



## **Programme d'Appui à l'Amélioration des Finances Publiques au Mali (PAAMEFIP)**

### **RAPPORT ETAT DES LIEUX**

Recouvrement des Ressources Fiscales et Taxes spécifiques des  
Collectivités Territoriales

Réalisé par :

Mme Stéphanie ISNARD en Janvier 2020

**Experte Technique Internationale auprès de la Direction  
Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DNTCP)**

Version du : 14 Janvier 2020

## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>3</b>
<b>POINTS FORTS/ POINTS DE FRAGILITE .....</b>	<b>4</b>
<b>1.CONTEXTE DE L'APPUI TECHNIQUE .....</b>	<b>5</b>
1.1.CONTEXTE GENERAL .....	5
1.2. MODE OPERATOIRE DE L'EXPERTISE .....	6
<b>2.ASPECTS REGLEMENTAIRES .....</b>	<b>8</b>
2.1.DIFFUSION ET APPROPRIATION DE LA REGLEMENTATION .....	8
2.2.EVOLUTIONS ATTENDUES .....	9
<b>3.DETERMINATION DES RESSOURCES FISCALES ET DES TAXES LOCALES ET DES SERVICES EN CHARGE DE LEUR GESTION .....</b>	<b>10</b>
3.1.CADRE GENERAL.....	10
3.2.CAS PARTICULIER DES COMMUNES DU DISTRICT DE BAMAKO .....	12
3.3. RENDEMENT DES RECETTES DANS LES COMMUNES PILOTES ORGANISATION CIBLE .....	12
3.4. ORGANISATION CIBLE .....	13
<b>4.ORGANISATION OBSERVEE DANS LA GESTION DES RESSOURCES FISCALES ET DES TAXES LOCALES DONT LA DETERMINATION DE L'ASSIETTE EST CONFIEE AUX COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>16</b>
4.1.COLLECTE DES FONDS EN REGIE .....	16
4.2.MOYENS INFORMATIQUES.....	17
4.3.ORGANISATION SOCIALE.....	18
<b>5.VOIES POSSIBLES D'AMELIORATION .....</b>	<b>19</b>
5.1.OBJECTIF GENERAL .....	19
5.2.OBJECTIFS SPECIFIQUES .....	19
<b>6.ANNEXES.....</b>	<b>20</b>

## SYNTHESE

Le Mali s'est engagé dans la décentralisation, et à ce titre, les collectivités bénéficient du transfert d'un nombre important de catégories d'impôts et taxes.

Ainsi, depuis novembre 2018, le recouvrement doit être confié au comptable du trésor du fait de la loi 208-062 du 5 novembre 2018.

Lors du présent état des lieux, il s'avère que les difficultés et les écarts à la réglementation conduisent à un manque de transparence dans la gestion des ressources collectées. Le dispositif est organisé essentiellement autour de la collecte des taxes et redevances, par l'intermédiaire d'une régie de recette, sans émission ni prise en charge par le comptable public des rôles associés aux taxes.

De ce fait, l'information financière est incomplète du fait de l'absence de suivi des dettes des redevables et usagers de la collectivité, et du défaut de dispositif permettant de constituer dans la comptabilité du comptable les états des restes à recouvrer.

De plus, la sécurisation des flux financiers n'est pas assurée, car il a été constaté que le contrôle des régies est insuffisant.

Lors des travaux sur place dans les communes pilotes, l'expert a pu constater dans certaines des communes la méconnaissance de certains textes, notamment la loi N°2018-062 du 05 novembre 2018 portant modification de la loi N°2011-036 du 15 juillet 2011, et un défaut de maîtrise de ces deux textes.

Le recensement des redevables apparaît parfois incomplet et il a été observé des défaillances multiples dans l'application des textes. Ainsi, l'assiette apparaît insuffisamment maîtrisée.

De plus, les outils informatiques utilisés ne sont pas uniformisés au niveau des communes. Concernant le réseau du Trésor, l'outil dédié Colloc est déployé sur l'intégralité des communes pilotes et sur une grande partie des recettes perceptions du réseau du Trésor. Cependant, l'outil Colloc doit évoluer pour satisfaire aux exigences techniques et réglementaires du recouvrement.

Afin de parvenir à une situation stabilisée au regard de l'application de la réglementation et de la sécurisation de l'assiette et des flux financiers, il est proposé prioritairement :

- d'accompagner les communes dans la confection des rôles pour les taxes relevant de droits constatés ;
- de sécuriser l'activité des régies, laquelle sera recentrée sur la perception des taxes relevant des droits « au comptant » ;
- de soutenir l'évolution de l'application informatique du trésor Colloc pour permettre la prise en charge des rôles et le suivi des redevables sur plusieurs années.

## POINTS FORTS / POINTS DE FRAGILITE

Points forts	Points de fragilité	Pistes d'amélioration
<b>Diffusion et accès à la réglementation nécessaire au bon exercice des missions</b>		
<p>Cadres supérieurs d'un niveau de compétence et d'implication très élevé, et ayant une bonne connaissance de la réglementation.</p> <p>Textes disponibles sur le site du SGG.</p>	<p>Organisation observée de la diffusion de la réglementation inefficace, coûteuse et chronophage.</p>	<p>Déploiement d'adresses mail professionnelle pour les cadres des services déconcentrés de la DNTCP.</p> <p>Sensibilisation à la nécessité de traiter régulièrement les courriels du service.</p> <p>Renforcement des moyens d'accès à l'information par le renforcement des moyens d'accès à l'internet.</p> <p>Pour tout sujet lié à ce déploiement, il convient de se rapprocher de la CARFIP, qui appui les structures opérationnelles dans le cadre de la mise en œuvre du PREM.</p> <p>Utiliser le site internet de la DNTCP pour renforcer la diffusion de la réglementation.</p>
<b>Dispositif organisationnel</b>		
<p><b>Chez l'ordonnateur</b></p> <p>Recensement des personnes devant s'acquitter des taxes et redevances.</p> <p>Fonds reversés au comptable public par l'intermédiaire de régies de recettes</p>	<p>Mise en œuvre du recouvrement au niveau de la commune, dans un dispositif traditionnel organisé autour du régisseur (agents de recouvrement communaux, agents collecteurs.)</p>	<p>Mise en place d'une organisation dédiée conforme à la réglementation en vigueur.</p> <p>Confection des rôles par la commune puis transmission pour la prise en charge et le recouvrement au comptable public de la commune.</p>
<b>Organisation des régies</b>		
<p>Mise en place des régisseurs conformément à la réglementation.</p>	<p>Contrôle insuffisant du comptable public sur les régisseurs.</p>	<p>Pour les recettes relevant d'un dispositif en régie, mise en œuvre des contrôles "sur place" réguliers par le comptable public.</p>
<b>Dispositif informatique chez les ordonnateurs et chez les comptables</b>		
<p><b>Chez l'ordonnateur</b></p> <p>Présence d'outils variés permettant le suivi des éléments budgétaires.</p> <p><b>Chez le comptable</b></p> <p>Outil COLLOC, déployé dans toutes les structures comptables dédiées à la gestion des collectivités territoriales.</p>	<p>Absence de compatibilité des outils informatiques ordonnateur/comptable.</p> <p>Absence de possibilité de prise en charge des rôles collectifs dans Colloc.</p>	<p>Mise en place d'un dispositif permettant les interfaces entre les outils informatiques des collectivités et l'outil COLLOC du Trésor Public, pour la prise en charge des redevables et le suivi du recouvrement.</p> <p>Mise à jour de l'outil Colloc pour l'adapter aux exigences de la prise en charge des rôles et au suivi du recouvrement.</p>

# 1. CONTEXTE DE L'APPUI TECHNIQUE

## 1.1. CONTEXTE GENERAL

Depuis 1999, le Mali a choisi dans son modèle de gouvernance, de prendre appui sur la décentralisation pour son développement économique, social et culturel.

La loi n°93-008 du 11 février 1993, modifiée, déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités territoriales, remplacée par la loi N°2017-052 du 2 octobre 2017 a prévu le transfert par l'Etat, des compétences et des ressources aux Collectivités territoriales.

Au titre du transfert des ressources fiscales, la loi N°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions consacre le transfert d'un nombre important de catégories d'impôts et taxes au profit des Collectivités territoriales.

De même, cette loi confie l'administration et le recouvrement de ces différents impôts et taxes à différents acteurs à savoir : la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Nationale des Domaines, les services propres des collectivités territoriales.

Les services du Trésor, assurent la fonction de comptable public des collectivités territoriales, et ont pour rôle principalement l'encaissement des recettes, le paiement des dépenses et la tenue de la comptabilité.

Les résultats atteints sont en deçà des attentes et la plupart des communes restent toujours confrontées à la faiblesse de leurs ressources propres, du fait essentiellement des moyens d'actions dont elles disposent, et d'un mode de gestion très "traditionnel" de la collecte des taxes, caractérisé par la faible maîtrise du potentiel fiscal, des difficultés de recensement de la matière imposable, du fonctionnement non coordonné et défaillant de la chaîne fiscale et des structures en charge du recouvrement des recettes.

Aussi, pour pallier le dysfonctionnement de la chaîne fiscale et améliorer les ressources financières des collectivités territoriales, les nouveaux textes issus de la transposition de la Directive N°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des Collectivités territoriales au sein de l'UEMOA ont apporté plusieurs changements dans le rôle de certains acteurs chargés de l'administration et de la gestion des impôts et taxes des collectivités territoriales.

Ainsi, la loi n°2018-062 du 05 novembre 2018 portant modification de la loi N°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions confie dorénavant aux services du Trésor, la prise en charge et le recouvrement des taxes spécifiques et des redevances instituées par les Collectivités territoriales prévues aux points 3 et 4 de l'article 3 de la loi n°036 ci-dessus citée.

A ce jour, l'organisation mise en place n'est pas conforme aux cadre législatif et réglementaire, et la présente mission a pour objectif de mobiliser une assistance technique auprès de la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique, afin d'accompagner la mise en œuvre d'une organisation permettant d'exercer le recouvrement et son suivi, ainsi que la modernisation de la gestion financière et comptable des collectivités locales.

Ainsi, tenant compte de la nouvelle mission du Trésor dans le recouvrement des taxes spécifiques des collectivités territoriales et la prise en compte des innovations dans les outils de gestion, il est apparu nécessaire de recourir aux services d'un prestataire externe pour accompagner la Direction Nationale du Trésor de la Comptabilité Publique à mettre en place un dispositif opérationnel de mobilisation des taxes spécifiques et les innovations édictées par le régime financier des collectivités territoriales.

Pour ce faire, le Ministère de l'Economie et des Finances se propose par l'entremise du Programme d'Appui à l'Amélioration des Finances Publiques du Mali (PAAMEFIP) de disposer d'une expertise perleée pour accompagner la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique dans **la bonne identification des taxes mentionnées dans la Loi n°062 du 5 novembre 2018 relative aux ressources fiscales des Communes, des Cercles et des Régions, les modes de recouvrement les plus adaptés ainsi que la modernisation de leur gestion financière et comptable.**

## 1.2. MODE OPERATOIRE DE L'EXPERTISE

Une première phase de travail a permis de dégager un état des lieux<sup>1</sup>, à travers des réunions, des rencontres, des entretiens et des constats sur place dans les communes pilotes. Des cadres des services centraux, des cellules d'appui et des représentants de directions nationales ont été rencontrés, ainsi que des personnels et cadres des structures déconcentrées de la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Pour mener la présente expertise, il a été désigné cinq communes pilotes, lesquelles permettront d'une part d'examiner le dispositif, et d'autre part d'être parties prenantes des différents travaux et des expérimentations proposées par la suite, lors des prochaines phases de travail.

**Les cinq communes pilotes retenues sont :**

- La commune VI de Bamako,
- La commune de Kalabancoro,
- La commune de Kati,
- La commune de Pèlengana,
- La commune de Sébékoro.

La Commune VI de Bamako est l'une des six communes que compte le district. Elle se subdivise en plusieurs grands quartiers qui sont au nombre de dix (10) : Sogoniko, Magnambougou, Sokorodji, Missabougou, Faladiè, Niamakoro, Djandjiguila, Banakabougou, sénou , Yirimadjo.

La grande mairie de la commune se situe à Sogoniko et gère quatre mairies secondaires situées à Magnambougou, Banakabougou, Senou et Faladiè. La commune compte aussi trois commissariats.

Kalabancoro est une commune péri-urbaine de Bamako, dans le Cercle de Kati et la région de Koulikoro.

Kati est une commune située à 15 km de Bamako. Elle fait partie de la région de Koulikoro. La ville de Kati compte près de 120 000 habitants et c'est l'une des villes les plus actives. La ville abrite aussi une cité-garnison, l'un des plus grands camps militaires du Mali.

---

<sup>1</sup> L'état des lieux réalisé, correspond à 40 jours d'expertise, entre le 4 novembre 2019 et le 10 janvier 2020.

La Commune rurale de Pèlengana est située dans le cercle de Ségou. Les activités de la commune sont l'agriculture, l'élevage, la pêche, le maraichage, l'exploitation du bois, le petit commerce et l'artisanat.

Sébékoro est une commune d'environ 40 000 habitants, du cercle de Kita et la région de Kayes.

Les cinq communes pilotes identifiées par la DNTCP et la CARFIP ont été sélectionnées sur la base du volontariat des communes et dans l'objectif de constituer un panel représentatif de la diversité des collectivités locales maliennes.

## 2. ASPECTS REGLEMENTAIRES

L'étude du cadre réglementaire a été menée, sur la base des principaux textes. Le détail des textes examinés est annexé au présent rapport<sup>2</sup>.

### 2.1. DIFFUSION ET APPROPRIATION DE LA REGLEMENTATION

L'organisation observée concernant la diffusion et l'appropriation de la réglementation est perfectible.

En matière de diffusion des textes fondamentaux une procédure manuelle est organisée lors de tournées de missions, appelée "dissémination des textes". Cette diffusion peut être aussi assurée lors des séances de formation ou ateliers destinés aux cadres des services déconcentrés pour le Trésor.

Elle est opérée par les services de la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) auprès des communes et par la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DNTCP), auprès des cadres du Trésor.

Les pratiques ci-dessus exposées ne permettent pas de sécuriser la diffusion des textes, et semblent fort onéreuses en moyens humains et matériels (personnel, reprographie, véhicule, carburant, éventuels frais de missions aux fonctionnaires).

Pour les services de la DNTCP, le Trésorier Payeur Régional, en charge de la centralisation comptable assure un rôle d'animation et d'organisation auprès des receveurs-percepteurs de son ressort territorial.

Les textes fondamentaux, disponibles sur le site internet du SGG<sup>3</sup> et maîtrisés à l'échelon des cadres des directions nationales (DNCTP, DGCT, DGI) et des cellules d'appui (CARFIP, CADD du MEF), sont diversement intégrés dans la pratique des services territoriaux déconcentrés du trésor Public (Trésorerie Régionale, Recettes Perceptions et Perceptions).

Ainsi, la Loi n°2018-062 du 05 novembre 2018 portant modification de la Loi N°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions qui vient réaffirmer le rôle de chacun des acteurs mairie et perception, étaient connues mais n'étaient pas appréhendées des communes pilotes et des services du Trésor rencontrés lors des premiers travaux terrain.

Concernant les services administratifs et financiers communaux, l'appropriation des textes est variable, et il est observé des aménagements importants dans leur application.

---

<sup>2</sup> Annexe 1

<sup>3</sup> sgg-mali.ml

## 2.2. EVOLUTIONS ATTENDUES

Avec la généralisation des adresses mails professionnelles au Ministère de l'Economie et des Finances, il sera utile de doubler l'actuel circuit de diffusion (celle-ci peut être effectuée lors de formations ou de rencontres), par des envois groupés sur les adresses mail des responsables d'unité.

Le déploiement pourrait à moyen terme intégrer la généralisation des adresses mail dédiées à chaque structure.

De surcroît, il sera utile de sensibiliser les responsables d'unité à l'utilisation régulière de la messagerie électronique.

Il importe qu'elle soit relevée quotidiennement, afin de pouvoir utilement constituer un vecteur d'information fiable entre les services centraux et les structures déconcentrées.

### 3. DETERMINATION DES RESSOURCES FISCALES ET TAXES LOCALES ET DES SERVICES EN CHARGE DE LEUR GESTION

Les ressources fiscales et taxes locales et les services en charge de leur gestion sont retracés dans le tableau synthétique suivant, au regard de la loi N°2011-036 du 15 juillet 2011 et la loi N°2018-62 du 5 novembre 2018 relative aux ressources fiscales des Communes, des Cercles et des Régions.

#### 3.1. CADRE GENERAL

**TABLEAU SYNTHETIQUE DES RESSOURCES DES COMMUNES  
LOI 2011-036 ET LOI 2018-062 ET MODE REGLEMENTAIRE DE GESTION  
PREVU PAR LES TEXTES**

Ressource	Mode réglementaire de gestion et de perception
<b>Art 3-1 Ressources fiscales, produits des impôts et taxes régis par le CGI et le LPF</b>	
Impôts sur les traitements et salaires dû sur les rémunérations payées par le budget des collectivités ou de leurs établissements publics locaux	D'après la loi 2011-036, Chap. IV art 7 de la loi 2018-062, la Direction Générale des Impôts détermine l'assiette, assure la liquidation, l'émission, le recouvrement, le contrôle et le contentieux des impôts et taxes visés au point 1 de l'article 3.
Taxe Foncière	
Contribution des patentes et licences	
Taxe de voirie	<b>Art 228 du LPF modifié par la LF de 2015. Prévoit que les rôles de ces impôts forfaitaires sur les revenus soient établis par les autorités communales compétentes. Art 229. L'homologation ou émission légale des rôles ou rapports de liquidation est la formalité qui leur confère la force exécutoire. Cette homologation est une décision du Directeur Général des Impôts qui peut déléguer ses pouvoirs.</b>
Taxe de Développement Régional et Local	
Taxe sur le bétail	
Taxe sur les armes à feu	
Taxe sur les cycles à moteur avec deux ou trois roues	Dispositif de vente de vignettes par les communes. Gestion et suivi du stock en valeurs inactives chez le percepteur. <b>Dispositif non concerné dans le cadre de la présente expertise.</b>
Taxe sur les bicyclettes	
<b>Art 3-2 Produits des taxes régies par le code Minier</b>	
Taxe due à l'occasion de l'attribution d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or et d'autres substances minérales	D'après la loi 2011-06, Chap. IV art 8 de la loi 2018-062, la Direction Nationale des Domaines et du cadastre déterminent l'assiette et assurent la liquidation, l'émission, le recouvrement, le contrôle et

Taxe due à l'occasion de carrières artisanales	le contentieux des impôts et taxes visés au point 2 de l'article 3. <b>Dispositif non concerné dans le cadre de la présente expertise.</b>
<b>Art 3-3 Produit des taxes spécifiques</b>	
Taxe sur les embarcations	<p><b>La loi 062-2018 du 5 novembre 2018 modifie la disposition antérieure comme suit dans son Chap. IV art 9 modifié :</b></p> <p><b>Les services des Communes déterminent l'assiette et assurent la liquidation, l'émission, le contrôle et le contentieux des taxes visées au point 3 de l'article 3.</b></p> <p><b>Le comptable public de la collectivité territoriale assure la prise en charge et le recouvrement des taxes visées au point 3 de l'article 3.</b></p> <p><b>Ainsi, c'est ce modèle qu'il convient d'adopter et de mettre en œuvre.</b></p>
Taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou de marchandises sortant du territoire de la commune lorsqu'ils ont été chargés dans la commune	
Taxe sur les autorisations de construire	
Taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics	
Taxe sur les charrettes	
Taxe sur les moulins	
Taxe sur les établissements de nuit, dancing, discothèques et restaurants avec orchestre	
Taxe sur les autorisations de spectacle et divertissements occasionnels	
Taxe de publicité dans les lieux publics	
Taxe perçue sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de L'Etat	
Taxe sur les débits de boisson et gargotes	
<b>Art 3-4 Redevances instituées en rémunération de services rendus</b>	
Voir les délibérations de la commune	Idem <b>Art 3-3 Produit des taxes spécifiques</b>

La présente expertise constituant un appui technique auprès de la DNTCP, les travaux seront centrés sur

- Les ressources fiscales, produits des impôts et taxes régis par le CGI et le LPF, de l'article 3-1 pour les taxes de voirie, taxe de développement rural et local, taxe sur le bétail, taxe sur les armes à feu ;
- Le produit des taxes spécifiques de l'art 3-3 ;
- Les redevances instituées en rémunération de services rendus de l'art 3-4.

### 3.2. CAS PARTICULIER DES COMMUNES DU DISTRICT DE BAMAKO

Concernant les communes du district de Bamako, la loi n°96-058 du 16 octobre 1996 détermine les ressources fiscales du District de Bamako et des communes qui le composent.

Les ressources fiscales et les taxes sont identiques au cadre général défini dans le tableau présenté précédemment.

L'article 11 de la loi 96-058 précise que les comptables du trésor sont chargés de la mise en recouvrement, la perception et la comptabilisation des impôts et taxes du District et des Communes qui composent le District.

La commune VI de Bamako relève de ce cas.

Cependant, les constats sur place ont révélé que le comptable public, c'est-à-dire le receveur percepteur de la commune n'assure pas le recouvrement, et que celui est réalisé au niveau du service recouvrement de la mairie.

Le reversement des fonds est effectué au comptable du trésor par le régisseur, comme pour les autres communes hors Bamako.

### 3.3. RENDEMENT DES RECETTES DANS LES COMMUNES PILOTES

Les données chiffrées ont été collectées au vu des comptes de gestion des années 2013 à 2017 pour les cinq communes pilotes.

Les tableaux récapitulatifs sont disponibles en annexe.<sup>4</sup>

L'étude des recettes des communes pilotes permet de dégager quelques constats, lesquels ont été ou seront commentés et expliqués avec les communes concernées lors des temps de rencontre et de travail avec l'expert.

Il apparait cependant de manière générale une grande faiblesse organisationnelle dans la mobilisation des taxes.

Ainsi, pour **la commune de Sébékoro**,<sup>5</sup> il apparait que l'analyse sur les recettes potentielles n'avait jamais été menée, et qu'aucune mise en perspective n'avait été réalisée. Les échanges avec le groupe de travail de la commune ont pu confirmer cette analyse.

De plus, pour cette commune le recensement pour les taxes de voirie et de TDRL ne sont réalisés que sur le village de Sébékoro.

Pour les autres villages, le travail de recensement est à réaliser.

La **commune pilote de Kati**<sup>6</sup> s'est depuis de nombreuses années engagées dans les opérations de suivi du recensement et les recettes analysées permettent de le confirmer.

---

<sup>4</sup> Annexe 2

<sup>5</sup> Sébékoro environ 40 000 habitants

<sup>6</sup> Kati environ 120 000 habitants

La **commune de Kalabancoro**<sup>7</sup> est spécifiée comme rurale, mais présente cependant les caractéristiques d'une commune péri-urbaine.

L'analyse des recettes laisse apparaître des déficits de ressources ou des difficultés d'imputation, car certaines années révèlent une absence de recettes sur certaines taxes non explicables (absence de recettes pour les permis d'occuper en 2013, 2016 et 2017, pour les taxes sur les charrettes en 2017, pour taxes de publicité dans les lieux publics en 2015 et 2016.

De plus la recette de la TDRL en 2017 correspond à la recette d'environ 1500 habitants pour un montant de 1500 CFA par personne, ce qui n'est pas en adéquation avec la population de la commune quelles que puissent être les incertitudes depuis les derniers recensements.<sup>8</sup>

La **commune de Pèlengana**<sup>9</sup> travaille depuis plusieurs années sur les sujets des recettes et sur le cycle budgétaire en général.

Cette commune dynamique au regard de sa gestion financière rencontre cependant quelques difficultés de concurrence sur le recouvrement de certaines taxes avec la commune de Ségou, ce qui explique l'absence totale de certaines recettes, comme la taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou de marchandises sortant du territoire de la commune lorsqu'ils ont été chargés dans la commune.

La **commune VI de Bamako**<sup>10</sup> apparaît structurée par rapport à la connaissance de son potentiel, mais toutefois, au jour de la seconde rencontre, il s'est avéré que certaines redevances n'étaient pas prise en compte, ou que le recensement de certaines recettes pouvait s'avérer incomplet, concernant notamment l'usage privatif du domaine public par les commerçants.

Seule la TDRL au regard du nombre d'habitants et du montant unitaire, peut faire l'objet d'une évaluation de sa recette.

La formule proposée est détaillée ci-après.

Nombre d'habitants x 40%<sup>11</sup> = Nombre d'habitants devant payer la TDRL = a

a x montant de la TDRL pour la commune = montant global de la TDRL à répartir = b

b x 3% = montant de la TDRL revenant à l'ANICT, agence nationale pour l'investissement des collectivités territoriales = montant ANICT = c

b – c = montant de la TDR à répartir entre les collectivités = d

d x 80% = montant de la TDRL revenant à la commune

---

<sup>7</sup> Kalabancoro environ 166 000 habitants

<sup>8</sup> Wikipédia annonce pour Kalabancoro 166 000 habitants environ. On évalue le potentiel de TDRL à 40 % des habitants

<sup>9</sup> Pèlengana environ 60 000 habitants

<sup>10</sup> Commune VI de Bamako environ 260 000 habitants

<sup>11</sup> D'après des rapports précédents, il est admis que 40% à 45% des habitants doivent payer la TDRL, les autres correspondant aux exonérations de droit. Nous retenons ici pour une évaluation prudente 40%.

Pour les autres taxes, celles-ci étant établies au vu d'un recensement des éléments (bétail, armes à feu, embarcations, charrettes, débits de boisson et gargotes ...etc...), les évaluations ne sont possibles que sur la base de travaux de recensement, permettant d'identifier les éléments taxables.

Ainsi, pour les autres taxes et redevances, il ne sera possible d'évaluer avec précision le potentiel des taxes et redevances qu'après recensement par la commune des redevables, permettant ainsi la connaissance des éléments de calcul.

Cependant, de nombreux recoupements et analyses, ainsi que l'observation de la méthodologie des communes permettent d'affirmer que les collectes réalisées ne permettent pas d'appréhender correctement les recettes, et que le rendement actuel est en deçà du potentiel.

Le rendement des taxes n'est généralement pas exploité dans une optique économique pour la commune.

### 3.4. ORGANISATION CIBLE

Ainsi au jour de l'expertise, l'organisation requise et attendue au regard de la réglementation est celle détaillée ci-après pour les taxes retenues (se référer au « tableau synthétique » pages 12 et 13 du présent document).

**Les services de la commune** assurent le recensement des redevables pour les taxes et les ressources fiscales, cela revient à **déterminer l'assiette**.

Ils procèdent aux éléments de calcul permettant de chiffrer les droits de la collectivité, cela revient à **effectuer la liquidation**.

Ils procèdent à la constitution du rôle avec les éléments définis précédemment, ils procèdent ainsi à l'émission.

Les opérations de **contrôle et de contentieux** sont assurées par **les services de la commune**, cela signifie qu'ils s'assurent de **la vérification**.

En cas de contestation des redevables, sur le montant ou la nature des taxes, **le maire a autorité** pour procéder à une annulation, mais ce uniquement dans le but de rectifier une erreur.

Il s'agit **d'un contentieux**, c'est-à-dire d'une contestation du redevable sur le fondement de sa dette envers la collectivité.

Le comptable public, receveur et comptable assignataire de la collectivité assure **la prise en charge et le recouvrement**.

Cela signifie que sur la base des informations transmises par la collectivité, le comptable public est en mesure d'enregistrer tous les redevables et les taxes qu'ils doivent payer au profit de la collectivité. C'est **la prise en charge**.

C'est auprès du comptable public que seront versées les sommes dues, et qu'à défaut de paiement la comptable s'assure d'engager les moyens pour recouvrer ces sommes. Ce sont les actions de **recouvrement**.

Cette organisation permettra aux communes de recentrer leurs efforts sur le recensement de la matière taxable, par les opérations de recensement, et de se libérer des contraintes de **la**

**gestion des fonds, qui sont la prérogative exclusive du comptable public**, receveur de la commune.

Les régies, dans le cadre de cette nouvelle organisation devront être utilisées comme prévu par la réglementation.

Ainsi, à terme les régies devront exclusivement être utilisées pour l'encaissement des droits au comptant, comme prévu par la réglementation<sup>12</sup>.

Les encaissements des droits constatés en régie devront faire l'objet d'une demande de dérogation argumentée auprès du Ministère des Finances.

**Rappel :** En règle générale, les encaissements peuvent être effectués, **soit "au comptant", soit "au constaté"**.

**Dans le cas des recettes "au comptant"**, le régisseur calcule lui-même le montant des sommes dues par l'usager du service et les encaisse aussitôt. Il dispose pour cela d'un tarif établi par la collectivité.

**Dans le cas des recettes "au constaté"**, l'encaissement est précédé de l'intervention d'un service de la collectivité qui calcule (liquide) le montant des sommes dues, notamment dans le cas de redevances, de taxes, de remboursement de services rendus.

Le service liquidateur établit alors une facture (décompte), au vu duquel le redevable doit effectuer le paiement.

---

<sup>12</sup> Arrêté interministériel n°02-2169/MEF-MATCL fixant les modalités de création, d'organisation de fonctionnement et de contrôle des régies de recettes et des régies d'avances des collectivités territoriales.

## 4. ORGANISATION OBSERVEE DANS LA GESTION DES TAXES LOCALES DONT LA DETERMINATION DE L'ASSIETTE EST CONFIE AUX COLLECTIVITES LOCALES

Plusieurs rencontres avec les services administratifs des communes et les personnels des recettes-perceptions ont eu lieu.

Il apparaît que l'organisation du recouvrement telle que prévue par les textes au jour de démarrage de la mission est inopérante.

Les recettes reversées à la recette-perception sont appréhendées par les services communaux au moyen d'une régie, dans le cadre de dispositifs de "collecte".

Le régisseur est, dans certains cas, assisté des "collecteurs". Parfois, des « agents de recouvrement », employés communaux, interviennent dans le dispositif.

Les méthodes de collecte, telles qu'expliquées lors des entretiens, n'intègrent pas la transmission au comptable public du recensement des redevables, tel que prévu par les textes, et ne permet pas de suivre les comptes de classe 4 "redevables" dans la comptabilité tenue par le receveur-percepteur.

Ainsi, d'une part l'information financière s'avère incomplète. Et d'autre part le recouvrement, s'il est réalisé n'est pas suivi dans la comptabilité du comptable public du Trésor.

### **Evolutions proposées :**

Afin d'être en adéquation avec la réglementation, et notamment la loi 2018-062 du 5 novembre 2018, il conviendra dès 2020 de constituer l'enrôlement des taxes et ressources spécifiques pour lesquelles cela est possible, et de ne conserver les versements en régies que pour les cas correspondant aux « droits au comptant », où cela facilite à l'évidence le paiement du service par le redevable.

### 4.1. COLLECTE DES FONDS EN REGIES

Pour les cinq communes pilotes, les fonds correspondants aux recettes concernées par l'expertise sont reversés au receveur-percepteur par l'intermédiaire de régies.

Au jour des premières rencontres, des rôles permettant de recenser les redevables étaient constitués mais ceux-ci n'étaient pas transmis au receveur pour prise en charge, en vue d'effectuer le recouvrement comme prévu par la réglementation.

La collecte des sommes est organisée au niveau de la régie, les fonds étant ensuite reversés au percepteur.

Les régies de recettes, ont fait l'objet d'une création par arrêté du maire, et les régisseurs en exercice sont régulièrement désignés.

Chaque régisseur est assisté d'un ou plusieurs collecteurs, ainsi que d'agents de recouvrement, lesquels ne sont pas désignés à l'arrêté.

Le receveur-percepteur n'a dans aucun des cas été en capacité de justifier des contrôles inopinés effectués sur les fonds détenus par le régisseur, hors contrôle lors du dépôt des fonds à sa caisse.

### **Evolutions proposées :**

Mise en œuvre des dispositions de "l'organisation cible" et utilisation des régies au cadre prévu par la réglementation, tel qu'exposé au chapitre 3-3.

Assurer la possibilité aux comptables publics de procéder au contrôle inopiné des opérations en régies.

## **4.2. MOYENS INFORMATIQUES**

### **En Mairie**

L'observation des logiciels informatiques et des modalités de gestions des opérations comptables, notamment des opérations des régisseurs présentes dans les mairies, destinées à établir et suivre l'information financière n'est pas uniformisée.

Au sein des services de la Mairie, il est possible que plusieurs logiciels coexistent.

Parfois certaines potentialités des logiciels ne sont pas utilisées<sup>13</sup>.

Ainsi, il est possible d'observer la tenue de la comptabilité budgétaire et des dépenses sur un logiciel, et par ailleurs assurer le suivi des titres de recettes, essentiellement ceux du régisseur. Il a aussi été observé un logiciel uniquement dédié au suivi du recouvrement en mairie.

	<b>Gestion du recouvrement</b>	<b>Gestion du budgétaire et des Dépenses</b>	<b>Ordres de recettes du Régisseur</b>	<b>Receveur - Percepteur</b>
Commune 6 Bamako	ReCoDe, logiciel de recouvrement	SIMBA	Tableur excell	Colloc V4
Commune de Kalabancoro	Suivi des versements des agents de recouvrement sur des registres manuels	Suivi sur des tableaux Excell		Colloc V4
Commune de Kati	Manuel, Excell et Word	Manuel, Excell et Word	Manuel	Colloc V4
Commune de Pèlengana	GBCO			Colloc V4
Commune de Sébékoro	Suivi sur des tableaux Excell			Colloc V4

### **Dans le réseau du trésor**

<sup>13</sup> Module "Recettes" de SIMBA non utilisé.

Dans les recettes-perceptions, l'outil Colloc, logiciel du réseau du trésor Public est utilisé. Le logiciel COLLOC a été créé et les mises à jour sont suivies par un prestataire informatique dont les coordonnées sont les suivantes :

Mr Mame Mor CISSE  
 +223 78 03 32 85  
 +221 77 567 81 84  
[mamemorc@yahoo.com](mailto:mamemorc@yahoo.com)  
[contact@highsoftgroup.com](mailto:contact@highsoftgroup.com)

Au jour du démarrage de la mission, les modules de "prise en charge" des titres et de suivi des "redevable" étaient insuffisamment développés.

Ainsi l'application ne permet pas la mise en œuvre des dispositions de la loi 062-2018, c'est à dire la prise en charge de rôles et le suivi du recouvrement tel que préconisé par les textes.

#### **Evolution proposée :**

Il conviendra d'adapter le logiciel Colloc afin qu'il puisse effectuer la prise en charge de titres collectifs, ou rôles, sur la base de fichiers transmis par les services ordonnateurs, évitant ainsi une seconde fois la saisie manuelle des données recensées par les communes pilotes.

De plus, cette nouvelle version de l'application devra permettre le suivi individuel des redevables, ainsi que la consolidation du compte de chaque redevable et le suivi du recouvrement.

Dans le cadre du présent programme, une mission spécifique pourra être réalisée en ce sens. Il sera utile que l'application Colloc soit opérationnelle pour ces aspects de prise en charge et de suivi au premier trimestre 2020.

### **4.3. ORGANISATION SOCIALE**

Lors des rencontres dans les communes, il a été observé que le modèle attendu d'organisation administrative, tel que préconisé par les textes, s'incarne difficilement dans la réalité des territoires.

En effet, en milieu rural, le village est une unité sociale forte, alors même que les communes regroupent plusieurs villages.

Ainsi, l'expert recommande de s'appuyer sur les notions fortes autour des chefs de villages<sup>14</sup> pour faciliter le recensement.

Il pourra être utile de constituer les rôles par villages, afin de pouvoir identifier et suivre au besoin les évolutions des recensements et des recouvrements réalisés par villages<sup>15</sup>.

Il semble qu'en milieu urbain cette tendance soit moins prégnante, mais il pourra cependant être proposé aux communes qui le souhaitent, selon la même logique, une constitution des rôles et un suivi par quartiers.

---

<sup>14</sup> Et autour des chefs de quartier en milieu urbain

<sup>15</sup> Ou par quartier en milieu urbain

## 5. VOIES POSSIBLES D'AMELIORATION

### 5.1. OBJECTIF GENERAL

L'objectif général de ce projet est d'améliorer le recouvrement des ressources des collectivités territoriales maliennes, de sécuriser l'encaissement des recettes et d'accompagner, par l'appui à la DNTCP tous les acteurs du dispositif dans une recherche de transparence budgétaire et comptable en matière de recettes des collectivités.

### 5.2. OBJECTIFS SPECIFIQUES

L'atteinte de cet objectif général sera effective à travers la réalisation de plusieurs objectifs spécifiques.

Il s'agira d'élaborer et de tester les méthodes permettant d'identifier le potentiel fiscal réel et de recenser la matière imposable afférent aux taxes spécifiques auprès des cinq communes pilotes, par l'analyse des ressources mobilisables de par leur nature, et la proposition de méthodes conduisant à l'identification et au recensement des redevables.

Cette étape se fera dans le cadre de travaux participatifs avec les communes.

Concrètement, chacune des communes pilotes sera invitée à travailler sur le recensement de sa matière taxable, en vue de la production de rôles qui seront par la suite confiés aux différents receveurs-percepteurs en vue du recouvrement.

Dans un même temps, il conviendra d'adapter les outils informatiques à la prise en charge et au recouvrement des impôts et taxes spécifiques des collectivités territoriales.

Ainsi une mission spécifique pourra être diligentée dans le cadre du PAAMEFIP en vue de mettre à niveau l'outil Colloc, et de préciser sous quel format les rôles devront être confectionnés et transmis au services du Trésor.

Parallèlement, il apparaît prioritaire de sécuriser l'activité des régies, par la redéfinition de leur activité, laquelle devra à terme être recentrée essentiellement sur la perception des droits au comptant.

Elles devront être régulièrement contrôlées par le receveur-percepteur assignataire. Ainsi, il conviendra de procéder aux diverses actions permettant un meilleur suivi de l'activité des régies, par de l'information, de la formation et la production de guides pratiques.

## 6. ANNEXES