

Table des matières

AVANT PROPOS	4
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	5
I. APERCU SUR LE CADRE FINANCIER DES COLLECTIVITES LOCALES.....	6
II. LE CADRE LEGISLATIF REGLEMENTAIRE DE LA FISCALITE LOCALE	7
III. LES ACTEURS INTERVENANTS DANS LA GESTION DES TAXES LOCAUX.....	9
A. DES SERVICES FINANCIERS DECONCENTRES	10
1. LE SERVICE DU TRESOR.....	10
2. LE SERVICE DES IMPÔTS	12
3. LE CONTRÔLE FINANCIER	12
4. LA DIRECTION NATIONALE DES DOMAINES ET DU CADASTRE.....	13
B. LA TUTELLE	13
C. LES ORDONNATEURS DU BUDGET DES COLLECTIVITES.....	14
D. LES SEVICES FINANCIERS DES COLLECTIVITES	14
IV. LES REGLES DU FONCTIONNEMENT DE LA CHAINE FISCALE LOCALE.....	16
A. LES PROCEDURES D'EMISSION ET DE RECOUVREMENT	16
1. L'EMISSION DES IMPÔTS LOCAUX.....	16
2. L'HOMOLOGATION DES RÔLES D'IMPÔTS.....	22
3. LA PRISE EN CHARGE PAR LE COMPTABLE PUBLIC (PERCEPTEUR)	23
4. LES PROCEDURES DE RECOUVREMENT	24
B. LE SYSTEME DES SANCTIONS	25
C. L'ACCES DES COLLECTIVITES A L'INFORMATION FISCALE.....	27
D. L'ADMISSION EN NON VALEUR.....	28
E. LES PROBLEMES SPECIFIQUES DE LA FISCALTE LOCALE.....	29
V. LA GESTION DES IMPÔTS LOCAUX A TRAVERS LE FONCTIONNEMENT DE LA CHAINE FISCALE LOCALE.....	32
A. LES IMPÔTS ET TAXES LOCAUX GERES PAR LES SERVICES DE L'ETAT.....	32
1. LA CONTRIBUTION DES PATENTES ET LA TAXE DE VOIRIE DUE PAR LES PATENTABLES	32
2. LA CONTRIBUTION DE LICENCES	34
3. L'IMPÔT SUR LES TRAITEMENTS ET SALAIRES PAYES SUR LE BUDGET DE COMMUNE	34
4. LA TAXE FONCIERE	35
B. LES IMPÔTS ET TAXES GERES PAR LES SERIVES FINANCIERS DES COMMUNES	36
1. LA TAXE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL ET LOCALE (TDRL)	37
2. LA TAXE DE VOIRIE	40

3. LA TAXE DE SORTIE SUR LES VEHICULES DE TRANSPORTS PUBLIC DE PERSONNES ET DE MARCHANDISES	41
4. LA TAXE SUR LES CYCLES A MOTEUR.....	42
5. LA TAXE SUR LES CHARRETTES ET LA TAXE SUR LES EMBARCATIONS.....	44
6. LA TAXE SUR LES DANCINGS ET ETABLISSEMENTS DE NUIT, LA TAXE SUR LES AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE, LA TAXE SUR LES ARMES A FEU, LA TAXE SUR L'AUTORISATION D'EXPLOITATION ARTISANALE DE L'OR OU DES CARRIERES, LA TAXE SUR LES DISTRIBUTEURS AUTOMATIQUES ET PAREILS DE JEUX, ETC.....	44

AVANT PROPOS

La décentralisation est une modalité technique d'administration qui se caractérise par une dévolution de pouvoir et de compétence de l'Etat vers des entités territoriales appelées collectivités dont les représentants doivent être élus. Elle consiste donc à reconnaître une certaine autonomie aux circonscriptions administratives, qui deviennent de ce fait des collectivités territoriales auxquelles on reconnaît le droit de s'administrer librement dans le cadre des lois qu'elles sont chargées d'appliquer. En fait tout comme la déconcentration qui n'est qu'un aménagement pratique de la centralisation, la décentralisation vise à permettre l'exercice sur place d'important pouvoir de décision.

Au Mali, la décentralisation est entrée dans sa phase opérationnelle avec la création de 703 communes, de 49 cercles, de 8 régions et du District de Bamako. Les textes qui la régissent, notamment les lois n°93-008 du 11 février 1993, modifiée, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités Territoriales et n°95-034 du 12 avril 1995, modifiée, portant code des collectivités Territoriales prévoient un transfert progressif de compétences de l'Etat central aux collectivités Territoriales.

En conséquence, la décentralisation implique que l'Etat accorde l'autonomie financière c'est à dire la faculté de mobilisation et de maîtrise des ressources nécessaires au développement de la base. C'est dans ce cadre que les lois n°96-058 du 16 octobre 1996 et n°00-044 du 7 juillet 2000 ont été adoptées pour déterminer les ressources fiscales allouées, d'une part, au District de Bamako et aux six communes qui le composent, et d'autre part, aux autres communes, aux cercles et aux régions.

Nonobstant l'affectation de ces ressources aux collectivités Territoriales, l'accroissement des dépenses de celles-ci au cours des dix dernières années a permis de se rendre compte de la fragilité de leurs recettes, toute chose qui explique largement le déficit structurel de leur budget respectif. En effet, les transferts financiers de l'Etat central vers les collectivités Territoriales paraissent insuffisants dans leurs montants. De même, les ressources d'emprunt mobilisables sont très faibles en raison de la confiance limitée des organismes financiers dans la capacité desdites collectivités à rembourser leurs emprunts.

Aussi, le gouvernement du Mali, à travers le second Plan d'Action pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP II), a retenu dans le cadre de ses activités, la réalisation d'une étude portant sur l'élaboration de la politique et de la stratégie portant sur la fiscalité locale.

Les TDR de la dite étude prévoient l'élaboration d'un « Guide d'administration de la fiscalité locale »

Ce guide se propose de rappeler les différentes normes législatives et réglementaires régissant la fiscalité locale, de déterminer les problèmes inhérents aux principaux impôts locaux et d'en recommander des solutions.

Toutefois, il ne saurait se substituer aux Code Générale des Impôts et à tout autre texte législatif et réglementaire applicable à la fiscalité locale. Il n'est pas non plus opposable aux administrations impliquées dans la gestion des impôts locaux.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

CCT :	Code des Collectivités Territoriales
CGI :	Code Général des Impôts
DGI :	Direction Générale des Impôts
DNGM :	Direction Nationale du Domaine et des Cadastres
DNTCP :	Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
ITS :	Impôt sur les Traitements et Salaires
LPF :	Livre de Procédures Fiscales
PAGAM/GFP:	Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques
PTF :	Partenaire Technique et Financier Publique
TDRL :	Taxe de Développement Régional et Local
TTR :	Taxe sur les Transports Routiers

I. APERCU SUR LE CADRE FINANCIER DES COLLECTIVITES LOCALES

Il existe un lien étroit entre le budget, les ressources financières et les ressources fiscales des collectivités locales.

Le budget est selon l'article 170 de la loi n°95-034 portant code des Collectivités territoriales, l'acte par lequel est prévu et autorisé l'ensemble des charges et des ressources des collectivités territoriales.

Les ressources financières des collectivités territoriales sont indiquées par l'article 180 du CCT et sont essentiellement constitués par :

- le produit des dotations budgétaires transférées aux collectivités par le budget d'Etat ;
- les ressources fiscales ;
- les produits par nature (produits des domaines, produits financiers etc.) ;
- les produits d'emprunt ;
- l'autofinancement ;
- les dons et legs ;
- les autres ressources (subventions des PTF).

Les ressources financières des collectivités comprennent donc des *ressources d'origine externe* (exemple les transferts de l'Etat et les subventions des PTF) et des *ressources propres* dont les produits par nature et les ressources procurées par la fiscalité. Dans la nomenclature des ressources financières des collectivités, *les ressources fiscales* sont constituées par la catégorie d'impôts appelés généralement impôts et taxes locaux.

En se référant aux différents textes à l'origine de leur création, ces impôts et taxes locaux peuvent être classés en 4 groupes :

1) les impôts prévus dans le Code Général des Impôts. Ils sont antérieurs à la création des collectivités : la patente (et sa part représentative dans l'impôt synthétique 10.45% et la taxe sur les transports routiers 6%), la Taxe de Développement Régional et Local (TDRL), la taxe de voirie, la taxe sur les armes à feu, la taxe sur les bicyclettes, la taxe sur le bétail ;

2) les impôts créés par deux lois (i) la Loi n° 96- 058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du District de Bamako et les communes qui le composent (ii) la Loi n° 2011- 0 36 du 15 juillet 2011 abrogeant la loi 00 44 du 7 juillet 2000 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.

Ces impôts et taxes sont notamment : la taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou marchandises, la taxe sur les embarcations, la taxe sur les

charrettes, la taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements occasionnels, la taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics, la taxe sur les établissements de nuit, dancings, discothèques et restaurants avec orchestre, la taxe sur les débits de boisson et gargotes, la taxe de publicité dans les lieux publics, la taxe sur les autorisations de construire, la taxe sur les moulins ;

3) les taxes prévues dans le Code Minier : la taxe de ramassage des carrières, la taxe sur l'orpaillage, la taxe due à l'occasion de l'attribution d'autorisation d'exploitation artisanale de l'Or et d'autres substances minérales ;

4) les droits, impôts et taxes créés par divers textes : la taxe sur les coupes de bois dans le domaine forestier de l'Etat.

D'un autre point de vue, les impôts locaux peuvent être classés également entre :

- les impôts per capita : la TDRL en est l'exemple typique, ainsi que dans une moindre mesure, la taxe de voirie assise sur la famille considérée comme une entité;

- les impôts directs dus à raison de la possession d'un bien déterminé : les taxes sur les armes à feu, les bicyclettes, le bétail, les pirogues et les charrettes, les moulins ;

- les impôts et taxes liés à l'exercice d'une activité économique : la patente, et sa part (10,45%) représentative dans l'impôt synthétique et la taxe sur les transports routiers (6%), la taxe sur les dancings, la taxe sur les appareils de jeux, etc.

- d'autres « taxes » qui, en fait, constituent des redevances pour l'utilisation du domaine public des collectivités ou correspondent à des recettes domaniales perçues à raison de l'exploitation des ressources des collectivités (exemples : la taxe de ramassage des carrières, la taxe sur l'orpaillage, la taxe sur les coupes de bois, la taxe sur les affiches publicitaires, etc.). Malgré leur dénomination, ces prélèvements ne constituent pas de véritables impôts dans le sens fiscal du terme.

II. LE CADRE LEGISLATIF REGLEMENTAIRE DE LA FISCALITE LOCALE

Suivant la source qui les a institués, le cadre législatif et réglementaire de la fiscalité locale au Mali est principalement constitué par les textes ci dessous :

Certains de ces textes sont codifiés. Ainsi :

- le Code Général des Impôts, cadre juridique de la fiscalité générale et régit la quasi-totalité des impôts, y compris les impôts d'Etat dont le produit est affecté aux collectivités locales,
- le Code Minier qui dans ses trois versions actuellement en application (Codes Miniers de 1991, 1999 et 2012), institue des droits et taxes dus lors de

l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou de l'ouverture de carrières artisanales ainsi que des impôts comme la taxe de ramassage des carrières, la taxe sur l'orpillage, etc.

D'autres textes ne sont pas codifiés. Il existe ainsi plusieurs textes divers qui prévoient à l'occasion de l'institution de diverses taxes ou redevances, l'affectation d'une partie de leur produit au budget des collectivités : ainsi la loi °04-005 du 14/01/04 créant le Fonds d'Aménagement et de Protection des Forêts et du Fonds d'Aménagement et de Protection de la Faune dans les domaines de l'État.

Cependant la fiscalité locale au sens propre est constituée par deux textes :

- la loi n° 96 058 instituant les ressources fiscales du District de Bamako et des communes qui le composent
- la loi n° 2011 - 0 36 du 15 juillet 2011 relatives aux ressources fiscales des communes, cercles et régions, abrogeant et remplaçant la loi n° 044 du 7 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des autres communes, cercles et régions.

Ces deux lois ont une importance particulière en matière de fiscalité locale.

- Elles ont institué pour la première fois des impôts et taxes spécifiques aux collectivités et autorisé celles-ci à en fixer les taux à l'intérieur d'une fourchette indiquée par la loi.
- Elles ont affecté également le produit d'un certain nombre d'impôts d'Etat aux budgets des collectivités, dont notamment ceux qui constituent actuellement les deux principaux impôts de la fiscalité locale, et qui sont régis par le Code Général des Impôts. Il s'agit de la patente et de la TDRL et d'un grand nombre d'autres impôts et taxes tels que la taxe de voirie, la taxe sur les armes à feu, la taxe sur les cycles à moteur, la taxe sur les bicyclettes, la taxe sur le bétail.
- Enfin, ce sont ces lois qui ont procédé à la répartition du produit de cet ensemble d'impôts entre les différents niveaux de collectivités locales (communes, cercles et régions).

Ces deux lois constituent ainsi les textes fondamentaux de la fiscalité locale au Mali, en ce sens qu'elles déterminent l'essentiel des ressources fiscales des collectivités.

Il existe d'autres textes à portée générale qui déterminent les règles et les procédures applicables à l'exécution de toutes les recettes publiques, y compris donc à celles des recettes fiscales de toute nature. Ces textes sont le Livre de Procédures Fiscales, la loi n°96 061 du 04/11/96 portant principes fondamentaux de la comptabilité publique, le décret n° 97 192 P RM du 09/06/97 portant réglementation générale de la comptabilité publique et la loi n° 95 034 portant Code des Collectivités Territoriales.

ENCADRE N° 2 : Le cadre juridique de la fiscalité locale est très diversifié et dispersé

Le cadre législatif et réglementaire de la fiscalité locale est constitué par de nombreux textes relevant de plusieurs législations (Code Général des Impôts et Livre des Procédures Fiscales, Code Minier, lois sur les ressources fiscales des collectivités, textes divers, etc.).

Sa mise en œuvre elle aussi, nécessite de multiples interventions, dont celle de deux des principales administrations financières de l'Etat (Impôts et Trésor), de celle des collectivités locales elles mêmes, de celle de la tutelle, et de celle d'autres administrations comme la Direction Nationale de la Géologie et des Mines (DNGM), la Direction Nationale du Domaine et des Cadastres, le service des Eaux et Forêts etc..

Cette diversité dans les sources de la réglementation et la multiplicité des intervenants rendent indispensables l'harmonisation entre les différents textes applicables et la concertation et la coordination entre les différents intervenants.

III. LES ACTEURS INTERVENANTS DANS LA GESTION DES TAXES LOCAUX

Comme indiqué plus haut, la fiscalité locale est mise en œuvre par de multiples intervenants, ayant chacun des attributions spécifiques, qui correspondent à un rôle défini à jouer dans le fonctionnement de la chaîne fiscale locale.

Ces principaux intervenants sont :

- les Services Financiers déconcentrés de l'État,
- *la DNTCP, à travers les receveurs –percepteurs, les Trésoriers Payeurs Régionaux et le Receveur Principal du District ;*
- *la Direction Générale des Impôts, à travers ses Directions régionales, sa Direction des Grandes Entreprises, sa Direction des Moyennes Entreprises et ses Centres des Impôts ;*

- *la Direction Nationale du Contrôle Financier, à travers ses Délégations Régionales et Locales et*
- *la Direction Nationale des Domaines et du Cadastre ;*
- la tutelle ;
- les ordonnateurs du budget local et enfin,
- les services financiers des collectivités

A. DES SERVICES FINANCIERS DECONCENTRES

1. LE SERVICE DU TRESOR

La Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DNTCP), est l'un des services centraux du Ministère des Finances les plus impliqués dans la gestion budgétaire et comptable des collectivités locales. Les différents services qu'elle leur fournit sont effectués par l'intermédiaire des trésoreries régionales et des recettes perceptions.

Il s'agit d'abord des services classiques en matière d'élaboration et d'exécution du budget et de conseil financier. Ensuite, le Trésor assure le recouvrement des produits locaux sur la base des rôles et des ordres de recettes émis par le Maire : il s'agit, en plus des impôts locaux, des taxes et redevances locales, des loyers, droits ou autres créances de toute nature légalement établies et juridiquement fondées, au bénéfice de la Collectivité Locale.

Pour l'ensemble de ces produits, le Receveur Municipal :

- exécute les ordres de recettes émis par le Maire et les rôles émis par le service des Impôts,
- encaisse les produits perçus au comptant avant émission d'ordres (droits de place, paiements au guichet, etc.), mais il doit dans ce cas provoquer l'émission d'un ordre de recette de régularisation par l'Ordonnateur.

Cette mission du Comptable Public est basée sur le principe absolu de séparation des fonctions d'Ordonnateur et de Comptable, et il en tient une comptabilité.

Le Receveur Municipal a d'autre part comme obligation de communiquer périodiquement, au moins mensuellement, à l'Ordonnateur le montant des produits recouverts avec ou sans émission d'ordre, et d'établir le montant des restes à recouvrer.

Enfin, le Receveur Municipal a pour mission d'assurer les recouvrements forcés. Cette obligation s'impose pour toute recette pour laquelle un titre de recette a été émis, mais pour les produits qui n'en font pas l'objet, cette obligation n'est évidemment pas établie.

Dans l'accomplissement de cette mission, il est aidé par le Régisseur de Recettes, nommé par le Maire et qui travaille pour son compte et sous sa responsabilité.

Le service du Trésor est ainsi organisé :

- un receveur municipal en la personne du Trésorier Payeur au niveau de chacune des huit (8) régions ;

- un receveur principal pour la Mairie Centrale de Bamako, un receveur percepteur pour chacune des six (6) communes du District ;
- un receveur percepteur au niveau du cercle pour la commune et un ensemble de communes y compris celle du chef lieu de cercle ;
- depuis un certain temps, le Trésor a créé des recettes perceptions au niveau de certaines grandes communes rurales dont les compétences couvrent plusieurs communes rurales avoisinantes.

Tableau : Répartition des postes comptables par région¹

Circonscriptions administratives	Nombre postes comptables	Nombre de collectivités couvertes			
		Communes	Cercles	Régions	District
1 ^{ère} Région : Kayes	15	129	7	1	-
2 ^{ème} Région : Koulikoro	12	108	7	1	-
3 ^{ème} Région : Sikasso	16	147	7	1	-
4 ^{ème} Région : Ségou	14	118	7	1	-
5 ^{ème} Région : Mopti	12	108	8	1	-
6 ^{ème} Région : Tombouctou	7	52	5	1	-
7 ^{ème} Région : Gao	4	24	4	1	-
8 ^{ème} Région : Kidal	4	11	4	1	-
District de Bamako	7	6	-	-	1
TOTAL	91	703	49	8	1

Mais sur le terrain, beaucoup de difficultés relativisent cette couverture territoriale apparemment large :

- souvent le percepteur municipal n'a que peu d'agents sous ses ordres ;
- les communes rurales sont parfois composées de beaucoup de villages, souvent éloignés les uns des autres et mal reliés ;
- les moyens de déplacements sont peu nombreux et le budget de fonctionnement (carburants, réparations, etc.) prévu est squelettique ;
- l'utilisation de l'informatique est considérablement limitée par le nombre réduit d'ordinateurs, le manque de formation du personnel en la matière, l'absence d'électricité.

¹ Tableau actualisé communiqué par le service du Trésor

- Les accords issus du processus d'Alger prévoient la création de nombreuses autres collectivités qui devront bénéficier également des prestations du Trésor.

2. LE SERVICE DES IMPÔTS

La DGI est chargée d'asseoir, de liquider et de contrôler l'ensemble des impôts, droits et taxes intérieurs relevant de sa compétence.

A ce titre, elle est chargée de :

- procéder au recensement des contribuables ;
- émettre les rôles et états de liquidation ;
- recouvrer l'ensemble des impôts directs et indirects, droits et taxes reversés au trésor.

Le service des impôts est chargé depuis la mise en œuvre des réformes du PAMORI à la fois de l'assiette et du recouvrement des impôts d'État, y compris pour la patente et la licence qui sont mobilisées pour le compte des Collectivités Territoriales. A l'avènement de la décentralisation, son rôle dans la fiscalité locale avait considérablement diminué au profit des Maires qui sont désormais chargés du recensement, de la liquidation et de l'émission des rôles de certaines contributions directes. Cette évolution semble toutefois atténuée avec l'adoption de la loi 036 du 15/07/11 qui a redonné un rôle central aux services de la DGI en matière de TDRL.

Les rôles fiscaux établis pour chaque impôt doivent être transmis à l'Ordonnateur aux fins d'observations, c'est à dire au Maire dans le cas des impôts locaux.

Le service est ainsi organisé :

- au niveau de la région et du District de Bamako, respectivement par les Directions Régionales et la Direction des Impôts du District ;
- au niveau du cercle et de certaines Communes, elle est représentée par les centres des Impôts.

Il est à noter que le service des impôts n'est pas présent au niveau communal et que sa présence au niveau local est liée uniquement à la présence de la matière imposable pour les impôts d'État. C'est donc le centre des impôts établi dans le chef lieu du cercle que relève en principe les différentes communes du cercle.

Le rôle des deux autres services déconcentrés dans le processus de la fiscalité locale est assez marginal : il s'agit de la Direction Nationale du Contrôle Financier et de celle des Domaines et du Cadastre.

3. LE CONTRÔLE FINANCIER

La Direction Nationale du Contrôle Financier est chargée de contrôler et viser toutes les dépenses engagées, ordonnancées, liquidées au titre des budgets communaux. En plus de ses compétences dans le domaine du contrôle des dépenses communales, l'article 224

du Code des Collectivités Territoriales confié au Contrôleur financier, le suivi de l'évolution des titres de recettes émis par l'ordonnateur. Cette direction est assurée par :

- une direction régionale au niveau de chaque région et du District de Bamako ;
- une Délégation au niveau de certains ministères et institutions ;
- une Délégation locale au niveau des cercles et certaines communes.

4. LA DIRECTION NATIONALE DES DOMAINES ET DU CADASTRE

L'article 8 de la loi 036 du 15/07/11 charge les services de la DNDC de la détermination de l'assiette, de la liquidation, de l'émission, du recouvrement et du contentieux des taxes régies par le code minier. Tout comme le Contrôle Financier, son implication dans le processus de la fiscalité locale est assez marginale.

B. LA TUTELLE

La loi n°2012-00 7 du 7 février 2012 portant Code des collectivités territoriales, a institué une tutelle s'exerçant sur les collectivités territoriales, sous 3 formes :

- en matière administrative ;
- en matière financière ;
- et en matière d'assistance-conseil.

En matière administrative, la tutelle a une fonction d'assistance, de conseil, de contrôle de légalité (article 277 Code des Collectivités Territoriales). Elle a pour objet de veiller au respect de la légalité par les autorités décentralisées dans l'exercice des compétences qui leur sont transférées. Elle s'exerce à la fois sur les actes et sur les organes des Collectivités Territoriales.

La tutelle exercée en matière financière constitue, faut-il le souligner, une des modalités d'exercice du contrôle de légalité et, à cet égard, obéit aux règles et principes de gestion des Collectivités Territoriales. Elle est illustrée par le pouvoir reconnu à l'autorité de tutelle de refuser l'approbation du budget de la collectivité ou d'y faire des inscriptions forcées.

L'assistance conseil est une innovation majeure que le législateur a introduite dans l'exercice de la tutelle sur les Collectivités Territoriales. Cette fonction tire son essence de l'obligation pour l'État d'accompagner les Collectivités Territoriales sur le plan technique à l'effet de les préparer à une gestion optimale des affaires locales. L'assistance conseil exige, compte tenu de la faible capacité de nombre de Collectivités Territoriales, une forte implication des représentants de l'État aux côtés de celles-ci. Ils doivent notamment faire preuve de compréhension, de disponibilité et d'efficacité dans les réponses aux diverses sollicitations des exécutifs locaux.

- Le Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales assure la tutelle des conseils régionaux.

- Le Représentant de l'Etat dans la région assure la tutelle des conseils de cercles relevant de son ressort et apporte l'appui-conseil au Conseil régional à son initiative ou à la demande de celui-ci.
- Le Représentant de l'Etat dans le cercle assure la tutelle de la ou des communes de son ressort et apporte l'appui conseil au Conseil de Cercle à son initiative ou à la demande de celui-ci.

C. LES ORDONNATEURS DU BUDGET DES COLLECTIVITES

Suivant l'article 233 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales : « Le président de l'organe exécutif d'une collectivité est l'ordonnateur du budget de ladite collectivité ».

Les comptables des Collectivités Territoriales sont obligatoirement des Comptables publics du Trésor et les fonctions de comptable public sont incompatibles avec la qualité d'élu d'une collectivité territoriale dont il est *le* comptable public.

L'ordonnateur tient au jour le jour la comptabilité administrative des recettes et des dépenses, Il peut déléguer, sous sa responsabilité, sa signature à un des adjoints ou vice président » (article 234).

Les agents chargés d'exécuter le budget de la collectivité sont déterminés en application du principe traditionnel de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

L'ordonnateur, en l'occurrence le Maire pour la commune, le Président du Conseil de Cercle pour le cercle ou le Président du Conseil Régional pour la région, est chargé de :

- l'exécution des délibérations de l'organe délibérant ;
- l'exécution du budget de la collectivité, mais il peut déléguer, sous sa responsabilité sa signature à des adjoints.

Ainsi, en sa qualité d'ordonnateur, le président de l'autorité exécutive :

- liquide les droits de la collectivité et met en recouvrement les produits.
- engage, liquide et ordonnance (mandate) les dépenses.

L'ordonnateur encourt, en raison de l'exercice de ses fonctions, les responsabilités prévues par les lois et règlements en vigueur. En matière de dépenses, il peut, sous sa responsabilité personnelle, réquisitionner le comptable pour le forcer à payer un mandat préalablement rejeté pour insuffisance de pièces justificatives.

D. LES SERVICES FINANCIERS DES COLLECTIVITES

La fiscalité locale au Mali est essentiellement communale. Dans le fonctionnement de la chaîne fiscale locale, le rôle joué par le cercle et la Région est accessoire, car ces deux types de collectivités n'interviennent ni dans le recensement ni dans le recouvrement des impôts locaux. Leurs ressources fiscales ne sont en fait qu'un prélèvement opéré sur le produit des ressources fiscales des communes. En conséquence, dans la configuration

actuelle, les services financiers des autres niveaux de collectivités n'interviennent pas dans la chaîne fiscale locale.

Les services financiers des collectivités, du fait qu'ils sont chargés de déterminer l'assiette et d'assurer la liquidation, l'émission, le recouvrement, le contrôle et le contentieux des produits et taxes spécifiques, sont ainsi une composante de la chaîne fiscale locale.

Les services financiers des communes se composent la plupart du temps d'un Régisseur de recettes, d'un Régisseur de dépenses et dans le cas de certaines grandes communes urbaines, de quelques agents chargés de tâches de collectes, notamment dans certains grands centres urbains (par exemple à Sikasso et Kayes). Dans cette configuration, qui est la plus habituelle, c'est le Régisseur de recettes qui est habituellement chargé du recouvrement des impôts locaux, dont notamment la TDRL. La seule exception concerne le District de Bamako avec son statut particulier et dont les services financiers sont plus étoffés tant en personnel qu'en moyens et en équipements.

Les collectivités territoriales au Mali ne disposent pas encore d'un cadre organique pour fixer les effectifs nécessaires à l'exécution des tâches assignées aux dites collectivités et prévoir leur évolution sur les cinq (5) prochaines années, comme cela est requis par la réglementation en la matière.

ENCADRE N° 3 : Les insuffisances dans les capacités réelles des services financiers des collectivités

Un effort de grande ampleur sera nécessaire pour étoffer les effectifs des services financiers des collectivités, mettre en place un parc de moyens de transports et d'équipements de bureau (notamment les ordinateurs) et élever les capacités des agents, en particulier en ce qui concerne les techniques de recensement de la matière imposable, la confection des fichiers de contribuables, l'élaboration des rôles. Il en est de même pour les procédures fiscales, notamment les procédures d'émission et de recouvrement des différents impôts, ainsi que de manière générale les règles de suivi et contrôle

L'organisation des services financiers des collectivités doit être mieux structurée, avec une définition détaillée des attributions et des modalités de fonctionnement du service. Les échanges d'informations avec le service des Impôts dont l'importance est capitale pour le recensement de la matière imposable, l'établissement des prévisions budgétaires, etc., doivent être organisés de manière systématique et régulière. Les relations avec les autres structures déconcentrées qui pourraient jouer un rôle dans la mobilisation de certaines recettes fiscales des collectivités (autorisations de construire, taxes sur les charrettes, autorisation d'exploitation de carrières artisanales, etc.) devraient être aussi systématiques et non plus épisodiques.

Le District de Bamako et les communes qui le composent constituent évidemment une exception à cet égard, en raison de son statut, de l'effectif de sa population, et de son potentiel de ressources financières de très loin supérieur à celui des autres communes.

IV. LES REGLES DU FONCTIONNEMENT DE LA CHAINE FISCALE LOCALE

Le cadre juridique de la fiscalité locale, les différents impôts et taxes locaux, et les principaux intervenants étant maintenant connus, il convient d'indiquer les règles et les procédures suivies pour recenser, émettre et recouvrer les différents impôts et taxes.

A. LES PROCEDURES D'EMISSION ET DE RECOUVREMENT

L'identification claire des règles légales applicables au recensement, à l'émission et au recouvrement des impôts et taxes locaux revêt une importance capitale, car elle est parfois un sujet de controverse dans la mise en œuvre de la fiscalité locale, ce qui nuit au fonctionnement efficace de la chaîne fiscale locale.

Comme indiqué plus haut, ces règles sont dispersées dans plusieurs textes, leur mise en œuvre concerne de nombreux intervenants, et les collectivités manquent cruellement des ressources administratives nécessaires pour bien maîtriser les différentes procédures. Il est donc d'autant plus important d'éclairer la confusion qui persiste parfois dans la délimitation des rôles et des attributions des différents intervenants, tout en mettant en évidence, lorsqu'elles existent, les contradictions ou les incohérences dans les textes applicables.

1. L'EMISSION DES IMPÔTS LOCAUX

Schématiquement, l'émission des impôts se déroule en 4 étapes : le recensement, l'établissement des rôles, leur homologation et enfin leur prise en charge. Cette procédure est celle de droit commun et elle est décrite dans le Livre des Procédures Fiscales. Elle s'applique telle quelle aux impôts et taxes du Code Général des Impôts. Chaque fois qu'elle comportera des particularités en ce qui concerne les impôts et taxes institués par la loi n° 0 36 du 15 juillet 2011, celles-ci seront indiquées.

Le recensement est l'étape qui en général précède toutes les autres, sous une forme ou une autre pour tous les impôts. Mais, il faut noter que si son objet est le même quelque soit l'impôt concerné, le recensement reste étroitement lié à la nature de la matière imposable, ce qui du coup, rend ses modalités de mise en œuvre très variables. Aussi, pour une meilleure compréhension, il a été retenu ici de l'aborder spécifiquement pour chaque catégorie d'impôts ou de taxes étudiée.

L'établissement des rôles d'impôts

Le cas des impôts et taxes institués par le Code Général des Impôts

La règle générale : la compétence des autorités communales

L'article 228 alinéas 1 du Livre des Procédures Fiscales dispose que les impôts directs, contributions, taxes et produits assimilés sont recouverts en vertu de rôles ou rapports de liquidation établis par le service qui a procédé à l'établissement de leur assiette, c'est-à-dire l'administration des impôts.

L'alinéa 2 du même article 228 LPF introduit une exception à cette règle en ce qui concerne l'établissement des rôles des impôts forfaitaires sur les revenus suivants : *la taxe de développement régional et local, la taxe sur les armes à feu, la taxe sur le bétail, la taxe de voirie. L'établissement des rôles de ces différents impôts est attribué aux autorités communales compétentes.* Cette exception est donc devenue la règle pour ces différents impôts.

Les atténuations apportées à cette règle générale de la compétence des autorités communales.

Le rôle attribué aux autorités communales dans l'établissement des rôles de ces impôts, n'est cependant pas exclusif. Ainsi :

- Pour la TDRL, selon l'article 293, les rôles ou rapports de liquidation nominatifs et numériques sont dressés chaque année par les maires territorialement compétents *ou par les agents des impôts habilités à cet effet.*

- Pour la taxe sur le bétail, selon l'article 91, les redevables doivent déclarer les animaux pour lesquels ils sont imposés (avant le 31 janvier) *au chef de circonscription administrative,* tandis que les personnes imposées par rôles numériques peuvent faire leur déclaration *par l'intermédiaire des chefs de village ou de tribu.*

- Pour la patente, les rôles primitifs et les avertissements correspondants sont établis par les agents de la DGI à partir des renseignements recueillis lors du recensement annuel ou grâce au droit de communication reconnu aux services fiscaux. Il est

prévu cependant que dans les localités où la DGI n'a pas de représentant, *les maires* procèdent au recensement et à la préparation des rôles primitifs.

Ce partage des attributions concerne aussi l'enrôlement de la taxe sur les armes à feu, et dans une moindre mesure, celui de la taxe de voirie payée avec la patente (voir encadré n° 1 ci-dessous). Il apparaît ainsi que dans l'état actuel de la législation, la responsabilité de l'établissement des rôles des impôts du Code Général des Impôts dont le produit a été affecté aux budgets des collectivités, n'incombe pas exclusivement aux seules collectivités, mais peut incomber également aux services des impôts ou à l'autorité administrative. Cela devrait inciter les différents intervenants à s'épauler mutuellement, surtout quand ceux chargés principalement d'une tâche n'arrivent pas à l'accomplir seuls.

ENCADRE N° 4 : les contradictions autour de l'enrôlement de la taxe sur les armes à feu

Il existe une contradiction entre cette disposition de l'article 228 LPF et celles des articles 99,100, 303, 304 et 305 du LPF en ce qui concerne la taxe sur les armes à feu. Selon les articles 99 et 304 du LPF, au moment de la vente d'une arme à feu, le vendeur doit faire signer une déclaration d'achat en triple exemplaire par l'acheteur, dont le troisième est envoyé à la Direction Régionale ou du District des Impôts pour servir à la mise à jour des rôles, dans le mois qui suit l'achat. Les articles 100 et 305 du LPF rendent passible d'une amende égale au double des droits exigibles le vendeur qui ne remplit pas cette obligation.

L'article 303 du LPF précise que les Préfets et Sous Préfets établissent au commencement de l'année un rôle des détenteurs d'armes qui doit porter le nom de tous les détenteurs d'armes au 1^{er} janvier de l'année en cours à la fin de chaque trimestre. De plus, les Préfets et Sous Préfets sont tenus d'établir à la fin de chaque trimestre, un rôle supplémentaire comprenant les contribuables omis sur le ou les rôles antérieurs du même exercice et les détenteurs d'armes nouvellement introduites ou acquises pour lesquelles aucune taxe n'a encore été perçue pendant l'exercice..

Selon donc ces articles du LPF, l'établissement du rôle de la taxe sur les armes à feu est une attribution des Préfets et Sous Préfets et l'actualisation des rôles est du ressort de l'administration des impôts. Il y a donc là une contradiction avec l'article 228 alinéa 2 du LPF qui attribue aux autorités communales l'établissement des rôles de la taxe sur les armes à feu. Il revient aux autorités compétentes de mettre fin à cette contradiction par une loi modificative

Il faut noter également que la taxe de voirie due par les contribuables assujettis à la patente est établie en même temps que celle-ci, c'est-à-dire par l'administration des impôts.

La nécessité d'un cadre organisationnel pour l'établissement des rôles d'impôts

Compte tenu de ces considérations, et depuis l'adoption du nouveau Code Général des Impôts et du Livre des Procédures Fiscales en décembre 2006, dans la pratique, ce sont

désormais les autorités communales qui établissent les rôles de la taxe de développement régional et local, de la taxe sur le bétail, et de la taxe de voirie due par les familles.

Un vide doit cependant être comblé à cet égard : il n'existe pas encore de disposition légale ou réglementaire organisant l'exercice de cette attribution, en définissant notamment le cadre organisationnel dans lequel elle pourrait se dérouler. D'autre part, la loi ne fixe pas de manière évidente, les délais dans lesquels les rôles des impôts locaux doivent être établis. Cette situation favorise évidemment la multiplication de pratiques variables et souvent largement inefficaces. L'absence de structure permanente dédiée au recensement des contribuables et à l'établissement des rôles des impôts locaux constitue une faiblesse majeure dans la mise en œuvre efficace de cette procédure inefficace.

ENCADRE N° 5 : la création et l'institutionnalisation de commissions communales de recensement des contribuables et d'établissement des rôles de la TDRL

La maîtrise de l'établissement des rôles de la TDRL, dans le prolongement du recensement des contribuables, reste l'un des défis majeurs de la fiscalité locale, même si la confusion entretenue autour de la responsabilité de cette tâche semble maintenant dissipée.

Il existe cependant un vide quand à la manière pratique d'y procéder en l'absence d'un texte à portée générale et de pratique suffisamment répandue pour s'imposer de manière incontestable. Logiquement, la première étape indispensable serait la création d'une structure chargée particulièrement de cette tâche. Cette structure pourrait être une commission dont la création entre dans les attributions du conseil municipal. Elle regrouperait l'ensemble des chefs de village ou de quartier à l'intérieur d'une commune et s'adjoindrait le chef du centre d'impôts et le percepteur. Chaque chef de village ou de quartier serait responsable de l'établissement ou de l'actualisation de la liste de tous les contribuables de sa circonscription avec l'appui technique des deux services déconcentrés. Un calendrier précis tenant compte des contraintes pratiques d'une telle tâche serait arrêté avec l'objectif de parvenir à un rôle définitif avant le 1^{er} octobre de chaque année.

La maintenance et l'actualisation de cette base de données des contribuables de la TDRL pourraient dépasser les capacités administratives de la plupart des communes rurales et elles pourraient d'ailleurs être ajoutées aux tâches réglementaires des services déconcentrés. L'utilisation de plus en plus répandue de l'informatique et le coût abordable du matériel informatique rendent cette tâche assez aisée au prix d'un minimum de bonne volonté et

d'organisation. Il paraît de plus en plus injustifiable que cette tâche ne soit pas menée à bien par les services déconcentrés des impôts et du Trésor.

Dans la pratique, beaucoup de communes semblent avoir institué sous des formes variables, de telles commissions chargées de l'élaboration des rôles de la TDRL. Il s'agirait maintenant d'institutionnaliser cette pratique par l'adoption d'un texte législatif ou réglementaire, de modèles de fiches de saisie, la fixation d'un calendrier et d'un petit budget de fonctionnement.

Enfin, l'expérience d'avant l'avènement de la décentralisation a montré que l'intéressement financier des chefs de villages ou de quartiers était l'une des clefs du succès du recensement des contribuables et du recouvrement des impôts. Le cadre légal actuel offre d'ailleurs des possibilités intéressantes en ce sens :

- Selon l'article 67 de la loi 95 034 portant Code des Collectivités Territoriales « *les chefs de village, de fraction ou de quartier, assistent le receveur municipal dans le recouvrement des impôts et taxes et le Maire dans les opérations de recensement*

- L'article 294 du LPF prévoit que des agents désignés par le ministre chargé des Finances pourront être chargés du recouvrement des rôles, leurs conditions de rémunération étant fixées dans la décision de nomination. Rien n'interdit que ces agents soient les chefs de villages et de quartiers membres de la commission du rôle, d'autant plus que les rôles numériques dont l'utilisation est générale pour la TDRL sont établis au nom des chefs de villages, qui se trouvent ainsi être les redevables légaux de la TDRL. L'expérience pourrait même être étendue à la taxe sur le bétail, et à d'autres taxes.

Le cas des impôts et taxes institués par la loi n° 2011 - 0 36 du 15 juillet 2011

Suivant ce texte de référence, le conseil communal peut avant le 1^{er} octobre de chaque année, décider de percevoir sur son territoire, pour l'année suivante une partie ou la totalité des 11 impôts et taxes énumérés dans la loi qui sont, en respectant la terminologie officielle: la taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou marchandises, la taxe sur les embarcations, la taxe sur les charrettes, la taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements occasionnels, la taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics, la taxe sur les établissements de nuit, dancings, discothèques et restaurants avec orchestre, la taxe sur les débits de boisson et gargotes, la taxe de publicité dans les lieux publics, la taxe sur les autorisations de construire, la taxe sur les moulins.

Les taux votés ne peuvent cependant excéder le taux maximum prévu par la loi. Sur ce point, il doit être aussi précisé que les conseils municipaux ne peuvent créer d'eux

mêmes de nouveaux impôts ou taxes, instituer d'autre impôt ou taxe que ceux énumérés dans la loi 044, ni fixer pour ceux ci un taux supérieur au maximum prévu par cette loi.

La perception de ces impôts, en application des dispositions de l'article 193 du Code des Collectivités, s'effectue en vertu d'ordres de recettes collectifs ou individuels établis et rendus exécutoires par l'ordonnateur. Celui ci assure la publication de la date de leur mise en recouvrement. Il est à noter que sur le plan juridique, l'ordre de recette est l'équivalent du rôle, sauf qu'ici il est émis par l'ordonnateur du budget local et non par le service des impôts

Certaines de ces taxes, pour des raisons pratiques, sont perçues avant l'émission d'ordres de recettes correspondants. Mais, elles doivent donner obligatoirement lieu, à la fin de chaque trimestre, à l'établissement d'ordres de recettes de régularisation avant d'être prises définitivement en charge par les comptables publics. Il s'agit de taxes comme la taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou marchandises, la taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements occasionnels, la taxe de publicité dans les lieux publics, la taxe sur les autorisations de construire.

Les rôles totalisent pour chaque impôt le montant à recouvrer et constituent ainsi un outil essentiel pour permettre à l'Ordonnateur d'établir son budget prévisionnel. C'est aussi pourquoi il est absolument nécessaire que ce recensement fiscal (ou son actualisation) soit effectué en août/septembre et aussitôt notifié au Maire. Pour ces autres taxes, un effort de recensement annuel et d'actualisation constante de la matière imposable, c'est à dire la confection de véritables rôles, est au contraire indispensable. Les taxes locales qui se prêtent le mieux à l'établissement de rôles sont les suivantes : la taxe sur les embarcations, la taxe sur les charrettes, la taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics, la taxe sur les établissements de nuit, dancings, discothèques et restaurants avec orchestre, la taxe sur les débits de boisson et gargotes, la taxe sur les moulins et la taxe de voirie.

Les chiffres irréalistes des prévisions dans les budgets et les montants faibles de recouvrement constituent un indice permettant d'estimer le degré d'établissement des rôles.

2. L'HOMOLOGATION DES RÔLES D'IMPÔTS

La seconde étape après l'établissement des rôles est leur homologation par l'autorité compétente. L'homologation des rôles consiste en leur approbation par l'autorité compétente. Cette formalité constitue l'émission légale des rôles et elle leur confère la force exécutoire.

Le cas des impôts et taxes institués par le Code Général des Impôts

Selon l'article 229 du LPF, les rôles des impôts et taxes du Code Général des Impôts sont homologués par le Directeur Général des Impôts. Il peut déléguer ses pouvoirs, selon le cas, au Sous Directeur des Grandes Entreprises, au Directeur des Impôts du District de Bamako, au Directeur Régional des Impôts ou au préfet territorialement compétent.

Il est à noter que le Livre des Procédures Fiscales n'introduit ici aucune différence en ce qui concerne les impôts et taxes dont l'article 228 al 2 du LPF attribue l'établissement des rôles aux autorités communales, puisque c'est pour le budget de l'Etat que la loi a initialement autorisé la perception de ces impôts. En droit strict, cela signifie que les rôles de la taxe de développement régional et local, de la taxe sur les armes à feu, de la taxe sur le bétail et de la taxe de voirie qui sont établis par les autorités communales, doivent être homologués par le préfet territorialement compétent. C'est cette règle qui est juridiquement fondée puisqu'elle s'appuie sur l'article 229 du LPF, même si dans la pratique, il semble que ce soit le Gouverneur qui homologue les rôles d'impôts locaux.

ENCADRE N° 6 : l'homologation des rôles de la TDRL, de la taxe sur les armes à feu, de la taxe sur le bétail et de la taxe de voirie

En l'état actuel des textes, la procédure d'homologation de ces impôts constitue une difficulté inutile qui mérite d'être revue. On peut comprendre qu'en raison de leur nature d'impôts d'Etat, (dont le produit est affecté aux collectivités), leur procédure d'homologation soit la même que celle des autres impôts d'Etat. Mais une première exception ayant été faite en transférant l'établissement de leurs rôles aux maires, il est plus rationnel de leur transférer également l'homologation de ces mêmes rôles. L'effet d'une telle mesure serait d'accélérer considérablement la procédure d'émission de ces impôts et d'adopter un régime uniforme pour l'émission des impôts locaux

Le cas des impôts et taxes institués par la loi 2011- 036 du 15 juillet 2011

Il s'agit des impôts et taxes locaux dont il a été dit plus haut qu'ils se prêtaient le mieux à l'établissement de rôles. Il s'agit de la taxe sur les embarcations, de la taxe sur les charrettes, de la taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics, de la taxe sur les établissements de nuit, dancings, discothèques et restaurants avec orchestre, de la taxe sur les débits de boisson et gargotes, de la taxe sur les moulins et la taxe de voirie des familles. Les ordres de recettes de ces impôts et taxes locaux sont signés, donc homologués par le maire et acquièrent ainsi la force exécutoire.

3. LA PRISE EN CHARGE PAR LE COMPTABLE PUBLIC (PERCEPTEUR)

La troisième étape dans la procédure d'émission des impôts est celle de la prise en charge de leur recouvrement par un comptable public. L'effet théorique de la prise en charge est de rendre le percepteur personnellement responsable du recouvrement des impôts et taxes concernés, en vue duquel il dispose de tous les moyens légaux prévus, y compris ceux exorbitants du droit commun qu'il pourrait utiliser contre les contribuables récalcitrants.

Le cas des impôts et taxes du Code Général des Impôts

La procédure est décrite dans les articles 230 et suivants du LPF.

Les rôles homologués et les avertissements correspondants sont adressés par l'autorité d'homologation aux comptables publics assignataires de la circonscription (c'est à dire le Trésorier Payeur Régional) dans les cinq jours de leur émission.

Ceux-ci font parvenir aux percepteurs de leur ressort les rôles que chacun d'eux est chargé de recouvrer.

Les percepteurs disposent d'un délai de quarante cinq jours à compter de la date de réception des rôles pour procéder aux demandes de rectifications que la vérification aura révélées nécessaires.

Les rôles revêtent habituellement la forme nominative, c'est-à-dire que les contribuables y sont identifiés par leur identité et adresse. Mais ils peuvent également être numériques, c'est-à-dire établis au nom du chef de village ou de quartier, avec la désignation du contribuable par un numéro. La loi autorise leur utilisation pour l'émission de la TDRL et de la taxe sur le bétail (articles 292 à 294 du LPF). Ainsi en

pratique, le rôle numérique établi au nom du chef de village ou du chef de famille indique le montant de chaque type d'impôt (TDRL, Taxe sur le bétail, Taxe sur les armes à feu, etc.) dont celui ci est considéré comme redevable, du chef des habitants de son village ou des membres de sa famille. La particularité (et l'avantage) des rôles numériques est d'être immédiatement exigible

Le cas des impôts et taxes institués par la loi n° 2011 - 0 36 du 15 juillet 2011

La procédure de prise en charge des rôles par le comptable public est identique à celle prévue pour les impôts et taxes du Code Général des Impôts. Il est évident que dans l'intérêt même des collectivités, elles devraient se conformer à la procédure légalement prévue plutôt que de recourir à la pratique très largement répandue du recouvrement des impôts sur rôles par les régisseurs de recettes.

4. LES PROCEDURES DE RECOUVREMENT

Elles sont en principe les mêmes, quelque soit l'origine de l'impôt ou de la taxe.

La mise en recouvrement est la formalité qui permet aux comptables assignataires chargés du recouvrement d'entamer légalement la procédure du recouvrement. Elle débute par la distribution par les comptables des avertissements aux contribuables. Chaque avertissement doit comporter le numéro de l'article du rôle ou du rapport de liquidation, le nom, le Numéro d'Identification Fiscal, l'adresse complète du contribuable, le montant à payer, le mois d'émission, la date de mise en recouvrement, la date d'exigibilité, la date de majoration, la désignation, la signature et le cachet du comptable assignataire.

Pour les impôts locaux, notamment la TDRL et la taxe sur le bétail, ces exigences ne sont pas obligatoires, puisque ces impôts font l'objet de rôles numériques. D'autre part, le contexte ne s'y prêterait pas.

Les contribuables doivent s'acquitter du montant de l'impôt dans le délai de 1 mois après la date de mise en recouvrement figurant sur l'avertissement. Quant aux contribuables de la TDRL et de la taxe sur le bétail, ils doivent s'acquitter immédiatement car ils sont inscrits sur des rôles numériques établis au nom du chef de village.

Le recouvrement est de la responsabilité du comptable public assignataire. Dans le cas des impôts et taxes locaux, il s'agit donc du percepteur. Un aspect de cette question

mérite d'être précisé. Les régisseurs de recettes ont été généralement chargés du recouvrement d'impôts et de taxes. Les dispositions légales en la matière sont cependant claires : d'une part, en application des règles de la comptabilité publique, les régisseurs ne peuvent percevoir de recettes constatées par des rôles, d'autre part, l'article 199 du Code des Collectivités prévoit expressément que les régisseurs sont chargés d'encaisser les seuls droits et produits au comptant comme en matière de droits de place sur les marchés ou les foires. La confusion autour du sujet doit donc être levée, en même temps que doit être corrigée la cause de cette dérive, c'est-à-dire la faiblesse actuelle des ressources administratives des services déconcentrés

Il faut noter que le Livre des Procédures Fiscales indique que la TDRL est recouvrée par les comptables publics compétents, c'est-à-dire les percepteurs. Il prévoit toutefois que des agents désignés par le ministre chargé des Finances pourront être chargés du recouvrement des rôles, leurs conditions de rémunération étant fixées dans la décision de nomination. Cette disposition ouvre ainsi la possibilité légale de faire assurer le recouvrement de certains impôts et taxes par les chefs de villages, de quartiers ou de fractions, comme avant la décentralisation.

B. LE SYSTEME DES SANCTIONS

Un système fiscal ne peut fonctionner correctement en l'absence de sanctions dissuasives pour les contribuables récalcitrants ou de mauvaise foi. Il n'existe pas de système de sanctions spécifiques aux impôts locaux, c'est le Code Général des Impôts qui définit les sanctions applicables pour l'ensemble des impôts.

Ces sanctions sont de ce fait foncièrement inadaptés pour la plupart au cas des impôts locaux, notamment pour la TDRL qui reste la principale contribution fiscale dans les communes rurales. En dehors du cas de la patente, les différents moyens de contrainte classiques que sont l'avis à tiers détenteur, la fermeture pour non paiement d'impôts, la saisie de biens immobiliers, etc. ne trouvent guère d'emprise dans l'espace des impôts locaux ou sont inapplicables dans la plupart des cas. En effet, il est quasiment impossible d'identifier pour les contribuables concernés, l'activité, les revenus monétaires, ou les propriétés pour lesquels ce système de sanctions a été prévu.

L'inexistence ou l'inadéquation des sanctions légales de l'incivisme fiscal conduit parfois l'autorité administrative à utiliser systématiquement la solution radicale de l'emprisonnement des débiteurs de l'impôt, comme à l'époque coloniale, sans respecter

les conditions légales requises. Outre ce caractère illégal du procédé dans la plupart des cas, une telle méthode contribue à créer ou à renforcer l'attitude de refus de l'impôt et reste antinomique de l'esprit de libre adhésion qui est l'un des fondements de la décentralisation.

Dans l'immédiat, la solution la plus efficace réside dans l'implication de l'autorité administrative, avec l'appui du réseau des chefs de villages et de quartiers, dans la tâche de recensement et de recouvrement des deux principaux impôts des communes rurales, la TDRL et la taxe sur le bétail. L'utilisation possible de la contrainte par l'autorité administrative constitue certes un élément dissuasif pour les mauvais contribuables, mais en elle-même, elle ne sera efficace que si elle seconde l'action des chefs de villages ou de quartiers, et ceux-ci ne se sentiront concernés que s'ils sont rétribués pour l'accomplissement de cette tâche. Mais avant tout, il est nécessaire que la législation prévoie des sanctions spécifiques et efficaces applicables en cas de non paiement ou de refus de paiement des impôts locaux.

Il faut aussi reconnaître honnêtement qu'il n'existe sans doute pas de solution totalement satisfaisante dans l'immédiat au problème. Certaines alternatives, utilisées pendant la colonisation dans un contexte d'oppression politique, pourraient prendre un sens nouveau dans le contexte de la démocratie et de la décentralisation : il s'agit de solutions comme par exemple le paiement en nature, par des travaux, en particulier dans le domaine de la préservation de l'environnement.

Une seconde piste de réflexion est la généralisation du système de services payants partout où cela est possible à la place du prélèvement fiscal direct. Cela est d'ailleurs appliqué plus ou moins timidement pour les 3 principaux services sociaux de base, à savoir la santé, l'éducation et l'accès à l'eau potable. La contribution financière des populations doit être évaluée en tenant compte aussi de cet aspect

C. L'ACCES DES COLLECTIVITES A L'INFORMATION FISCALE

La question de l'accès des collectivités aux informations sur leurs ressources fiscales se pose avec de plus en plus d'acuité, car ces informations sont indispensables pour que les collectivités puissent établir correctement leurs budgets et leurs prévisions financières.

La loi a organisé le circuit de la circulation de certaines informations à partir du percepteur, mais elles devraient être plus détaillées et fournies plus régulièrement pour répondre aux besoins réels d'une bonne prévisibilité budgétaire ou financière. Ensuite, il doit être tenu compte des informations tout aussi indispensables pour l'établissement du budget et qui doivent être fournies par d'autres services déconcentrés comme le service des impôts, la Direction Nationale des Domaines et du Cadastre ou le service des eaux et Forêts.

La loi n° 034 95 portant Code des Collectivités Territoriales met à la charge du percepteur, l'obligation de fournir aux collectivités locales un certain nombre d'informations, selon une périodicité indiquée et sous une forme déterminée :

- à la fin de chaque mois, des certificats de recettes et de dépenses établissant la situation des recettes et des dépenses effectuées et des disponibilités (article 222),
- au cours de chaque semestre (le 30 juin et le 31 décembre) un bordereau détaillé des recettes et des dépenses

Le circuit de l'information fiscale destinée aux collectivités semble donc assez sommaire si l'on s'en tient au seul Code des Collectivités. L'Instruction budgétaire et comptable des collectivités territoriales est plus détaillée : elle prévoit que la préparation du budget se fait en principe sur la base des informations financières que la collectivité demande aux services déconcentrés de l'Etat qui sont tenus de les lui fournir (service des impôts pour la détermination de l'assiette des impôts d'Etat, et services du Trésor pour le recouvrement et la répartition des impôts d'Etat).

Ainsi, en matière de contribution des patentes et des licences, le service des Impôts pourrait fournir les informations nécessaires sur le nombre, ventilé par classe, des contribuables recensés, le nombre des contribuables exonérés de la patente mais redevables de la taxe de voirie, la situation des émissions, des recouvrements, des dégrèvements et des restes.

Les services de la Direction Nationale de la Géologie et des Mines et ceux de la Direction des Domaines et du Cadastre pourraient de leur côté fournir les informations relatives au nombre d'autorisations d'exploitation artisanale d'or et au nombre d'autorisations d'ouverture de carrières artisanales, ainsi qu'aux recettes perçues à ce titre.

Ces dispositions restent lettre morte pour une grande part, faute d'être traduites dans des textes réglementaires.

D. L'ADMISSION EN NON VALEUR

C'est un aspect très important des procédures d'exécution des recettes et des dépenses publiques, qui reste encore largement méconnu dans la pratique. Le texte applicable en la matière est l'arrêté interministériel n° 04-0833/MEF-MDEAFH-MATCL du 08/04/04.

Le principe est que lorsque toutes les voies d'exécution sur les biens et, le cas échéant, sur la personne du redevable ont été épuisées sans aboutir au recouvrement des créances publiques, celles-ci sont proposées en non-valeur à l'initiation du comptable chargé du recouvrement.

En matière d'impôt, les côtes irrécouvrables sont d'une part, celles prises en charge par le comptable et n'ayant pas fait l'objet d'encaissement ou de recouvrement malgré toutes les diligences de droit effectuées par les services de recouvrement, et d'autre part, les côtes indument établies (côtes établies en faux, double emploi, impositions irrégulières, etc.

La demande d'admission en non valeur doit émaner obligatoirement du comptable chargé du recouvrement et sous peine d'irrecevabilité, elle ne peut être formulée avant les deux premiers mois de la deuxième année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été pris en charge.

La demande doit être accompagnée d'un état nominatif indiquant les nom, prénom, raison sociale, adresse et NIF des contribuables concernés, les références des côtes non recouvrées, la nature et le montant des impôts, la raison et les justifications du non recouvrement. Le comptable doit en effet apporter la preuve que malgré toutes les diligences de droit qu'il a effectuées, notamment les actes de poursuites, il n'a pu parvenir au recouvrement des droits qu'il a pris en charge.

Les propositions de côtes irrécouvrables sont dressés par services d'assiette relevant de la Direction Générale des Impôts ou par bureau des Domaines relevant de la Direction

Nationale des domaines et du Cadastre et adressés au Directeur Régional ou du District de chacune de ces Directions Nationales. Celui ci émet un avis motivé et l'adresse avec le dossier au Directeur Général des Impôts ou au Directeur National des Domaines, qui à son tour émet un avis motivé. Le dossier est alors transmis pour décision au Ministre chargé des Finances.

Il faut noter un vide en ce qui concerne l'admission en non valeur des impôts et taxes locaux. Aucune procédure spécifique n'est indiquée alors même que selon l'article 173 du Code des Collectivités, « le budget des collectivités » comporte un chapitre spécial de crédits destinés à couvrir le montant des dégrèvements autorisés, des admissions en non valeur et des cotes irrécouvrables ». Par ailleurs, suivant l'article 217 de ce Code, « l'organe délibérant règle le budget de l'exercice clos en ce qui concerne les restes à recouvrer et à payer. Il statue sur les restes à recouvrer et les restes à payer en proposant, soit leur admission en non valeur, soit leur report à l'exercice suivant. ».

Il est certain que les conditions d'application de l'arrêté interministériel n° 04-0833/MEF-MDEAFH-MATCL du 08/04/04 demanderaient être précisées, sinon il y aurait une contradiction flagrante entre d'une part l'admission en non valeur par décision du Ministre chargé des Finances et d'autre part, le principe d'un vote de l'organe délibérant des collectivités pour l'admission en non valeur des créances des collectivités. Ce point reste donc à éclaircir.

E. LES PROBLEMES SPECIFIQUES DE LA FISCALTE LOCALE

La mise en œuvre de la fiscalité locale a fait naître certains problèmes liés en général à la méconnaissance des textes légaux ou à des pratiques parfois illégales. Ils sont examinés dans cette partie, avec l'indication de la réglementation en la matière lorsqu'elle existe.

❖ Les exonérations accordées par l'Etat

La loi n° 2011 - 0 36 du 15 juillet 2011 indique bien que les exonérations d'impôts ou de taxes revenant aux collectivités doivent faire l'objet d'une compensation financière intégrale, sauf les exonérations accordées en vertu du Code des Investissements, du Code minier ou de Conventions internationales. Même si la pertinence de certaines de ces exonérations peut être questionnée, elles sont tout à fait régulières dans l'actuel cadre légal.

Il en est autrement des exonérations des droits perçus à l'occasion de l'ouverture et de l'exploitation des carrières artisanales. Ces exonérations n'interviennent pas dans le cadre du Code des Investissements, du Code Minier ou d'une convention internationale tel que prévu par la loi, mais sont généralement accordées par un arrêté ministériel définissant le régime fiscal et douanier de l'exécution d'un marché public. Ces arrêtés ne mentionnent d'ailleurs pas les droits concernés parmi ceux faisant l'objet d'exonération. Par ailleurs concernant la taxe d'extraction et de ramassage de matériaux, il s'agit d'un produit domanial qui ne peut faire l'objet d'exonération.

❖ **La patente sur marchés payée par les entreprises bénéficiant de marchés exécutés sur le territoire des collectivités.**

Cette question comporte deux aspects :

- l'identification du bénéficiaire de ce paiement : s'agit-il de l'Etat ou de la collectivité sur le territoire de laquelle le marché concerné est exécuté ?
- le suivi de l'imputation de ce paiement ?

Il semble que la pratique suivie soit variable selon les Centres d'impôts. Sur le plan légal, le bénéficiaire de la patente sur marché est bien la collectivité territoriale sur le territoire de laquelle les travaux sont exécutés. Il pourrait se poser le problème de la multiplicité des collectivités lorsque les travaux sont exécutés sur le territoire de plusieurs d'entre elles. Il serait donc utile que l'administration fiscale fasse connaître clairement les critères qu'elle utilise pour répartir le produit de la patente entre les collectivités concernées.

Tout cela souligne la nécessité de fournir à temps et de manière complète les informations nécessaires aux collectivités.

❖ **La répartition du produit de certains impôts entre les communes et entre les communes et les autres collectivités.**

La détermination du montant et la répartition du produit de la patente contenue dans l'impôt synthétique et la taxe sur les transports routiers (TTR) constituent un problème. La loi fixe pour chacun de ces impôts d'Etat, le pourcentage représentatif de la valeur de la patente (10,45 % pour l'impôt synthétique et 6 % pour la TTR).

Une première difficulté provient du fait que les collectivités ne sont pas systématiquement informées, comme elles devraient l'être, du montant des

recouvrements de ces impôts. Une seconde difficulté est liée au fait que le service des impôts n'identifie pas toujours la commune de rattachement du redevable de l'impôt et a tendance à favoriser la commune chef lieu du cercle.

Pour ces deux impôts, la répartition du produit entre les différents niveaux de collectivités relève de la responsabilité du service des impôts, puisqu'il assure le recouvrement dans sa totalité. Des instructions claires devraient être données à cet égard pour une solution définitive du problème en se conformant aux règles légales prévues. Mais le meilleur contrôle est celui que pourraient exercer les collectivités elles mêmes lorsqu'elles sont informées comme elles devraient l'être sur les émissions et les recouvrements.

Pour la TDRL, le problème se pose constamment quant à la répartition du produit entre la commune, son cercle et sa région d'appartenance. L'attitude des services du Trésor envers cette pratique qui constitue une infraction pénale devrait évoluer vers plus de sévérité à l'égard des communes qui falsifient le montant des recouvrements au titre de la TDRL et de la taxe de voirie. Cette pratique est constitutive de l'infraction de faux en écritures publiques pour lequel des sanctions graves sont prévues. La solution consiste dans l'exercice effectif du recouvrement sous le contrôle du percepteur et la mise en œuvre des poursuites et des sanctions prévues, et le refus de valider ces pratiques.

Le problème existe sous une forme nouvelle en ce qui concerne la taxe sur les coupes de bois du domaine de l'Etat. Il faut rappeler qu'il s'agit juridiquement du domaine forestier de l'Etat, ce qui explique que les permis de coupe soient établis par les services déconcentrés et non par les collectivités. Une première correction à ce niveau est nécessaire pour impliquer les collectivités dans la gestion de la délivrance des permis de coupes.

Ensuite, de nouvelles règles devraient mieux préciser la répartition du produit de cette taxe, modifiée par la loi qui le répartit entre le Fonds d'Aménagement et de Protection des Forêts et les collectivités (à raison de 20%). Mais la clef de répartition de cette affectation entre collectivités n'a pas été indiquée

❖ **La gestion de la taxe sur les cycles à moteur**

Le problème résulte du transfert de la gestion de cette taxe aux collectivités, alors même que ce transfert ne résulte d'aucun texte connu : aucune modification dans le CGI et le LPF n'est intervenue en ce qui concerne le taux, l'émission et le recouvrement de la taxe.

L'article 170 CGI fixe le taux de la taxe.

Les articles 307 à 317 du LPF sont consacrés aux modalités de délivrance de la vignette représentative du paiement de la taxe et de répression de son non paiement.

Or dans la pratique et à la suite du transfert des attributions aux collectivités des attributions relevant normalement du service des impôts, la taxe est recouvrée dans des conditions parfois anarchiques (agents d'une commune allant recouvrer sur le territoire d'une autre), à des tarifs illégaux (en dessous des tarifs prévus par la loi), ce qui réduit considérablement son produit, alors que le potentiel peut être estimé élevé au regard des nombreuses motos en circulation. La solution est le retour à la pratique légale, dans laquelle le service des impôts fait confectionner les vignettes, les vend et répartit leur produit suivant le lieu de résidence du propriétaire de l'engin.

V. LA GESTION DES IMPÔTS LOCAUX A TRAVERS LE FONCTIONNEMENT DE LA CHAÎNE FISCALE LOCALE

Après la présentation des règles de fonctionnement de la chaîne fiscale locale, il faut examiner, comment celle ci fonctionne concrètement, comment s'effectue la gestion des différents impôts et taxes locaux, et comment sont mises en œuvre ces différentes procédures décrites plus haut.

Des développements séparés sont consacrés d'une part aux impôts et taxes locaux dont la gestion continue à relever des services déconcentrés de l'État, d'autre part à ceux dont la gestion incombe aux services financiers des collectivités.

A. LES IMPÔTS ET TAXES LOCAUX GERES PAR LES SERVICES DE L'ETAT

1. LA CONTRIBUTION DES PATENTES ET LA TAXE DE VOIRIE DUE PAR LES PATENTABLES

La patente est due par toutes les personnes physiques ou morales exerçant une activité à but lucratif, qu'elle soit commerciale, industrielle ou libérale. La patente des entreprises soumises à l'imposition au régime du réel comprend deux éléments : un droit fixe déterminé selon le secteur d'activité et le chiffre d'affaires de l'entreprise et un droit proportionnel égal à 10% de la valeur locative des locaux professionnels. La patente des petits opérateurs économiques soumis au régime de l'imposition synthétique est une fraction de l'impôt synthétique qu'ils paient.

La contribution de la patente constitue la ressource fiscale la plus importante dans les grandes communes urbaines, comme le confirme d'ailleurs les données concernant certaines d'entre elles figurant dans l'échantillon

La taxe de voirie est due également par les personnes physiques ou morales assujetties à la patente, au taux de 5% du montant de la patente, avec laquelle elle est enrôlée et

recouvrée par le service des impôts. La gestion de cette taxe ainsi que de celle de la patente continue à être du ressort exclusif du service des impôts.

Du point de vue des collectivités et des communes en particulier, la faiblesse majeure dans la gestion de la patente reste l'absence évoquée plus haut de communication d'informations par le service des impôts aux services financiers des communes. Ces informations sont indispensables pour l'élaboration du budget de la commune auquel est versé le produit de la patente : il s'agit par exemple du nombre de patentables par classe, des entreprises exonérées de patente, des montants recouverts, des restes à recouvrer, etc. Cette obligation légale est très peu respectée dans les faits, bien qu'il puisse être noté que les services financiers des collectivités ne soient pas très actifs dans la recherche de ces informations qui concernent pourtant leur ressource fiscale la plus importante.

L'évaluation du potentiel de recettes de la patente

Contrairement à une idée parfois répandue, la patente au réel est l'un des impôts les mieux acceptés, dont l'assiette est parmi les mieux maîtrisées et dont le taux de recouvrement des recettes est parmi les plus élevés de tous les impôts. Elle fait aussi l'objet de recensements annuels, de contrôles et de vérifications par le service des impôts, dans le cadre des procédures fiscales de droit commun.

La situation est différente en ce qui concerne la patente incluse dans l'impôt synthétique, auquel est assujéti un nombre extrêmement élevé de petits opérateurs opérant dans des secteurs économiques dont une grande partie relève de l'informel (petit commerce de détail, artisans, garagistes, tailleurs, etc.) et qui pour cette raison se prête beaucoup moins aux recensements. Cette situation relève du problème général de l'élargissement de l'assiette des impôts d'État et est traitée dans ce cadre.

Appui des communes dans le recensement de la patente

Les communes peuvent cependant contribuer à l'élargissement de l'assiette de la patente et de la taxe de voirie qui leur profitent directement, en apportant un appui administratif aux recensements annuels effectués par le service des impôts. Elles peuvent également y contribuer plus efficacement, en exigeant systématiquement l'immatriculation fiscale de tous les opérateurs entretenant une relation d'affaires avec la commune, qu'il s'agisse de l'attribution de marchés, de location de magasins, d'attributions de places dans les infrastructures commerciales appartenant à la commune, etc. Il faut cependant reconnaître que le service des impôts ne semble pas rechercher systématiquement cette collaboration ou en sous estime l'intérêt, alors que l'intérêt en jeu est extrêmement important pour les communes.

Les exonérations à la patente

La promotion des investissements dans certaines activités ou certaines considérations de politique sociale (exemple : aide aux jeunes diplômés ou aux licenciés pour motif économiques), amènent parfois l'État à consentir des exonérations totales ou partielles de patente, pour des durées plus ou moins longues. Ces exonérations qui constituent autant de moins values sur le produit de la patente, ne peuvent être compensées dans le cadre de la législation actuelle. Cela est d'autant plus regrettable que la durée de ces exonérations est souvent allongée quand les entreprises bénéficiaires s'installent dans des zones considérées comme défavorisées : même si à terme l'effet escompté du développement de ces entreprises est un apport au budget des collectivités, dans l'immédiat, celles ci, qui sont elles mêmes défavorisées, subissent des pertes de recettes.

2. LA CONTRIBUTION DE LICENCES

Elle est due par toute personne physique ou morale se livrant à la vente en gros ou en détail de boissons alcooliques ou fermentées. Elle est constituée par un droit fixe annuel déterminé selon la nature des opérations en 4 classes et 3 taux selon que l'activité soit exercée à Bamako, dans un chef lieu de région ou dans d'autres localités. Ces taux varient de 9 000 à 150 000 CFA.

La gestion de la contribution des licences est effectuée dans les mêmes conditions, en termes de recensement de la matière imposable, d'émission et de recouvrement que la patente.

3. L'IMPÔT SUR LES TRAITEMENTS ET SALAIRES PAYES SUR LE BUDGET DE COMMUNE

L'ITS dû sur les salaires payés par le budget d'une collectivité est rétrocédé à celle ci. Les taux applicables et les règles de détermination de revenu imposable sont indiqués dans le Code Général des Impôts.

Le processus de retenue et de reversement de l'ITS est entièrement effectué par le receveur de la commune.

L'évaluation du potentiel de cet impôt ne pose aucun problème particulier. Son potentiel de recettes était jusqu'il y a peu, considéré comme assez faible, du fait que l'effectif du personnel émergeant au budget des collectivités et le montant des salaires payés n'étaient pas considérables. Mais la mise en œuvre du transfert au budget de certaines collectivités du personnel enseignant contractuel payé sur les fonds PPTE, et celui prévu du personnel de santé et qui jusqu'ici émergeaient au budget d'État ouvre de nouvelles perspectives d'accroissement du produit de cet impôt. L'accroissement substantiel de recettes de cet impôt apparaît à partir des budgets 2010, passant de 207 168 214 CFA en 2009 à 1 038 992 553 CFA en 2010 et à 1 228 497 153 CFA en 2011. C'est l'une des évolutions positives les plus remarquables et qui illustre parfaitement l'effet bénéfique d'un transfert de ressources dans le domaine de l'éducation.

4. LA TAXE FONCIERE

Assiette et taux

Instituée par la loi n° 2011- 034 du 15/07/11, la taxe foncière est le dernier né des impôts et taxes locaux. Elle s'applique à tous les immeubles bâtis et non bâtis existant sur le territoire de la commune. Sous réserve des cas d'exonération prévus, la taxe s'applique aux maisons, aux usines, à tous les immeubles, aux installations industrielles et commerciales assimilables à des constructions, à l'outillage des établissements industriels fixés au sol ou faisant corps avec un immeuble, aux terrains nus à usage commercial ou industriel, ou tout simplement acquis depuis plus de 3 ans.

Son taux est de 3% de la valeur locative, identique à celle de l'Impôt sur le revenu Foncier.

La taxe foncière a commencée à être perçue à partir de l'exercice 2012 : c'est en principe à partir de l'exercice 2013 que son produit a commencé à figurer dans les budgets et les comptes des collectivités.

Gestion de la Taxe Foncière

La gestion de la Taxe Foncière est calquée sur celle de l'Impôt sur le Revenu Foncier, seul le taux étant différent. Ainsi, la Taxe Foncière doit faire l'objet d'une déclaration annuelle par le contribuable au cours du mois de mars. Sa gestion rencontre les mêmes problèmes et son rendement est encore faible.

Les exonérations

La loi met hors du champ d'application de la taxe les terrains à vocation agricole qui constituent l'essentiel de la catégorie des immeubles non bâtis en zone rurale, les immeubles appartenant à l'État et aux organismes publics qui sont parfois les seuls existant dans certaines communes rurales, les immeubles à usage scolaire, médical ou social non productifs de revenus, les immeubles non loués. Ces exonérations réduisent ainsi considérablement l'assiette de la taxe foncière dans les communes rurales. La taxe foncière devient alors une taxe profitant essentiellement aux communes urbaines.

L'impact de la procédure de déclaration

La taxe foncière doit faire l'objet d'une déclaration annuelle. Or dans le contexte du Mali, seules les entreprises du secteur moderne font à peu près correctement et régulièrement les déclarations fiscales. Les contribuables de l'IRF tout comme ceux de la taxe foncière sont plus divers et comprennent une majorité de propriétaires d'immeubles non connus de l'administration fiscale. La conséquence de ce choix est que le poids de la taxe foncière pèsera essentiellement sur les entreprises. La sous déclaration chronique et bien connue de l'IRF affectera également le rendement de la taxe foncière.

Les avantages d'une assiette plus simple

Un système moins sophistiqué mais plus facile à mettre en œuvre et garantissant un minimum de rendement de cet impôt pour les collectivités est concevable. Ce système pourrait être basé sur la fixation d'une valeur forfaitaire de la valeur locative du mètre carré, qui varierait selon que les immeubles bâtis ou non bâtis et selon le lieu de situation. Ce tarif pourrait varier dans une fourchette comme pour la TDRL auparavant. Chaque collectivité pourrait ainsi connaître avec exactitude le potentiel de la taxe sur lequel elle peut compter et éviter toutes les déperditions de recettes liées au type de gestion actuel de cette taxe.

B. LES IMPÔTS ET TAXES GERES PAR LES SERVICES FINANCIERS DES COMMUNES

Deux catégories sont à distinguer :

La loi n° 036 du 15/07/11, a institué au profit des communes un certain nombre d'impôts et taxes dont elles peuvent fixer les taux dans une certaine fourchette indiquée par la loi. Ces taxes sont au nombre de 11 et très divers, mais leur assiette n'existe pas nécessairement dans toutes les communes ou y est insuffisante, particulièrement dans les communes urbaines.

ENCADRE N° 7 Liste des 11 impôts et taxes locaux institués par la loi 2011 - 036 du 15/07/11:

la taxe de voirie, la taxe sur les embarcations, la taxe sur les charrettes, la taxe sur les autorisations de construire, la taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements occasionnels, la taxe sur les établissements de nuit, dancings, discothèques et restaurants, la taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics, la taxe sur les débits de boisson et gargotes, la taxe de publicité dans les lieux publics, la taxe sur les moulins, la taxe sur les sorties des véhicules de transport public.

Cette même loi n° 2011 - 036 du 15/07/2011 a aussi affecté aux collectivités, la gestion et le produit d'un certain nombre d'impôts et taxes figurant dans le Code général des Impôts.

ENCADRE N° 8 : Liste des impôts et taxes dont la gestion et le produit ont été affectés aux collectivités par la loi n° 2011 - 036 du 15/07/11 :

la TDRL, la taxe sur le bétail, la taxe sur les armes à feu, la taxe sur les bicyclettes, la taxe sur les cycles à moteur, la taxe perçue lors de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou d'ouverture de carrières artisanales.

La plupart des dysfonctionnements dans la chaîne fiscale locale se rencontre dans la gestion des deux catégories d'impôts et taxes relevant du service financier des communes. L'un des meilleurs indicateurs de la maîtrise des procédures de la fiscalité locale par les services des collectivités est justement le niveau des recettes qu'ils recouvrent.

1. LA TAXE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL ET LOCALE (TDRL)

La TDRL est l'impôt local le plus important en termes de potentiel et de recettes pour les communes rurales qui constituent la majorité des communes du Mali.

L'assiette

Elle est due par toute personne résidente au Mali au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Il est prévu 8 cas d'exonération dont les plus importants concernent les indigents, les élèves et étudiants, les personnes âgées de plus de 60 ans non imposables à l'impôt sur le revenu, les grands malades et les mères de quatre enfants ou plus. Selon les estimations généralement admises, la fraction de la population d'une commune imposable à la TDRL varie de 40 à 45%, chiffre souvent utilisé pour évaluer le potentiel fiscal de la TDRL.

Le taux

Le taux de la TDRL tel que fixé par l'État avant la loi n° 036 du 15/07/11, varie de 875 CFA à 3000 CFA par an et par contribuable, suivant la collectivité. Ces taux très anciens, ont plus de 20 ans et datent de la période d'avant la décentralisation : ils ne reflètent donc pas les changements intervenus depuis cette époque tant dans la différenciation des revenus que dans la réorganisation territoriale du pays.

L'estimation du potentiel de recettes de la TDRL, le problème du recensement

La TDRL, principale ressource fiscale de la majorité des communes du Mali, devrait théoriquement avoir un potentiel de recettes globales élevé, parce que son assiette qui est l'effectif de la population, est la plus répandue territorialement. Mais son recouvrement est globalement insatisfaisant : traditionnellement très faible dans les grandes communes urbaines, il est à peine meilleur dans les communes rurales, à quelques exceptions près.

Ce manque de performances est habituellement attribuée à "l'incivisme fiscal des populations, mais les conditions de fonctionnement de la chaîne fiscale doivent également être mises en cause.

Il n'existe pas de mesure fiable du potentiel de la TDRL puisque aucun recensement des contribuables de cet impôt n'a jamais été effectué à l'échelle nationale. Le recensement général sur le terrain, c'est à dire l'identification individuelle des contribuables, n'a guère été effectué même une seule fois depuis l'avènement de la décentralisation, même si cela a été le cas dans quelques rares communes comme Koumantou, dans la région de Sikasso.

Seule une estimation très grossière est faite la plupart du temps, du potentiel de recettes de la TDRL dans les communes. Elle est parfois effectuée à partir de certains éléments connus tel que l'effectif de leur population qui sert de base pour une estimation de la population théoriquement imposable (entre 40 et 45% suivant le cas). A cette assiette estimée, il est fait application d'un taux de la TDRL. Il a été indiqué plus haut que ce taux est fixé par chaque commune dans les limites d'une fourchette établie par la loi.

L'absence d'un véritable recensement constitue une faiblesse capitale dans la chaîne fiscale, et exclut évidemment la possibilité d'obtenir une évaluation réaliste du potentiel fiscal de cet impôt. Elle se répercute dans l'élaboration des budgets, où le caractère irréaliste des prévisions budgétaires concernant la TDRL est souvent dénoncé.

La situation est identique pour beaucoup d'autres impôts et taxes locaux, dont certains comme la taxe sur le bétail, ont un potentiel de recettes élevé. Cela impose une prise de conscience de l'importance et de l'utilité du recensement de la matière imposable tant par les collectivités locales que par la tutelle. Loin d'être une tâche secondaire ou même non indispensable, elle est tout au contraire fondamentale parce qu'elle est la première étape du fonctionnement correct de toute chaîne fiscale.

L'implication du service des impôts dans la réalisation de cette tâche au niveau local doit être obtenue, car il a l'expérience et les capacités nécessaires qui manquent cruellement au niveau des services communaux. Cette abstention ne tient pas seulement à la modicité des effectifs et des moyens des services déconcentrés des impôts, souvent invoquée et d'ailleurs vraie. Elle se nourrit également de l'orientation, des objectifs et de l'organisation du service des impôts essentiellement tourné vers le tissu fiscal le plus prometteur en termes de recettes, celui des entreprises, surtout celui des grandes entreprises auquel il consacre l'essentiel de son personnel le plus qualifié et de son équipement et de ses moyens les plus modernes. Sur le plan local, l'implantation des centres d'impôts au sel niveau du cercle, c'est à dire près de la seule matière imposable qui fournit des recettes au budget d'État, traduit assez bien ce choix.

La confection des rôles

La confection des rôles² de la TDRL doit résulter du recensement des contribuables ne doit pas être de pure façade. Pour pallier l'absence de recensement, la pratique généralement suivie consiste à établir les rôles exclusivement à partir des cahiers de recensement et des carnets de famille. Or l'actualisation de ces documents de base n'est ni générale, ni exhaustive, ni systématique : même dans certaines des communes rurales où elle semble être correctement effectuée, elle ne prend en compte que les contribuables qui viennent spontanément déclarer des naissances ou des décès, permettant ainsi d'actualiser le carnet de famille et le cahier de recensement en ce qui les concerne.

² Le rôle est un document recensant l'ensemble des contribuables au regard d'un impôt donné : exemple, le rôle des contribuables de la TDRL.

ENCADRE N° 9 : la notion de concession et le rôle du carnet de famille dans la gestion des impôts forfaitaires

La gestion de la TDRL, de la taxe de voirie et dans une moindre mesure, celle de la taxe sur le bétail, soulève une question pratique très importante, celle de la détermination du redevable légal de ces taxes.

Le contenu des textes applicables désigne bien l'assiette de ces taxes :

- ainsi pour la TDRL, sous réserve des cas d'exonération prévus, il s'agit de toutes les personnes âgées de plus de 40 ans, résidant au Mali au 1^{er} janvier de l'année d'imposition ou y fixant leur résidence au cours de cette année .
- pour la taxe de voirie, celle ci est due par les familles vivant à l'intérieur d'une concession.
- enfin, pour la taxe sur le bétail, elle frappe les possesseurs de chevaux, chameaux, ânes, bœufs, moutons et chèvres.

Malgré ces indications, la détermination du redevable légal de ces taxes soulève des questions pratiques dont la solution n'est pas évidente. Dans la pratique, l'administration se référait à la notion de concession, regroupement de plusieurs familles apparentées dans une même unité d'habitation. La concession pouvait être assimilée à une unité économique, générant un revenu collectif provenant la plupart du temps des travaux agricoles réalisés en commun, qui était géré par le chef de famille le plus âgé de la concession. Celui ci était alors considéré comme le chef de la concession, et donc le redevable légal des impôts et taxes mis à la charge des familles, qu'il était censé répartir entre elles et collecter pour le compte de l'autorité. La logique de ce système explique également le recours aux rôles numériques, mis parfois au nom du chef de village qui devenait ainsi le redevable légal des impôts et taxes figurant sur le rôle. Mettre tout le fardeau fiscal à la charge de l'individu ainsi désigné ne présentait pas de gros inconvénient dans la mesure où l'individualisation du revenu était peu poussée et où l'autorité de la personne ainsi désignée était suffisante.

Mais les choses ont considérablement évolué depuis lors, et si les concessions existent toujours y compris dans les centres urbains, elles n'ont plus la même signification économique ou en matière de revenus des familles.

D'autre part, il se pose toujours la question du support matériel permettant d'identifier l'unité familiale. Le carnet de famille a longtemps joué ce rôle, mais il est de moins en moins adapté à son rôle fiscal : en effet, sa généralisation et son actualisation constante qui sont indispensables pour son efficacité, sont en recul de manière générale.

Il apparaît donc que l'évaluation du potentiel fiscal de ces impôts et sa traduction concrète par l'établissement de rôles d'impôts, doivent apporter une solution pratique à ces deux questions.

La vérification du respect de la date limite pour l'établissement des rôles, qui est le 10 novembre de l'année précédente pour un exercice donné peut fournir d'autres indices trahissant l'absence de véritables rôles. Le respect de ce délai est indispensable pour que la TDRL puisse être prise en compte dans le budget initial de l'exercice.

L'émission des rôles la TDRL est juridiquement réalisée par leur homologation par le Préfet territorialement compétent, ce qui leur donne la force exécutoire. L'égalité parfois notée entre le montant des émissions et celui des recouvrements constitue souvent l'indice que les rôles concernés ont été émis pour la régularisation des montants recouverts sur les redevables à l'occasion de l'accomplissement d'un acte administratif et présentés dans les comptes administratifs comme correspondants à des émissions, et qui correspondent en général au paiement de la TDRL de 3 exercices pour chacun des redevables concernés.

Lors de l'établissement du budget, en l'absence de véritable émission de rôles, il ne peut y avoir une évaluation réaliste du potentiel fiscal, ni un suivi des restes à recouvrer.

La date limite pour l'accomplissement de la formalité de l'émission, qui donne force exécutoire aux rôles, est le 15 décembre. Là encore, les indications fournies pour certaines collectivités montrent que cette date est la plupart du temps largement dépassée.

La prise en charge des rôles émis a pour effet juridique de rendre le percepteur personnellement responsable du recouvrement de la TDRL. De manière absolue, cette règle n'est respectée nulle part, cette étape étant partout contournée alors même que son respect est une règle impérative de la comptabilité publique. Cette attitude est d'ailleurs le meilleur indice du peu de confiance des percepteurs municipaux dans la fiabilité des rôles émis ou simplement de l'inexistence des rôles. La rupture créée ainsi dans le fonctionnement de la chaîne fiscale entraîne évidemment comme conséquence l'absence de toute responsabilité légale du recouvrement de l'impôt. La responsabilité du percepteur, qui est le comptable public de la collectivité ne peut être engagée en l'absence de prise en charge, et celle de l'autorité communale qui n'est pas instituée par la loi, ne peut y être substituée. L'efficacité du recouvrement devient dès lors aléatoire puisque seul le comptable public, responsable légal du recouvrement, peut légalement utiliser les voies de droit prévues pour le recouvrement forcé de ces créances.

2. LA TAXE DE VOIRIE

Étroitement liée à la TDRL, la taxe de voirie est due par chaque famille à l'intérieur d'une concession à raison de 3000 CFA dans le District de Bamako et de 2000 CFA dans les autres localités du pays.

Enrôlée et recouvrée en même temps que la TDRL, la gestion de cette taxe connaît les mêmes problèmes. Mais à l'inverse de la TDRL, son produit n'est pas partagé avec d'autres niveaux de collectivités, ce qui conduit à des manipulations diverses, notamment par sa majoration au détriment de la TDRL. En raison de ce lien étroit, les taux de recouvrements et les montants indiqués sont généralement aussi peu significatifs que ceux de la TDRL. Les problèmes de la gestion de cette taxe et l'évaluation de son potentiel de recettes se posent dans les mêmes termes puisqu'il s'agit de la même population de contribuables et que les deux impôts sont soumis aux mêmes procédures. Il faut noter également que les données disponibles ne permettent

pas de faire la part de la taxe de voirie recouvrée avec la patente de celle recouvrée avec la TDRL.

3. LA TAXE DE SORTIE SUR LES VEHICULES DE TRANSPORTS PUBLIC DE PERSONNES ET DE MARCHANDISES

C'est une taxe perçue sur tous les véhicules de transport public de personnes ou de marchandises qui embarquent ou débarquent des voyageurs ou des marchandises sur le territoire de la commune. Elle a été voulue par le législateur comme un droit de stationnement, mais dans la pratique, cette condition est souvent peu respectée, la taxe étant parfois exigée pour le simple fait de traverser la commune.

Le taux de cette taxe est fixé par délibération du conseil municipal ou du District, avec un maximum de 1000 CFA par sortie de véhicule. Dans la plupart des communes, elle figure parmi les plus grandes pourvoyeuses de recettes, et son potentiel est très élevé et en croissance rapide, conséquence directe de l'intensification du trafic interurbain, favorisé par l'extension du réseau routier.

Malheureusement bien qu'elle soit une pourvoyeuse de recettes substantielles pour les collectivités, l'évaluation du potentiel de recettes de cette taxe n'a pas été systématiquement entreprise par les autorités communales. Cela est cependant d'autant plus nécessaire, que les caractéristiques de cette taxe, la localisation des points de perception et le mode de perception sont des facteurs susceptibles de favoriser des dissimulations ou des détournements de recettes, contre lesquelles les communes disposent de peu de moyens de prévention. Cela pose la question fondamentale de savoir si le mode de gestion déléguée n'est pas le plus approprié pour ce genre de taxe.

Les techniques habituelles d'évaluation du potentiel sont basées sur la détermination du volume de recettes réalisé pendant une période de temps suffisamment représentative des sorties de véhicules, à différentes heures de la journée, pendant une période plus ou moins longue. Ces informations, recueillies au cours d'observations directes sur le terrain, peuvent être complétées par les données collectées dans les gares routières, auprès de la Direction des Transports, etc. Cette connaissance même approximative du potentiel de recettes ainsi acquise, peut constituer un outil de contrôle du niveau des recettes et un indicateur indispensable lors des négociations pour une éventuelle délégation de gestion. Ce mode de gestion, outre qu'il assure un montant de recettes prévisibles, simplifie la gestion, permet de réaliser des économies en frais de personnel, et rend inutile la mise sur pied d'un dispositif de contrôle des recettes, coûteux mais pas toujours efficace.

La commune de Ségou qui figure dans l'échantillon, a d'ailleurs franchi ce pas puisque la collecte de cette taxe est désormais confiée à une structure privée.

4. LA TAXE SUR LES CYCLES A MOTEUR

Cette taxe est due par les détenteurs de cycles à moteur, à 2 ou 3 roues. Les tarifs annuels de la taxe sont fixés dans le Code Général des Impôts, et pour tout le territoire national.

Ils sont suivant la cylindrée :

- 3000 CFA pour 50 cm³ ou moins,
- 6000 CFA de 51 à 125 cm³,
- 12 000 CFA au dessus de 125 cm³.

Le produit de cette taxe est partagé entre la commune, le cercle et la région, sauf dans le cas du District, où l'intégralité du produit de la taxe lui est affectée.

Les constatations quotidiennes sur le terrain montrent que partout au Mali, et en particulier dans les communes urbaines, le potentiel de recettes de cette taxe est très élevé et en progression constante, au vu du nombre lui même croissant d'engins motorisés à 2 roues.

Sa gestion, qui peut être qualifiée d'aberrante, constitue cependant un grave échec en raison :

- de la concurrence anarchique régnant entre communes dans la collecte des recettes,
- de l'évolution en dents de scie du rendement de la taxe,
- du niveau des recettes de la taxe globalement insatisfaisant au regard de son potentiel
- de la quasi impossibilité de contrôler l'authenticité de nombreux modèles de vignettes, ce qui est un puissant incitatif aux fraudes et aux détournements de recettes.

Le premier facteur dans cette évolution déplorable a été l'abandon de la gestion de cette taxe par le service des impôts, en dépit des dispositions pourtant claires du Code des Impôts et du Livre des Procédures Fiscales, et sans qu'aucun texte ultérieur ne l'ait autorisé. La liberté désormais laissée à chaque commune de confectionner ses vignettes et d'en fixer le tarif a créé une concurrence déloyale qui s'exerce surtout au détriment des grandes communes urbaines. Il arrive en effet que des communes de leur périphérie fixent les tarifs de leurs vignettes en dessous du tarif légal, (qui est unique pour tout le Mali et fixé dans le Code Général des Impôts) et les vendent parfois sur le territoire des autres. La pratique s'est même instaurée d'accorder des exonérations qui ne sont prévues par aucun texte. L'aspect le plus préoccupant est peut être l'impossibilité de vérifier l'authenticité de ces nombreuses vignettes et de tout contrôle sur la légitimité de leurs vendeurs.

Le mode de recouvrement de la vignette est essentiellement empirique. Il est généralement effectué dans le cadre d'opérations de contrôle plus ou moins vastes, plus ou moins répétées, avec l'appui de la police. Cette pratique semble avoir été adoptée

partout comme le mode de recouvrement normal, d'où le caractère fluctuant des recettes, ainsi que le montre le tableau ci dessous. Si ces opérations permettent de recouvrer des montants souvent importants, leur conception et leur mise en œuvre en font des méthodes sans effet durable. Elles n'attachent guère d'importance à la mise en place d'un fichier des propriétaires d'engins contrôlés, parce qu'elles ne collectent pas, à cette occasion les informations utiles qui le permettraient. Le contexte sécuritaire actuel montre également le danger d'une absence de renseignements sur l'identité des propriétaires des engins à 2 roues, surtout dans les zones rurales.

L'importance de cette source de recettes dans le total des recettes fiscales locales est croissante. Cela rend encore plus inacceptable l'absence d'évaluation fiable du potentiel de recettes de la taxe et son mode de gestion hasardeux. Ainsi, il n'existe pas de données fiables au niveau national sur le nombre même approximatif d'engins motorisés à 2 roues importés ou circulant au Mali, ce qui constitue le point de départ indispensable.

Une piste d'amélioration du recouvrement de cette taxe a été envisagée en 3 étapes ci dessous décrites :

La première étape d'une solution pour corriger cette situation est le retour à la gestion centralisée de la taxe par le service des impôts, comme pour la patente.

Trois raisons au moins justifieraient cette option :

- il faut absolument mettre fin à la concurrence anarchique entre les communes : la vignette est certes un impôt local, mais elle confère le droit à la libre circulation des engins sur tout le territoire national,
- la situation actuelle ne permet pas de contrôler l'authenticité de la multitude du type de vignettes en circulation, ce qui engendre fraudes et détournements de recettes,
- seul l'État a les moyens et les pouvoirs nécessaires pour procéder à un recensement systématique et exhaustif des engins et de leurs détenteurs et procéder à leur immatriculation.

La deuxième étape serait la confection d'un fichier national des propriétaires d'engins à 2 ou 3 roues, constamment actualisé. Cela implique la mise en place d'un dispositif de collecte, et de croisement et d'actualisation des informations nécessaires en provenance du cordon douanier, des importateurs et revendeurs, et des forces de sécurité. L'obligation légale d'enregistrer administrativement les acquisitions ou changements d'engins serait effectivement mise en œuvre et suivie.

Dans une dernière étape, la confection des vignettes et la répartition du produit de la taxe seraient de nouveau effectuées par le service des impôts suivant le critère du lieu de résidence du détenteur de l'engin, tel qu'il figure sur sa carte d'identité. L'existence d'un fichier national permettrait même d'identifier les propriétaires d'engins qui ne se seraient pas acquittés de la taxe dans le délai légal. Une ristourne pourrait même être

prévue au profit des différents services qui devront collaborer pour la mise en œuvre de cette option.

La piste ainsi envisagée demande à être améliorée et comporte évidemment beaucoup de difficultés pratiques. Tout en ne minimisant pas le nombre et la complexité de ces obstacles, il ne faut pas cependant exagérer les difficultés de la mise en place d'un tel dispositif dont le coût serait très largement compensé par l'augmentation très substantielle de recettes qui peut en être attendue, ainsi que par le caractère régulier de ces rentrées de recettes.

5. LA TAXE SUR LES CHARRETTES ET LA TAXE SUR LES EMBARCATIONS

Ces 2 taxes comme certaines autres, n'ont pas d'assiette dans toutes les communes du Mali. A titre d'exemple, la taxe sur les embarcations n'est guère perçue à Sikasso ou à Nioro. La taxe sur les embarcations ne génère que des recettes modestes à Mopti.

Les tarifs maximum sont de 2 000 à 40 000 CFA pour la taxe sur les embarcations et de 2 000 à 7 500 CFA pour la taxe sur les charrettes.

En raison de la modestie des recettes de ces deux taxes, la délégation de leur gestion à des associations regroupant les professionnels du métier semble une solution raisonnable. Ces associations recenseraient les redevables, pourraient même être chargées de leur délivrer ou de renouveler l'autorisation d'exercer la profession, percevraient la taxe due et en reverserait le produit à la commune. Cette expérience, tentée à Kayes pour la taxe d'embarcation, semble avoir réussi. Les services financiers pourraient sur la base de la liste établie par les associations et de contrôles ponctuels, procéder à une évaluation actualisée du potentiel de recettes aux fins de contrôle.

6. LA TAXE SUR LES DANCINGS ET ETABLISSEMENTS DE NUIT, LA TAXE SUR LES AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE, LA TAXE SUR LES ARMES A FEU, LA TAXE SUR L'AUTORISATION D'EXPLOITATION ARTISANALE DE L'OR OU DES CARRIERES, LA TAXE SUR LES DISTRIBUTEURS AUTOMATIQUES ET PAREILS DE JEUX, ETC...

Le potentiel de recettes de cet ensemble de taxes est visiblement modeste en raison soit du peu de développement des activités concernées, soit du tarif réduit de la taxe applicable. C'est certes un bon choix pour les collectivités que de ne pas consacrer à leur gestion, une fraction trop importante des ressources administratives limitées dont elles disposent. Mais il est important de noter que figurent parmi ces taxes aux recettes modestes, celles dont le taux de progression des recettes est élevé et continu. Cela pourrait également signifier que leur potentiel de recettes est sous estimé.

La caractéristique commune de ces taxes est qu'elle concerne des activités ou des biens dont la détention ou l'exploitation sont soumises à des autorisations administratives : les taxes dues sont susceptibles d'être perçues à l'occasion de la délivrance ou du renouvellement de ces autorisations. Cela permet également de collecter les

informations nécessaires pour identifier les redevables, et constituer ainsi une base de données actualisée à l'occasion de contrôles ponctuels. La tâche essentielle consisterait donc pour les collectivités bénéficiaires à organiser des contrôles réguliers et espacés pour détecter les éventuels fraudeurs. Elle devrait entraîner peu de coûts, ce qui est indispensable vu la modicité des recettes attendues. Cela semble d'ailleurs la pratique assez largement suivie.

**ANNEXE 1 : LA NOMENCLATURE BUDGETAIRE DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES AVEC LA LISTE DES IMPÔTS ET TAXES**

	<i>Impôts et taxes gérés par la commune</i>
711	Impôt sur les personnes
7111	TDRL
7112	Taxe de voirie
712	Impôt lié à l'activité
7123	Taxe sur les charrettes
7124	Taxe sur les embarcations
7125	Taxe sur les établissements de nuit et dancing
7126	Taxe sur les débits de boisson et gargottes
7127	Impôt sur les Traitements et Salaires
713	Impôts et taxes assimilés
7131	Taxe sur le bétail
7132	Taxe sur les armes à feu
7133	Taxe sur les moulins
719	Autres et taxes assimilées
7191	Taxe sur les distributeurs automatiques et appareils de jeux installés dans les lieux publics
7192	Taxe ou vignettes sur les cycles à moteur et bicyclettes.
7193	Taxe sur la publicité et l'affichage
7194	Taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements.
7195	Taxe sur l'autorisation de construire
7196	Taxe de sortie des véhicules de transport dans les gares routières.
7197	Taxe sur l'usage privatif du domaine public

	<i>Impôts et taxes gérés par les services de l'Etat</i>
712	Impôts liés à l'activité
7121	Patentes
7122	Licences
72	Produit des services du domaine et vente divers
	Produits domaine/patrimoine services gérés par la commune
720	Vente de récoltes et de produits forestiers
721	Redevances et recettes d'utilisation du domaine
7211	Concessions, redevances et taxes funéraires/pompes
7212	Droits de stationnement et d'occupation de la voie publique
72121	Droits de place sur les marchés et foires (animaux)
72122	Droits de stationnement des taxis et véhicules de transport en commun
7213	Redevances pour appareils distributeurs d'essence
7214	Vente d'eau
7215	Permis d'occuper
7216	Redevances d'éclairage public
7217	Ventes de récoltes et de produits forestiers
7219	Autres redevances et recettes d'utilisation du domaine
722	Prestations de service
7221	Redevances d'enlèvement des ordures ménagères
7222	Redevances et droits des services à caractère culturel
7223	Redevances et droits des services à caractère sportif

7224	Redevances et droits des services à caractère sanitaire
72241	Redevances des latrines
72242	Redevances sanitaires, désinsectisation
72249	Autres redevances et droits des services à caractère sanitaire
7225	Redevances et droit des services à caractère administratif
72251	Légalisations de signature
72253	Livrets de famille
72254	Délivrances d'acte d'état civil
727	Autres produits de gestion courante
7271	Vente d'animaux de fourrière
7272	Revenus des immeubles
72720	Loyers de logements
72721	Loyers des magasins appartenant à la collectivité
72722	Location des installations sportives
72729	Autres loyers
729	Autres produits
7291	Produits des services exploités dans l'intérêt du personnel
7292	Location des véhicules ambulances, etc...
7293	Location du matériel
7294	Mise à disposition du personnel facturé
7297	Remboursement de frais autre que le personnel
7299	Autres produits(fourrières, abattage, amendes)
	Produits domaine/patrimoine services gérés par les services de l'Etat

ANNEXE 2 : LISTE DES IMPOTS LOCAUX ET L'AFFECTATION DE LEURS PRODUITS

Loi N°2011-036/ DU 15 JUILLET 2011 RELATIVES AUX RESSOURCES FISCALES DES COMMUNES, DES CERCLES ET DES REGIONS

TABLEAU N°1: Impôts et taxes dont le produit est affecté au budget de la Commune

Catégories	Financements et pourcentage
Montant de l'ITS	100%
Montant de la taxe foncière	100%
Montant de la contribution des patentes et licences	60%
Montant de la taxe de voirie	100%
Montant de la TDRL	80%
Montant de la taxe sur le bétail	80%
Montant de la taxe sur les armes à feu	80%
Montant de la taxe sur les cycles à moteur : (-cylindrée de 50 cm ³ et au-dessous: 3000 f cfa/an; -cylindrée de 51 cm ³ à 125 cm ³ : 6 000 f cfa / an; -cylindrée de plus de 125 cm ³ : 12 000 f cfa / an)	60%
Montant de la taxe sur les bicyclettes (1 000 f cfa / an)	100%
Montant de droits et taxes perçus à l'occasion de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or et d'autres substances minérales ou d'ouverture de carrières artisanales prévues par le code minier	80%
Montant de la taxe sur les embarcations	100%
Montant de la taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou marchandises sortant de la commune	100%
Montant de la taxe sur les autorisations de construire	100%
Montant de la taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics	100%
Montant de la sur les charrettes	100%
Montant de la taxe sur les moulins	100%
Montant de la taxe sur les établissements de nuit, dancing, discothèques et restaurants avec orchestre	100%
Montant de la taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements occasionnels	100%
Montant de la taxe sur les débits de boissons et gargotes	100%
Montant de la taxe perçue sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat	50%
Redevances instituées par les Communes en rémunération de prestations de services rendus	-

**Loi N°2011-036/ DU 15 JUILLET 2011 RELATIVES AUX RESSOURCES FISCALES DES
COMMUNES, DES CERCLES ET DES REGIONS**

TABLEAU N°2: Impôts et taxes dont le produit est affecté au budget du Cercle

Catégories	Financements et pourcentage
Montant de l'Impôt sur les Traitements et Salaires (ITS) des personnes payées sur le budget du Cercle	100%
Montant de l'ITS des personnes payées sur le budget des établissements publics du Cercle	100%
Montant de la taxe foncière	25%
Montant de la contribution des patentes et licences	25%
Montant de la TDRL	15%
Montant de la taxe sur le bétail	15%
Montant de la taxe sur les armes à feu	15%
Montant de la taxe sur les cycles à moteur (-cylindrée de 50 cm ³ et au-dessous: 3000 f cfa/an; -cylindrée de 51 cm ³ à 125 cm ³ : 6 000 f cfa / an; -cylindrée de plus de 125 cm ³ : 12 000 f cfa / an)	25%
Montant des droits et taxes perçus à l'occasion de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or et d'autres substances minérales ou d'ouverture de carrière artisanale prévue par le code minier	15%
Montant de la taxe perçue sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat	25%
Redevances instituées par le Cercle en rémunération de prestations de services rendus	

**Loi N°2011-036/ DU 15 JUILLET 2011 RELATIVES AUX RESSOURCES FISCALES DES
COMMUNES, DES CERCLES ET DES REGIONS**

TABLEAU N°3: Impôts et taxes dont le produit est affecté au budget de la Région

Catégories	Financements et pourcentage
Montant de l'Impôt sur les Traitements et Salaires (ITS) des personnes payées sur le budget de la Région	100%
Montant de l'ITS des personnes payées sur le budget des établissements publics de la Région	100%
Montant de la taxe foncière	15%
Montant de la contribution des patentes et licences	15%
Montant de la TDRL	5%
Montant de la taxe sur le bétail	5%
Montant de la taxe sur les armes à feu	5%
Montant de la taxe sur les cycles à moteur (-cylindrée de 50 cm ³ et au dessous: 3000 f cfa/an; -cylindrée de 51 cm ³ à 125 cm ³ : 6 000 f cfa / an; -cylindrée de plus de 125 cm ³ : 12 000 f cfa / an)	15%
Montant des droits et taxes perçus à l'occasion de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or et d'autres substances minérales ou d'ouverture de carrières artisanales prévues par le code minier	5%
Montant de la taxe perçue sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat	25%
Redevances instituées par la Région en rémunération de prestations de services rendus	

Loi N°96-058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du District de Bamako et des Communes qui le composent

TABLEAU N01: Impôts et taxes du District de Bamako prévus par le CGI

Catégories	Financements et pourcentage
Montant intégral des contributions des patentes et licences	60%
Montant de la TDRL (fixé 3 000 f cfa par contribuable)	20%
Montant intégral de l'ITS des personnes payées sur le budget du District et de ses démembrements	100%
Taxe sur les cycles à moteur	-cylindrée de 50 cm ³ et au-dessous: 3000 f cfa/an; -cylindrée de 51 cm ³ à 125 cm ³ : 6 000 f cfa / an; -cylindrée de plus de 125 cm ³ : 12 000 f cfa / an.
Taxe sur les bicyclettes	1 500 f cfa par an
Taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou de marchandises, sortant du territoire du District lorsqu'ils ont été chargés dans le District	Maximum de 1 000 f cfa par sortie et par véhicule
Taxe sur les embarcations sans moteur	Maximum de 5 000 f cfa par embarcation et par an
Taxe sur les embarcations avec un moteur hors-bord	Maximum de 10 000 f cfa par embarcation et par an
Taxe sur les embarcations avec deux moteurs hors-bords ou plus	Maximum de 20 000 f cfa par embarcation et par an
Taxe sur les embarcations avec un moteur fixe ou plus	Maximum de 40 000 f cfa par embarcation et par an
Taxe sur les charrettes à bras	Maximum 2 000 f cfa par an
Taxe de voirie	Maximum 5% de la patente ou 3 000 f cfa par an et par famille à l'intérieur d'une concession

Loi N°96-058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du District de Bamako et des Communes qui le composent

TABLEAU N01: Impôts et taxes des Communes du District de Bamako prévus par le CGI

Catégories	Financements et pourcentage
Montant intégral des contributions des patentes et licences	40%
Montant de la TDRL	80%
Montant intégral de l'ITS des personnes payées sur le budget du District et de ses démembrements	100%
Montant intégral de l'ITS des personnes payées sur le budget de la Commune et de ses démembrements	
Montant intégral de la taxe sur les armes à feu	
Autorisation des spectacles et divertissements occasionnels	Maximum 10% des recettes brutes
Appareils de jeux installés dans les lieux publics	-appareils automatiques: maximum de 15 000 f cfa par an et par appareil; -autres appareils: maximum de 6 000 f cfa par an et par appareil.
Etablissements de nuit, dancings, discothèques et restaurants avec orchestre	maximum de 100 000 f cfa par an
Débuts de boissons et gargotes	-boissons alcooliques ou fermentées : maximum de 75 000 f cfa par an; -boissons autres qu'alcooliques ou fermentées et gargotes: maximum de 30 000 f cfa par an
Publicités dans les lieux publics	-par affichage: maximum de 500 f cfa par affiche et par mois; -par banderole: maximum de 1 000 f cfa par banderole et par semaine; -par panneaux publicitaires et enseigne lumineuse: maximum de 5 000 f cfa par mètre carré ou fraction de mètre carré par an; -par projection ou annonce dans les salles de spectacles et lieux publics: maximum de 500 f cfa par journée ou 2 000 f cfa par semaine; -par haut-parleur donnant sur la voie publique : *haut-parleur fixe : maximum de 500 f cfa par jour et par haut-parleur; *haut-parleur mobile: maximum de 1 000 f

	cfa par jour et par haut-parleur.
Taxe sur l'autorisation de construire	-construire en matériaux non durables: *habitation : maximum de 7 500 f cfa; *local destiné à une activité professionnelle: maximum de 10 000 f cfa; -construction en matériaux durables: *habitation: maximum de 10 000 f cfa; *local destiné à une activité professionnelle: maximum de 50 000 f cfa;
Taxe sur les moulins	maximum de 3 000 f cfa par mois
Taxe sur les carrières et l'extraction de sable	Une taxe additionnelle de 15% maximum de la taxe d'extraction et de ramassage de matériaux proportionnelle au volume, prévue à l'article 95 de l'Ordonnance n°99-032 P-RM du 19 août 1999 portant Code minier.