

# REPUBLIQUE DU MALI

Un Peuple – Un But – Une Foi



**Ministère du Développement  
Social de la Solidarité et des  
Personnes Âgées**

-----



**Fonds des Nations Unies  
pour l'Enfance**



---

## **Analyse budgétaire des communes : capacité de mobilisation des ressources et financement des initiatives locales**

**Décembre 2009**

---

## Préface

La réforme de la décentralisation a été entreprise par une refonte complète du découpage territorial hérité de l'administration coloniale française. Cette approche audacieuse a conduit à la création de 684 communes en 1996, à l'élaboration d'un code des collectivités territoriales, à la création du Haut Conseil des Collectivités Territoriales, ainsi qu'à l'adoption d'une politique de décentralisation (1997-2004, 2005-2014).

Les collectivités décentralisées du Mali, soient 703 communes, 49 cercles, 8 régions et un district (Bamako), toutes fonctionnelles, sont dotées de personnalité morale et d'autonomie financière et disposent d'un pouvoir de décision exercé sous la supervision d'un représentant de l'État. La population malienne en 2009 estimée à 14,5 millions d'habitants est majoritairement rurale (77,1% de la population se situent dans les communes rurales). Cette localisation de la majorité de la population pose un véritable défi de développement et de réussite de la décentralisation, à savoir le transfert des ressources aux communes.

Le financement des collectivités territoriales est assuré en grande partie par les financements extérieurs. La contribution de l'État et la mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales sont très faibles et ne les permettent pas de satisfaire les besoins exprimés par les populations à la base. Les ressources propres des collectivités comprennent l'ensemble de leurs recettes fiscales et paras fiscales à l'exclusion des ressources d'origine externe. La Taxe de Développement Régional et Local (TDRL), représente en moyenne 46% de la fiscalité totale perçue des communes, pourcentage variant entre 47% pour les communes rurales et 38% pour les communes urbaines.

Le présent rapport traite de l'analyse budgétaire des communes afin de déterminer leur capacité de mobilisation des ressources en vue du financement des initiatives locales.

En qualités de Ministre du Développement Social de la Solidarité et des Personnes Âgées, et de Représentant Résident de l'UNICEF, il est pour nous un devoir de préfacer le présent Rapport, fruit de la Coopération entre le Gouvernement du Mali et l'UNICEF. Cette relation est exemplaire dans bien de domaines privilégiés du développement, spécifiquement dans l'amélioration des conditions de vie des enfants et les femmes, et ne cesse de se renforcer au fil des années dans le cadre de la planification stratégique.

Nous prenons l'engagement que les recommandations pertinentes de cette étude ne resteront pas lettre morte. Toutes les dispositions seront prises pour leur mise en œuvre au profit des communes et de leurs populations.

Sékou **DIAKITÉ**  
Ministre du Développement Social de la  
Solidarité et des Personnes Âgées

.....  
Représentant Résident de  
l'UNICEF au Mali

## Remerciements

La réalisation du présent rapport a été possible grâce aux efforts conjugués de l'équipe de l'Observatoire du Développement Humain Durable, des Gouverneurs de région, de l'INSTAT et ses démembrements régionaux et l'assistance technique et financière de l'UNICEF.

Le thème de l'étude portant sur « analyse budgétaire des communes : capacités de mobilisation des ressources et financements des initiatives locales » a suscité l'intérêt, à la fois auprès du Gouvernement, des partenaires techniques et financiers, des élus locaux et de la société civile. Ainsi plusieurs structures et institutions servant dans le domaine de la décentralisation, de la gestion des communes et dans la réduction de la pauvreté, ont aidé à la réalisation du présent travail.

L'équipe de l'Observatoire du Développement Humain Durable et de la Lutte Contre la Pauvreté a joué un rôle de premier plan dans la conduite de ce travail, en assurant avec succès l'élaboration et la bonne conduite technique de ce rapport. Qu'elle trouve ici mes remerciements et mes encouragements pour cette œuvre aussi capitale pour le Mali et pour l'UNICEF.

C'est le lieu de rendre un vibrant hommage à l'UNICEF et de le remercier sincèrement pour sa participation active à l'élaboration de ce rapport à travers son appui à l'équipe de l'Observatoire.

Enfin, que tous ceux, qui de près ou de loin, ont contribué à l'élaboration de ce rapport, trouvent ici mes sincères remerciements et l'expression de ma profonde gratitude.

Sékou **DIAKITÉ**

Ministre du Développement Social de la  
Solidarité et des Personnes Âgées

## Sigles et abréviations

ACCRM	Association des Collectivités Cercles et Régions du Mali
ADERE Nord	Agence de Développement des Régions Nord
AMM	Association des Municipalités du Mali
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
BSI	Budget Spécial d'Investissement
CCC	Centre de Conseil Communal
CCN	Cellule de Coordination Nationale
CCOCSAD	Comité Communal d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CDI	Commissariat au Développement Institutionnel
CFA	Communauté Financière Africaine
CFCT	Centre de Formation des Collectivités Territoriales
CLO	Comité Local d'Orientation
CLOCSAD	Comité Local d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CNFL	Comite Nationale des Finances Locales
CNO	Comité National d'Orientation
CRO	Comité Régional d'Orientation
CROCSAD	Comité Régional d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CSCR	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté
CSR	Chargé de Suivi Régional
CT	Collectivités Territoriales
DAT	Dotation pour les Appuis Techniques
DCPND	Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation
DFCT	Dotation pour l'appui au Fonctionnement des Collectivités Territoriales
DGECT	Dotation de Garantie des Emprunts des Collectivités Territoriales
DIC	Dotation pour l'Inter Collectivité
DNATCT	Dispositif National d'Appui Technique aux Collectivités Territoriales
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
DNP	Document National de Politique
DNSI	Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique
DNTCP	Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DT	Droit de Tirage
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FICT	Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales
FNCT	Fonds National des Collectivités Territoriales
FNACT	Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales
GPC	Groupe de Pauvreté Communale
HCCT	Haut Conseil des Collectivités Territoriales
IDASA	Institut pour la Démocratie en Afrique du Sud
INSTAT	Institut National de la Statistique
IPC	Indice de Pauvreté Communale

MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
MATCL-SG	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales – Secrétariat Général
MOPOD	Mobilisation des Populations pour la Décentralisation
ODHD	Observatoire du Développement Humain Durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PARAD	Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
PADDER	Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Economique Régional.
PAD-K	Projet d'Appui à la Décentralisation dans la région de Koulikoro
PDI	Programme de Développement Institutionnel
PISE II	Programme d'Investissement du Secteur de l'Education, phase II
PM-RM	Premier Ministre – République du Mali
PNACT	Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales
PRODESS	Programme de Développement Sanitaire et Social
PTF	Partenaire Technique et Financier
RLD	Réussir La Décentralisation
RNDH	Rapport National sur le Développement Humain
SAFIC	Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités
SECOM	Service Commun
SG	Secrétariat Général
SNV	Coopération Technique Néerlandaise
TDRL	Taxe de Développement Régional et Local
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

## Table des matières

Préface .....	2
Remerciements .....	3
Sigles et abréviations .....	4
Table des matières .....	6
Figures .....	7
Tableaux .....	7
Résumé .....	9
Introduction .....	12
 Chapitre 1    Processus de décentralisation .....	16
1.1    Nature et rôle des collectivités territoriales .....	17
1.2    Institutions et organisations d'appui à la décentralisation .....	18
1.3    Politique actuelle en matière de décentralisation .....	19
1.3.1    Mobilisation des partenaires techniques et financiers .....	19
1.3.2    Décentralisation dans la stratégie de réduction de la pauvreté .....	20
1.3.3    Programme National d'Appui aux Collectivités territoriales (PNACT) .....	20
1.4    Situation démographique et socioéconomique des communes .....	22
1.5    Acquis de la décentralisation .....	23
1.6    Difficultés et lacunes de la décentralisation .....	25
1.7    Défis de la décentralisation .....	26
1.8    Financement de la décentralisation .....	26
1.8.1    Interventions de l'ANICT .....	27
1.8.2    Evolution des DT moyens mobilisés par type de Commune .....	28
1.8.3    Enjeux du fonctionnement financier des CT .....	29
 Chapitre 2    Analyse budgétaire des communes .....	31
2.1    Gestion budgétaire des communes .....	31
2.1.1    Gestion financière des communes rurales .....	32
2.1.2    Unicité de caisse .....	32
2.2    Nature des ressources financières des collectivités territoriales .....	32
2.2.1    Transferts du budget de l'Etat aux Collectivités Territoriales .....	34
2.2.2    Evolution des ressources transférées aux communes .....	35
2.3    Budgets communaux .....	36
2.3.1    Structure générale des budgets des communes .....	36
2.3.2    Nombre de communes selon le montant moyen des investissements .....	38
2.4    Capacité de mobilisation des ressources communales .....	40
2.4.1    Méthodes de recouvrement utilisées .....	40
2.4.2    Analyse des ratios de ressources budgétaires .....	41
2.5    Taux de mobilisation des ressources .....	48
2.6    Difficultés de mobilisation des ressources dans les communes .....	48
2.6.1    Difficultés dans la mise en œuvre de la décentralisation financière .....	48
2.6.2    Causes de la faible mobilisation des ressources .....	49
2.6.3    Communes ayant des difficultés de mobilisation des ressources .....	50
2.7    Groupe de pauvreté communale et capacité de mobilisation des ressources .....	51
2.8    Solutions pour améliorer la mobilisation des ressources communales .....	52

Chapitre 3	Conclusions et recommandations .....	54
3.2	Conclusions .....	54
3.2.1	Faiblesse du pouvoir d'achat des populations et leur faible adhésion au développement communal.....	54
3.2.2	Mutations dans le système de gestion budgétaire .....	55
3.2.3	Nature de la capacité de mobilisation .....	57
3.3	Recommandations .....	58
3.3.1	Mettre en place un système efficace de gestion budgétaire .....	58
3.3.2	Vaincre le double défi dans la mobilisation des ressources .....	59
3.3.3	Renforcer la synergie d'action .....	60

Bibliographie .....	61
---------------------	----

Annexes .....	62
A. Droits de tirage (DT) moyens mobilisés et transférés de 2006 à 2008 (en millions de FCFA) .....	62
B. Effectif des communes par type, selon le montant de l'investissement et par région - 2006 .....	63
D. Cycle de renforcement dans les systèmes budgétaires ouverts .....	67
E. Articulation du PNACT avec les Stratégies et les Programmes de Réforme de l'Etat .....	68
F. Mécanisme de réalisation des infrastructures et équipements grâce à l'appui financier de l'ANICT .....	69
G. Termes de référence .....	70

## Figures

FIGURE 1 : EVOLUTION DES DROITS DE TIRAGE MOYENS MOBILISES PAR TYPE DE COMMUNE (EN MILLIONS DE FCFA).	28
FIGURE 2 : EVOLUTION DES RESSOURCES MOYENNES TRANSFEREES PAR TYPES DE COMMUNES DE 2006-2008 (EN MILLIONS DE FCFA).	36
FIGURE 3 : NOMBRE DE COMMUNES SELON LE MONTANT MOYEN DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTS REALISES SUR LA PERIODE 2006 - 2008	39

## Tableaux

TABEAU 1 : EVOLUTION DES DT MOYENS MOBILISES PAR TYPE DE COMMUNES ET PAR REGION DE 2006 A 2008 (EN MILLIONS DE FCFA) .....	29
TABEAU 2 : EVOLUTION DES APPUIS (FONCTIONNEMENT ET BSI) AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES SUR LA PERIODE 2005 A 2007 (EN MILLIONS DE FCFA) A COMPLETER.....	34
TABEAU 3 : EVOLUTION DES CONTRIBUTIONS EXTERIEURES ET DE L'ÉTAT AU DROIT DE TIRAGE ALLOUE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DE 2005 A 2008 .....	35
TABEAU 4 : EVOLUTION DES RESSOURCES MOYENNES TRANSFEREES PAR TYPE DE COMMUNES SUR LA BASE DES MONTANTS DES DROITS DE TIRAGES MOBILISES (EN MILLIONS DE FCFA). METTRE LES SOUS TOTAUX EN GRAS. 35	
TABEAU 5 : EVOLUTION DES BUDGETS EXECUTES PAR TYPE DE COMMUNE DE 2006 A 2008 .....	38
TABEAU 6 : TYPES DE COMMUNES SELON LE MONTANT MOYEN DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTS REALISES SUR LA PERIODE 2006 - 2008 .....	40
TABEAU 7 : METHODES DE RECOUVREMENT DES RECETTES FISCALES DANS LES COMMUNES AYANT OU NON DES DIFFICULTES DE MOBILISATION DE RESSOURCES.....	40
TABEAU 8 : METHODES DE RECOUVREMENT PAR GROUPE DE PAUVRETE COMMUNALE.....	41
TABEAU 9 : PARTS (%) DES RESSOURCES PROPRES DE LA COMMUNE SUR L'ENSEMBLE DES RESSOURCES EXECUTEES. 42	
TABEAU 10 : PARTS (%) DES RESSOURCES PROPRES DE LA COMMUNE ET DES POPULATIONS SUR L'ENSEMBLE DES RESSOURCES EXECUTEES .....	42
TABEAU 11 : PARTS (%) DES RESSOURCES PROPRES DE LA COMMUNE, DES POPULATIONS ET DES RESSORTISSANTS/EXPATRIES SUR L'ENSEMBLE DES RESSOURCES EXECUTEES .....	43
TABEAU 12 : EVOLUTION DU RATIOS RESSOURCES PROPRES SUR DEPENSES TOTALES.....	44

TABEAU 13 : REPARTITION DES COMMUNES PAR GPC ET MONTANT DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT EN 2008 .....	45
TABEAU 14 : PARTS (%) DES RESSOURCES PROPRES DE LA COMMUNE SUR L'ENSEMBLE DES INVESTISSEMENTS .....	45
TABEAU 15 : PART DES RESSOURCES PROPRES DE LA COMMUNE ET DES POPULATIONS SUR L'ENSEMBLE DES INVESTISSEMENTS.....	46
TABEAU 16 : PART DES RESSOURCES PROPRES DE LA COMMUNE, DES POPULATIONS ET DES RESSORTISSANTS/EXPATRIES SUR L'ENSEMBLE DES INVESTISSEMENTS.....	46
TABEAU 17 : RATIO RESSOURCES PROPRES SUR DEPENSES D'INVESTISSEMENT DE 2006 A 2008 (%).....	47
TABEAU 18 : MONTANTS DES INVESTISSEMENTS PAR GPC DE 2006 A 2008 .....	47
TABEAU 19 : TAUX DE MOBILISATION DES RESSOURCES PAR MILIEU (%).....	48
TABEAU 20 : NOMBRE DE COMMUNES AYANT OU NON DES DIFFICULTES DE MOBILISATION DES RESSOURCES .....	50
TABEAU 21 : PRINCIPALES DIFFICULTES DE MOBILISATION DES RESSOURCES EN FONCTION DU GROUPE DE PAUVRETE COMMUNALE .....	51
TABEAU 22 : NOMBRE DE COMMUNES PAR REGION AYANT PROPOSE LES TYPES DE SOLUTIONS POUR AMELIORER LA MOBILISATION DES RESSOURCES.....	52
TABEAU 23 : NOMBRE DE COMMUNES AYANT PROPOSE LES TYPES DE SOLUTIONS POUR AMELIORER LA MOBILISATION DES RESSOURCES PAR GPC .....	53



## Résumé

La problématique de la mobilisation des ressources au sein des communes afin de faire face à la réalisation d'infrastructures de base tarde à trouver une solution idoine, pour la simple raison qu'elle est liée au système de renforcement de leurs capacités et ainsi qu'à leur volonté de prendre en charge leur propre développement.

Dans la dynamique du processus de décentralisation, devant aboutir au transfert effectif de compétences et de ressources, les communes font face à d'énormes difficultés dans la mobilisation et la gestion de leurs ressources. Les domaines de compétences actuellement transférés aux collectivités territoriales concernent les transferts automatiques (état civil, hygiène, assainissement, etc.) et les transferts modulés (éducation, santé et hydraulique). En termes de ressources, les collectivités disposent de ressources budgétaires (subventions) et de ressources fiscales (taxes locales).

L'analyse des données administratives et de celles issues de l'enquête auprès des 703 communes du Mali a permis de mieux comprendre la gestion budgétaire des communes et leur capacité de mobilisation des ressources propres. Il ressort de cette analyse un certain nombre de conclusions et recommandations.

### ***a) Faible pouvoir d'achat et faible adhésion au développement communal***

Dans la plupart des communes, le faible tissu économique et le faible niveau d'industrialisation ne permettent guère d'asseoir des prélèvements fiscaux significatifs afin de mobiliser plus de ressources pour faire face au développement local. La plus franche part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté et disposant de revenus faibles, surtout instables et irréguliers en raison de leur dépendance du niveau des campagnes agricoles.

Les communes se trouvent face à un double défi : compter sur la contribution des populations d'une part, les aider dans le combat vers un mieux être à long terme d'autre part.

L'incivisme fiscal persiste dans la plupart des communes comme le montre les données de l'enquête de l'étude (376 communes sur 703). Pour remédier à la faible mobilisation des ressources, les solutions proposées portent entre autres, sur la sensibilisation de la population et la transparence dans la gestion des affaires locales.

### ***b) Système de gestion budgétaire à fortes mutations***

La plupart des collectivités sont aujourd'hui en mesure d'élaborer et d'exécuter des budgets satisfaisants, après les premières expériences d'exécution budgétaire peu satisfaisantes au cours des deux premières mandatures.

Entre les CT et le Ministère chargé des Finances, les relations sont en pleine mutation. Ce sont les régisseurs des recettes, recrutés par les collectivités qui

assurent le recouvrement sous la direction du comptable public. C'est surtout la déconcentration indispensable des services du ministère des Finances qui n'a pas suivi le même rythme que celui de la mise en place des collectivités territoriales.

En moyenne dans toutes les régions, les communes rurales ont connu une hausse de leurs droits de tirage mobilisés sur la période 2006-2008. Une importante partie des ressources mobilisées sur les droits de tirage alloués aux communes leur est transférée. Ce transfert s'effectue en trois tranches (en moyenne 30%, sur la base des justificatifs fournis pour les fonds précédemment reçus).

### ***c) Type de capacité de mobilisation***

Les données de l'enquête de l'étude montrent qu'au cours de la période 2006-2008, les ressources propres mobilisées par les communes n'arrivent pas à couvrir leurs dépenses. Les dépenses d'investissements sont en moyenne plus élevées que les dépenses de fonctionnement. Malgré leur faiblesse, une certaine hausse de la proportion des ressources propres dans les ressources totales est visible à travers le budget des communes entre 2006 et 2007 ; l'année 2008 étant marquée par la baisse relative de cette proportion. Il en est de même pour le taux de mobilisation.

La visite d'un agent de recouvrement est la principale méthode de recouvrement des recettes fiscales. Ainsi, sur les 627 communes ayant une méthode de recouvrement, 419 communes envoient un agent (le régisseur des recettes) sur le terrain, 178 communes envoient une convocation et 30 communes utilisent autres méthodes.

La mobilisation des ressources en vue du financement des initiatives locales reste un défi majeur, à court, moyen et long termes, auquel les communes sont confrontées compte tenu de leur manque de moyens, de la pauvreté de la population et de leur faible adhésion au processus de développement local. Pour y parvenir, la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions s'impose.

## ***1. Mettre en place un système efficace de gestion budgétaire***

Des actions sont nécessaires à la mise en place d'un système efficace de gestion budgétaire, à savoir :

- trouver un système de contrôle plus efficace de l'action communale en instaurant un système d'audit des comptes ;
- former les élus locaux ainsi que d'autres acteurs impliqués directement dans la gestion des affaires de la commune en vue d'une meilleure maîtrise de l'orthodoxie budgétaire;
- *rendre la fiscalité des communes plus moderne, plus acceptable* à travers le renforcement des capacités des structures chargées du recouvrement et du contrôle et celui du dispositif d'appropriation des outils de mobilisation des recettes fiscales ;
- mettre l'accent sur la budgétisation sensible au genre (BSG), qui intègre l'approche genre et suit de près la manière dont les budgets satisfont aux exigences de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes et des enfants.

## **2. Vaincre le double défi dans la mobilisation des ressources**

D'une part, les communes doivent réaliser des infrastructures pour obtenir la confiance de la population et l'inciter à contribuer davantage, et d'autre part, il est nécessaire de réaliser des infrastructures avec la contribution de la population. Des actions doivent être entreprises, à savoir :

- définir au niveau des communes des stratégies plus dynamiques d'identification et de mobilisation des ressources qui demandent l'adhésion de la population ;
- trouver un système de communication reposant sur les valeurs locales partagées et sans lesquelles aucun développement n'est possible ;
- effectuer une intense campagne de plaidoyer et de sensibilisation en faveur du développement communautaire, à travers des sketchs ;
- faire face à la pauvreté des populations en créant plus d'activités et d'emplois en donnant la priorité aux investissements dans les équipements marchands, aux unités industriels (grandes ou petites) qui donnent la possibilité de générer plus de ressources fiscales au niveau des communes;
- sensibiliser davantage les communes à se constituer en pôles de développement.

## **3. Renforcer la synergie d'action**

La complémentarité et la bonne gestion des organisations de la société civile, y compris les structures traditionnelles, conditionnent le renforcement du processus de décentralisation et le développement local, l'adhésion de la population aux initiatives communales et à la mobilisation des ressources. Il y a ainsi une réelle nécessité de :

- renforcer la synergie d'action entre les différents acteurs à travers des cadres de partenariat plus adéquats pour mieux coordonner les programmes et projets de développement, afin d'éviter les chevauchements, aussi bien au niveau sectoriel que global ;
- trouver des cadres d'échanges, afin de trouver des solutions à la mobilisation des ressources.

## Introduction

Le Mali a entrepris la réforme de la décentralisation par une refonte complète du découpage territorial hérité de l'administration coloniale française. Cette approche audacieuse a conduit à la création de 684 communes en 1996 (les 19 autres d'avant complètent la liste à 703), à l'élaboration d'un code des collectivités territoriales, à la création du Haut Conseil des Collectivités Territoriales, ainsi qu'à l'adoption d'une politique de décentralisation 2005-2014.

Les collectivités décentralisées du Mali, soient 703 communes, 49 cercles, 8 régions et un district (Bamako), toutes fonctionnelles, sont dotées de personnalité morale et d'autonomie financière et disposent d'un pouvoir de décision exercé sous la supervision d'un représentant de l'État.

Selon les résultats provisoires du RGPH 2009, la population malienne est estimée à 14,5 millions d'habitants. Le taux d'accroissement démographique est de l'ordre 3,6%. Les femmes, au nombre de 7,3 millions, représentent 50,4% de la population résidente totale, contre 7,2 millions d'hommes soit 49,6%. La population est majoritairement rurale (77,1% de la population se situe dans les communes rurales). La population des 37 communes urbaines du pays s'élève à 3,3 millions d'habitants soit 22,9%. Cette localisation de la majorité de la population pose un véritable défi de développement et de réussite de la décentralisation financière, à savoir le transfert des ressources aux communes.

Les attributions des collectivités territoriales incluent la libre administration et le transfert progressif de compétences particulièrement dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique. Bien qu'il fût prévu que ce transfert soit accompagné d'un transfert concomitant des ressources, les collectivités territoriales ne disposent pas encore de moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences.

En effet, l'objet de la décentralisation est de transférer la gestion des affaires locales au plus près des populations concernées. Le transfert des compétences doit s'accompagner du transfert des ressources nécessaires pour gérer ces compétences, qu'elles soient humaines, financières ou matérielles. Les premiers transferts de compétences sont intervenus dans les domaines sociaux (éducation, santé), de l'hydraulique ; quelques actions commencent en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles et des domaines.

Le processus de mise en œuvre de la décentralisation est lent, mais progresse malgré les difficultés. La place de l'information, notamment dans la transparence budgétaire, est d'une grande importance dans l'implication effective et le civisme des citoyens. Le renforcement des capacités des collectivités territoriales (formation des élus, des fonctionnaires affectés aux collectivités) pour la gestion transparente et démocratique des communes est une priorité.

### ***i) Contexte***

La mise en place des communes au Mali est le résultat d'un long processus de décentralisation qui remonte à l'époque coloniale. Le processus a connu une grande accélération sous la troisième République, à partir des années 1992, avec deux objectifs centraux : le développement local et la promotion de la démocratie locale. Le processus s'est déroulé en phases successives. La première phase, qui a duré une douzaine d'années (1992 à 2004), a comporté deux étapes essentielles :

- une étape conception de la réforme : études de base, élaboration des outils juridiques et méthodologiques, communication, etc. ;
- une étape de démarrage de la mise en œuvre : sensibilisation et animation des acteurs, mise en place des organes des collectivités territoriales et des dispositifs nécessaires à leur démarrage, préparation de la deuxième phase, etc.

Le but de la première phase de décentralisation, qui était de mettre en place des collectivités territoriales dotées d'organes démocratiquement élus, est largement atteint aujourd'hui.

La deuxième phase est une phase de consolidation de la réforme. Elle couvre la période 2005-2014 conformément au document de la politique de décentralisation. Elle a démarré sur la base d'un certain nombre de constats établis par les acteurs de la décentralisation. Ainsi, malgré d'énormes efforts engagés par l'Etat, les populations et les PTF, le processus de décentralisation reste encore confronté à des insuffisances qu'il importe de mieux analyser et de corriger en fonction de l'évolution du processus. Il s'agit entre autres de :

- la fragilité des communes ;
- la faible fonctionnalité des collectivités territoriales ;
- la faiblesse des financements internes.

En effet, le financement des collectivités territoriales est assuré en grande partie par les financements extérieurs. La contribution de l'Etat et la mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales sont très faibles et ne les permettent pas de satisfaire les besoins exprimés par les populations à la base. Les ressources propres des collectivités comprennent l'ensemble de leurs recettes fiscales et paras fiscales à l'exclusion des ressources d'origine externe. La Taxe de Développement Régional et Local (TDRL), représente en moyenne 46% de la fiscalité totale perçue des communes, pourcentage variant entre 47% pour les communes rurales et 38% pour les communes urbaines.

Le profil de pauvreté communale, élaboré sur la base de l'IPC<sub>2006</sub> dont les indicateurs sont relatifs aux équipements de base, laisse apparaître que les communes très pauvres sont toutes rurales et que seulement 3 communes urbaines sont bien pauvres.

A cette problématique de mobilisation des ressources, la DNCT a édité un guide sur le recouvrement des ressources des Collectivités Territoriales et élaboré des textes

réglementaires sur la répartition des ressources entre l'Etat central et les Collectivités Territoriales. Aussi, elle a mené en 2005 une étude sur la mobilisation des ressources des collectivités locales. Il ressort de cette étude que l'état des lieux de la mobilisation des ressources des collectivités locales est très alarmant. Les causes sont multiples.

Le contexte socioéconomique est marqué par la faiblesse et la dispersion de la population sur un vaste territoire, disposant de revenus monétaires faibles et irréguliers, peu portée au civisme fiscal, le tout dans un paysage institutionnel marqué par le nombre trop élevé de structures mises en place par le processus de décentralisation.

D'une manière générale, des efforts réels restent à fournir pour la mobilisation des ressources propres des collectivités. Le développement local nécessitant plus de ressources que l'Etat ne peut l'octroyer, les communes doivent donc avoir une grande capacité de mobilisation des financements pour faire face aux besoins de développement. L'accroissement des potentialités économiques des collectivités peut être source de mobilisation de ressources fiscales. Il y a bien entendu la contribution de la population dans le financement des infrastructures de développement local.

## ***ii) Objectifs***

L'objectif global est de contribuer à la consolidation de la décentralisation en favorisant le développement local par une amélioration de la capacité de mobilisation des ressources des communes.

Comme objectifs spécifiques, il s'agit de :

- analyser le budget des communes ;
- déterminer le lien entre la pauvreté communale et la capacité de mobilisation des ressources ;
- formuler des recommandations pour une meilleure mobilisation et allocation budgétaire des ressources dans les communes.

## ***iii) Résultats attendus***

Il est attendu de cette étude, les résultats suivants :

- les budgets des communes sont analysés en recettes et en dépenses ;
- la répartition des budgets communaux par type d'investissement est connue ;
- les sources de financement des infrastructures locales sont connues et analysées ;
- les difficultés de mobilisation des ressources locales sont mieux connues et analysées ;
- le lien entre la pauvreté communale et la capacité de mobilisation des ressources est déterminé ;
- des recommandations sont formulées en vue d'aider les communes à assurer une meilleure mobilisation de leurs ressources et une meilleure allocation budgétaire au profit des infrastructures de base.

#### ***iv) Méthodologie de l'étude***

L'étude part de l'analyse des budgets des collectivités locales, plus spécifiquement des 703 communes, afin de déterminer leur capacité de mobilisation des ressources. Ainsi, l'analyse porte sur le processus de décentralisation, les avancées et les défis à relever, l'allocation budgétaire des communes et les difficultés de mobilisation des ressources dans les communes.

Les informations et les données recueillies sur la décentralisation et sur le sujet ont été exploitées. D'autres données ont été recueillies auprès des structures, acteurs et partenaires techniques et financiers impliqués dans la mise en œuvre de la décentralisation.

##### ***➤ Collecte de données***

L'étude s'est appuyée d'abord sur l'exploitation des bases de données disponibles sur la situation de mobilisation des ressources, l'allocation budgétaire et sur la situation socioéconomique des communes. Dans un second temps, les données recueillies sur la base d'une enquête spécifique auprès des 703 communes, ont été utilisées. Toutefois, les données ne sont pas toujours disponibles au niveau communal.

##### ***➤ Plan d'analyse des données***

L'analyse des informations collectées a été faite par une équipe de l'étude afin de dégager un diagnostic pertinent sur le niveau du processus de décentralisation. La deuxième partie de l'étude met l'accent sur l'analyse de l'allocation budgétaire des communes et leur capacité de mobilisation des ressources et formule des recommandations sur la base des difficultés de mobilisation des ressources locales. Sur cette base, le présent rapport comprend trois chapitres. Le premier chapitre porte sur l'analyse du processus de décentralisation. Dans ce chapitre l'accent sera mis, entre autres, sur la nature des collectivités territoriales, les institutions et organisations chargées de la gestion de la décentralisation, la politique actuelle en matière de décentralisation et son lien avec la stratégie de réduction de la pauvreté, mais également sur le financement de la décentralisation à travers le schéma de l'ANICT. Le deuxième chapitre porte sur l'analyse budgétaire des communes. Il met l'accent sur les caractéristiques du budget en recettes et en dépenses, l'analyse du solde budgétaire et de la capacité de mobilisation en lien avec le niveau de pauvreté des communes, les difficultés de mobilisation des ressources des communes en lien avec leur niveau de pauvreté.

Le troisième et dernier chapitre porte sur les conclusions et recommandations à la lumière des analyses des deux précédents chapitres.

Il est important de préciser que dans le présent rapport, « ressources » sous entend « ressources financières ».



# Chapitre 1      Processus de décentralisation

Le gouvernement malien a opté en 1992 pour une politique de décentralisation. En effet, cette politique est un facteur stratégique pour le développement du Mali, en particulier pour les groupes défavorisés.

Avec la décentralisation, les collectivités territoriales sont devenues des espaces appropriés au sein desquels les populations locales manifestent leur capacité à prendre des initiatives et à participer de façon effective, dans leur localité, au processus de prise de décision sur le développement.

Les collectivités aux niveaux des communes, cercles et régions sont devenues les espaces légaux et appropriés pour le développement local.

Le processus de dévolution des pouvoirs a abouti à un changement profond des relations entre l'Etat et les citoyens et à un rapprochement entre les services publics et la population. Il s'inscrit dans un cadre plus large de révisions institutionnelles entamées par le gouvernement malien dans le cadre de la bonne gouvernance et s'applique à tous les niveaux : administration, finances publiques, ministères sectoriels, système judiciaire, etc. Un des aspects importants de ce processus est la déconcentration des services publics qui devrait aller de pair avec la décentralisation démocratique.

Les défis que pose la décentralisation au Mali se situent au niveau du renforcement de la démocratie représentative et participative, du transfert des compétences et des ressources et de leur gestion par les collectivités locales et d'une plus grande participation de la population aux activités politiques, économiques et sociales.

La démocratie et le développement local reposent en effet sur une participation active des populations à la gestion des affaires publiques. La décentralisation permet également de créer un cadre institutionnel au niveau local qui accroît l'impact des politiques nationales telles que le Plan national de lutte contre la pauvreté.

Tous les acteurs de la décentralisation sont encore dans un processus d'apprentissage et le partage des expériences est important pour renforcer les compétences du gouvernement local et améliorer ses capacités à fournir des services qui répondent aux besoins et aux intérêts de la population.

Dans ce chapitre, sans faire un état des lieux exhaustif de la décentralisation au Mali, l'accent est mis sur la nature et le rôle des collectivités territoriales, les organisations et institutions en charge de la mise en œuvre de la décentralisation, les politiques actuelles, les acquis, les difficultés et les défis à relever ainsi que le financement à travers le schéma de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT).



## **1.1 Nature et rôle des collectivités territoriales**

L'organisation territoriale du pays a subi une profonde mutation, consécutivement à l'adoption de la loi n°93-008 du 11 février 1993 fixant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales. Les arrondissements ont disparu. Les communes, composées de villages/fractions en milieu rural, de quartiers en milieu urbain, ont été créées. Les cercles et les régions, précédemment circonscriptions administratives, ont été érigés en collectivités territoriales de mêmes noms. Au total, le Mali compte 761 collectivités territoriales, dont 703 communes, 49 cercles, 8 régions et une collectivité à statut particulier, le District de Bamako.

Le processus de mise en place des collectivités territoriales, communément appelé décentralisation, est crucial pour l'ancrage de la démocratie, le développement local, la lutte contre la pauvreté dans toutes ses dimensions et le développement humain durable. En effet, après quelques années de conceptualisation, d'élaboration du cadre légal et institutionnel et de négociations politiques, la décentralisation est devenue réalité en 1999.

Les questions de développement ont été abordées comme dépendant surtout de la mobilisation de ressources extérieures ; alors que le développement c'est d'abord et avant tout mobiliser les ressources humaines, matérielles et financières du pays lui-même et favoriser l'émergence d'initiatives des divers acteurs locaux. Ainsi, chaque collectivité territoriale devient un espace d'initiatives en matière de développement.

En octroyant aux collectivités décentralisées des compétences et des ressources propres, la décentralisation entraîne une multiplication des centres de décision et de gestion de la vie économique et sociale.

Avec la décentralisation, on passe d'une situation où l'Etat est le principal, sinon l'unique agent économique, à une situation où il partage ce rôle avec les collectivités territoriales et les opérateurs privés. Cette nouvelle situation nécessite la mise en place de nouvelles méthodes et règles de relations avec les partenaires qui appuient le développement du pays.

La stratégie de la réforme institutionnelle est basée sur un certain nombre de choix politiques majeurs, à savoir :

- la construction du processus à partir du bas, par la mise en place dans tout le pays, aussi bien en milieu urbain que rural, de l'échelon de base qu'est la commune ;
- l'établissement de communes au niveau intercommunautaire en milieu rural (regroupement de villages et de fractions nomades) et de communes en milieu urbain regroupant les quartiers ;
- l'implication des élus locaux qui vont émerger au sein des communes dans la construction du reste de l'édifice, la gestion progressive, sur une base contractuelle et partenariale entre l'Etat et les nouvelles collectivités, des modalités pratiques de mise en œuvre (transferts de compétences, de ressources et de patrimoine) prévues par la loi, sous la surveillance du Haut Conseil des Collectivités Territoriales.

## ***1.2 Institutions et organisations d'appui à la décentralisation***

Il existe différentes institutions et organisations d'appui à la mise en œuvre du processus de décentralisation au Mali.

Le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL), dotées de structures opérationnelles, la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) et l'Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales. Il élabore et met en œuvre la politique nationale de la décentralisation, coordonne les interventions de toutes les autres structures administratives impliquées dans la mise en œuvre de la décentralisation.

La DNCT a été créée par ordonnance N°99-003/P-RM du 31 mars 1999. Elle a pour mandat la poursuite des réflexions, le renforcement des capacités d'intervention des collectivités territoriales, la promotion et le suivi de la décentralisation.

L'ANICT créée par la loi n°00-042 du 7 juillet 2000, est responsabilisée dans la définition et la gestion des fonds d'investissements des collectivités territoriales.

Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT), mis en place en 2002 (référence loi), est une des huit institutions de la République prévues dans la Constitution de 1992 (Titre XII, articles 99 à 105). Il assure la représentation nationale des collectivités territoriales. Son avis est requis sur toutes les questions concernant la politique de développement régional et local, la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens à l'intérieur des collectivités territoriales. Le HCCT peut faire des propositions au Gouvernement qui est tenu de déposer sous quinzaine un projet de loi conforme sur le bureau de l'Assemblée Nationale sur toutes les questions concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens à l'intérieur des collectivités territoriales.

Les associations de collectivités territoriales, regroupant d'une part, les communes au sein de l'Association des Municipalités du Mali (AMM) et, d'autre part, les cercles et régions au sein de l'Association des Collectivités Cercles et Régions du Mali (ACCRM) ont vu le jour. Elles assurent la défense des intérêts matériels et moraux des collectivités territoriales.

### **1.3 Politique actuelle en matière de décentralisation**

Le cadre de référence et d'orientation des interventions de l'Etat dans le domaine de la décentralisation et de la déconcentration est fixé dans le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation pour la période 2005-2014<sup>1</sup>.

Les éléments constitutifs de la politique malienne de décentralisation reposent sur six principes directeurs, à savoir : (1) la sauvegarde de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale, (2) l'implication des populations dans la création des communes, (3) la gestion démocratique des collectivités territoriales, (4) la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local par les collectivités territoriales, (5) la progressivité et la concomitance dans le transfert des compétences et des ressources et (6) la libre administration des collectivités territoriales.

La Politique de Décentralisation s'articule autour de 4 axes majeurs, à savoir :

- le développement des capacités des collectivités territoriales ;
- l'amélioration de la déconcentration des services de l'Etat ;
- le développement de la citoyenneté locale ;
- le développement des prestataires privés de services au niveau local.

#### **1.3.1 Mobilisation des partenaires techniques et financiers**

La décentralisation a nécessité la mobilisation d'importantes ressources humaines et financières. L'Etat, compte tenu de ses moyens, consent certains efforts qui restent malgré tout très modestes comparés aux moyens qu'exige la mise en œuvre de la réforme.

Les partenaires au développement qui, dès le début, ont manifesté leur adhésion particulière à l'endroit de la décentralisation, ont été mobilisés. Les relations de partenariat établies sont soutenues par un principe important : la réforme de la décentralisation est un programme national cohérent qui ne saurait être le résultat d'une juxtaposition de projets spécifiques financés par les partenaires. Ainsi, tous les bailleurs de fonds souscrivent à ce principe. Ainsi, chaque contribution particulière, même si elle est spécifiquement gérée, s'inscrit dans le cadre du programme national de décentralisation.

La préparation et la mise en œuvre de la réforme de décentralisation fait ainsi l'objet d'un important appui de la part des institutions de coopération et des partenaires au développement depuis les débuts de la Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles<sup>2</sup>. Une concertation régulière instaurée avec les partenaires techniques et financiers de la décentralisation donne l'occasion de les informer sur

---

<sup>1</sup> Comme tel il constitue le document de base des négociations du Gouvernement avec ses partenaires nationaux (collectivités territoriales, organisations de la société civile, secteur privé...) et internationaux (bilatéraux et multilatéraux).

<sup>2</sup> Parmi ces partenaires, on peut citer la Coopération Néerlandaise (SNV) et la Coopération Technique Allemande (GTZ). Les compétences de la MDRI ont été transférées à la DNCT depuis sa création en 1999.

l'évolution de la réforme et de discuter des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre.

### **1.3.2 Décentralisation dans la stratégie de réduction de la pauvreté**

La poursuite et la consolidation des réformes structurelles, à travers la décentralisation, la déconcentration et la modernisation des finances publiques, est retenue comme une des grandes orientations stratégiques (concomitamment au développement du secteur productif et au renforcement du secteur social). Ainsi donc, les principaux enjeux du CSCRП en matière de décentralisation et de déconcentration sont :

- la consolidation des acquis de la décentralisation à travers le transfert effectif de la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local aux collectivités territoriales décentralisées (régions, cercles et communes) ;
- la déconcentration effective des administrations centrales pour mettre plus d'efficacité et plus d'efficience dans les interventions de l'Etat ;
- l'amélioration de la territorialisation des stratégies sectorielles à travers l'élaboration et la mise en œuvre effective de la politique d'aménagement du territoire ;
- l'amélioration des dispositifs d'appui technique et financier aux collectivités territoriales et leur pérennisation et/ou transformation ;
- la déconcentration et la décentralisation de la gestion des ressources humaines et de la dépense publique.

### **1.3.3 Programme National d'Appui aux Collectivités territoriales (PNACT)**

La mise en œuvre du Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) adopté en 2005 par le Gouvernement du Mali est faite à travers le Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales (PNACT). A cet titre, le PNACT constitue le cadre de référence, de négociation et de coordination entre l'Etat, les collectivités territoriales et les partenaires techniques et financiers pour organiser et rendre accessibles et pérennes les appuis aux collectivités territoriales afin de consolider la décentralisation sur toute l'étendue du territoire national.

En effet, la première phase du PNACT, sur la période 2001-2005 (PNACT1), a été consacrée à la mise en place de la réforme et à la création d'un dispositif d'appui technique et financier aux collectivités territoriales pour accompagner leur mise en place effective et leur permettre de commencer à exercer leurs compétences.

La deuxième phase du PNACT pour la période 2006-2010 (PNACT2) a été élaborée sur la base d'une évaluation participative de la première phase. Ainsi, l'objectif est de contribuer à la réduction de la pauvreté à travers : la consolidation des capacités de prestation de services des collectivités territoriales et le développement des capacités de pilotage stratégique de la décentralisation aux différents niveaux.

La mise en œuvre du PNACT 2, Centré sur le premier axe du DCPND, «le développement des capacités des collectivités territoriales», a introduit des évolutions importantes du dispositif d'appui technique et financier, avec notamment

la cessation des activités des Centres de Conseil aux Collectivités (CCN / CSR / CCC), la création du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT), la mise en place du Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT), la prise en compte de la problématique de la déconcentration des services de l'Etat à travers le Programme de Développement Institutionnel (PDI).

C'est au cours de l'exécution du PNACT2, qu'est intervenue la formulation du CSCRP axé sur la croissance accélérée par la relance des secteurs productifs et la promotion des initiatives du secteur privé. De plus, une réflexion a été engagée sur la problématique du développement économique régional à travers les actions initiées notamment par l'ADERE Nord, le PADDER et le PADK.

Enfin, le dialogue politique entre l'Etat malien et les partenaires au développement s'est structuré autour de la mise en œuvre de nouvelles modalités d'aide s'appuyant sur les principes de la Déclaration de Paris.

Le PNACT3, troisième phase du PNACT, s'inscrit dans la continuité des axes d'intervention définis par la seconde phase tout en orientant ses priorités non plus sur le dispositif en tant que tel mais sur les résultats attendus des appuis aux collectivités territoriales.

Le PNACT3 couvrant la période 2010-2014, soit la troisième et dernière phase de la mise en œuvre opérationnelle du DCPND, intégrera la relecture et l'actualisation du DCPND pour la décennie 2015-2024.

Le schéma ci-après donne l'articulation du PNACT avec les Stratégies et les Programmes de Réforme de l'Etat

Depuis la fin de la dynamique CCC dans le dispositif d'appui technique, le dispositif de pilotage, de coordination et de suivi de la décentralisation a connu des évolutions :

- les CRO et CL0 ont été transformés en CROCSAD, CLOCSAD et des CCOCSAD ont été créés au niveau communal. C'est le décret n° 08- 095 /P-RM qui a institué la création des Comités Régionaux (CROCSAD), Locaux (CLOCSAD) et Communaux (CCOCSAD) d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement au niveau de chaque région. Ces Comités ont pour mission de promouvoir la synergie des actions de développement entre les différents intervenants dans la région suivant les niveaux. Ils servent d'espaces de concertation, de partage et de suivi des indicateurs PARAD et de concertation autour de la mise en œuvre du PNACT II ;
- le CNO a été maintenu comme organe consultatif du MATCL. Il est chargé de coordonner, orienter, suivre et évaluer les appuis techniques de la mise en œuvre des programmes et de veiller à la mise en œuvre du dispositif technique. Egalement, il sert d'outil de pilotage de certains programmes en décentralisation et développement institutionnel comme le PADDER et ADERE –Nord. C'est le lieu d'échange des acteurs nationaux à travers une dynamique d'information et de préparation préalable.

## **1.4 Situation démographique et socioéconomique des communes**

Le processus de décentralisation a été mené de façon consensuelle. Mais le découpage territorial a généré des effets négatifs, spécifiquement sur le plan démographique, et donc du point de vue des ressources potentielles dans les différentes collectivités territoriales.

Du point de vue de la représentativité aux postes électifs, en 2009 les communes comptaient au total sept maires femmes (5 en milieu rural et 2 en milieu urbain) 696 maires hommes (661 en milieu rural et 35 en milieu urbain).

Sur le plan démographique, la majorité des communes maliennes a une population faible. Ainsi, il ressort des calculs de l'étude que :

- 36,1% des communes ont de 200 à 10 000 habitants, soit au total 254 communes (245 rurales et 9 urbaines) ;
- 38,7% des communes ont entre 10 001 et 20 000 habitants, soit 272 communes (265 rurales et 7 urbaines) ;
- 13,8% des communes ont entre 20 001 et 30 000 habitants, soit 97 communes (94 rurales et 3 urbaines) ;
- 11,4% des communes ont plus 30 000 habitants, soit 80 communes (62 rurales et 18 urbaines).

On en déduit que près de 74,8% des communes maliennes ont moins de 20 000 habitants et sont essentiellement des communes rurales.

Du point de vue de la problématique de la mobilisation des ressources locales propres, la faiblesse de la population des communes rurales et surtout au niveau de la pauvreté constitue un véritable cercle vicieux. D'une part, le volume de ressources fiscales, qui pourrait être prélevé sur ces populations aussi dispersées, pauvres de surcroît, est faible. D'autre part, le faible nombre d'habitants n'engendre pas toujours une demande de services sociaux suffisante pour justifier la réalisation des infrastructures de bases prioritaires qui devaient constituer les premières réalisations des communes (centres de santé, écoles, points d'eau, etc.). Ceci doit en retour contribuer à la légitimation des contributions qui leur étaient demandées. Le faible nombre d'utilisateurs potentiels des infrastructures ou des services qui pourraient être proposés ne permet pas d'espérer qu'ils puissent générer des ressources suffisantes pour rémunérer les services rendus ou même couvrir une part significative de leur coût.

Dans la plupart des communes, une large fraction de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et dispose de revenus faibles (revenu par habitant inférieur à 300 \$ par an), surtout instables et irréguliers en raison de leur dépendance du niveau des campagnes agricoles qui restent aléatoires.

La faiblesse du tissu économique et le faible niveau d'industrialisation ne permettent guère d'asseoir des prélèvements fiscaux significatifs sur l'activité économique. L'agriculture est l'activité économique dominante dans la majorité des communes.

Pour les populations rurales, elle reste largement la source de leur auto subsistance. Également, elle est soumise aux aléas climatiques, et ne crée encore que peu de possibilités de prélèvement fiscal sur les maigres ressources qu'elle engendre.

La très mauvaise communication au début de la troisième république du Mali autour de la suppression de l'impôt « per capita » a donné longtemps quelque consistance à l'idée qu'il n'y avait plus d'impôt à payer. Elle a également privé les futures communes rurales d'un impôt dont l'assiette était bonne et dont le rendement assurait un niveau minimum de ressources.

### ***1.5 Acquis de la décentralisation***

La décentralisation s'est aussi concrétisée à travers l'élaboration et l'adoption d'une série de textes législatifs et réglementaires indispensables à la mise en œuvre de la politique. Les difficultés d'application de certains textes ont justifié l'organisation en 2004 de l'atelier national d'élaboration d'un schéma opérationnel de transfert de compétences et de ressources. Aussi, en 2005, l'organisation d'une concertation sectorielle sur la décentralisation a abouti à l'adoption, faut-il le rappeler, d'un document cadre de la politique nationale (DCPN) de décentralisation (2005-2014).

La décentralisation répond au souci de distribuer le pouvoir et de rapprocher davantage l'administration des citoyens. A ce titre, il importe d'établir le bilan des réalisations et changements que la décentralisation a apporté à la vie des maliens. Elle s'est en particulier traduite par une multiplication considérable des équipements collectifs locaux.

Pour les années 2006 et 2007, les subventions de l'Etat allouées aux collectivités territoriales à travers le FNACT s'élèvent à 2.653.828.512 FCFA sur un total de 39.003.249.156 FCFA. L'offre de financement des droits de tirage aux collectivités territoriales au titre de l'exercice 2008 a été de 30,093 milliards de FCFA. Elle dépasse largement la moyenne annuelle enregistrée pour la période 2001-2006 qui s'établissait aux environs de 11 milliards de FCFA.

Cette forte augmentation en 2007 est liée à l'effet PISE II auquel s'est ajouté le PRODESS dont les fonds destinés au financement des infrastructures scolaires pour les premiers et les infrastructures sanitaires pour les seconds ont rejoint le dispositif national d'appui financier aux collectivités territoriales. De même le nombre de projets réalisés par les collectivités territoriales a légèrement diminué passant de 1900 projets en 2007 à 1871 en 2008.

Pour la période 2001-2008, les subventions allouées aux collectivités territoriales au travers du FNACT pour la réalisation d'infrastructures ont été de 105.649.356.642 FCFA.

Le bilan du dispositif d'appui est largement positif. La maîtrise d'ouvrage assurée par les collectivités a permis de tirer la presque totalité de leurs droits de tirage et de créer, pendant les cinq dernières années, de nombreuses infrastructures dans les



domaines entre autres de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et de la sécurité alimentaire.

Cette performance marque tout l'intérêt attaché aux collectivités territoriales et l'espoir placé en elles. Ces investissements ont rapproché davantage les services publics des citoyens et conforté le capital de confiance des élus.

La décentralisation a permis l'émergence d'un nouveau type d'acteurs dans la détermination et la conduite des politiques : l'élus local. Aujourd'hui, les collectivités territoriales du Mali sont animées par 10 752 élus.

Aussi, les collectivités territoriales sont devenues des acteurs majeurs de la vie économique, sociale et culturelle. Avec elles, l'action publique s'est enrichie et la démocratie a progressé.

L'aspect le plus marquant est surtout le processus de planification participatif et itératif qui s'est établi en amont et qui a drainé des milliers de citoyens à s'exprimer, proposer, décider pour que chaque collectivité, à partir de la vision propre de ses dirigeants, soit dotée de programme de développement de soutenir la décentralisation.

Sur le plan législatif, des avancées sont à signaler. En effet, l'approfondissement du cadre législatif a porté sur les aspects suivants<sup>3</sup> :

- la mise en place du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) créé par la loi n°07-072 du 26 Décembre 2007. Il comprend 5 types de dotations, à savoir : la dotation d'Investissement des Collectivités Territoriales (DIN), la dotation pour les Appuis Techniques (DAT), la dotation d'Appui au Fonctionnement des Collectivités Territoriales (DFCT), la dotation pour l'Inter Collectivité (DIC), la dotation de Garantie des Emprunts des Collectivités Territoriales (DGECT) ;
- les modalités de mise en œuvre des transferts de compétences à travers notamment l'élaboration d'un canevas général des plans triennaux de transfert de compétences accompagné d'une méthodologie commune à l'intention des départements ministériels et d'une Instruction de la Primature (n° 08- 0003/ PM- RM du 21 novembre 2008), relative à la mise en œuvre du transfert de compétences et des ressources de l'Etat aux CT ;
- la mise en place de textes et d'outils pour la création de coopération entre collectivités, notamment le décret n°436/P-RM du 16 octobre 2006, déterminant les modalités de coopération entre les Collectivités Territoriales, une instruction No00951/MATCL-SG du 25 mars 2008 relative au suivi et à la capitalisation des actions de la coopération entre les collectivités territoriales, l'élaboration et la validation du document « Guide sur la coopération inter collectivité au Mali » et enfin la production d'un cahier d'information sur le syndicat inter collectivité et le service commun (SECOM). Par ailleurs, une étude de capitalisation des acquis du projet Mobilisation des Populations pour

---

<sup>3</sup> MATCL(2009), « état d'avancement en 2008 de la décentralisation »



la Décentralisation (MOPOD II) est en cours d'exécution dans 3 zones (Gao, Markala et Sanankoroba) ;

- le renforcement des méthodes et outils pour la planification régionale, notamment à travers la définition des Plans Stratégiques de Développement Régionaux avec les approches d'intégration sectorielles dans les plans des CT (Eau et Assainissement, OMD, Education, Environnement, Santé, Agriculture, etc.) ;
- l'élaboration de textes pour définir le rôle de la tutelle et des services techniques dans l'appui technique aux collectivités (voir encadré) afin de prolonger les acquis du DNATCT, se traduisant par l'évolution des organes d'orientation liée à ce dispositif (CROCSAD, CLOCSAD, COCCSAD) ;
- la mise en place des modalités de mise en œuvre de l'appui budgétaire sectoriel : cadre de dépense à moyen terme, dispositif d'indicateurs, ... ;
- la mise en place de la fonction publique territoriale à travers la création d'une cellule de gestion des fonctionnaires des CT au niveau de la DNCT et l'élaboration de textes précisant les modalités de gestion de ces fonctionnaires (Arrêté n°0113 MATCL-SG du 18 mai 2007 portant mutation des fonctionnaires des CT et Décision n°112 MATCL-SG du 18 mai 2007 portant avancement et bonification des fonctionnaires des CT) ;
- la création du Centre de Formation des Collectivités Territoriales ;
- l'élaboration de texte pour renforcer la mobilisation des ressources financières au niveau des CT sur la base de résultats des pratiques et des études spécifiques. Ces études ont été réalisées dans la cadre du Plan d'action du CNFL, avec pour objectif la préparation de la relecture de la loi 00-044, déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.

A ce tableau réconfortant, s'ajoute la volonté mainte fois affirmée du Gouvernement de poursuivre la réforme et l'engagement de l'ensemble des partenaires au développement de soutenir la décentralisation. Malgré ces acquis, d'énormes difficultés persistent.

## ***1.6 Difficultés et lacunes de la décentralisation***

Les avancées du processus de la décentralisation restent appréciables dans l'ensemble. Elles se sont heurtées à des difficultés persistantes. Celles-ci, portent entre autres sur :

- le cadre juridique et institutionnel ;
- le problème de mobilisation de ressources ;
- le processus de transfert de compétences ;
- les problèmes liés au découpage territorial.

Pour faire face à ces difficultés, une révision des principaux textes de la décentralisation est en cours au niveau du secrétariat général du Gouvernement.

## **1.7 Défis de la décentralisation**

Le processus de dévolution des pouvoirs a abouti à un changement profond des relations entre l'Etat et les citoyens et à un rapprochement entre les services publics et la population. Il s'inscrit dans un cadre plus large de révisions institutionnelles entamées par le gouvernement malien dans le cadre de la bonne gouvernance et s'applique à tous les niveaux : administration, finances publiques, ministères sectoriels, système judiciaire, etc. Un des aspects importants de ce processus est la déconcentration des services publics qui devrait aller de pair avec la décentralisation démocratique.

Les défis que pose la décentralisation au Mali se situent au niveau :

- du renforcement de la démocratie représentative et participative ;
- du transfert des compétences, des ressources et de leur gestion par les collectivités locales ;
- d'une plus grande participation de la population aux activités politiques, économiques et sociales.

En effet, la démocratie et le développement local reposent sur une participation active des populations à la gestion des affaires publiques. La décentralisation permet également de créer un cadre institutionnel au niveau local qui accroît l'impact des politiques nationales telles que le Plan national de lutte contre la pauvreté. Ces réformes institutionnelles sont récentes.

La décentralisation n'en est qu'à ses débuts ; le premier mandat des élus étant terminé en 2004, le deuxième en 2009, et le troisième mandat venant de commencer.

## **1.8 Financement de la décentralisation**

L'Etat consent annuellement aux communes rurales une dotation minimale destinée à couvrir les frais de fonctionnement. Celle-ci varie de 1 à 2 millions de FCFA en moyenne par an et par commune.

Les communes devraient financer le reste des frais par la mobilisation de ressources, comme les taxes, les impôts et les charges administratives. En effet, la plupart des financements des CT provient de l'ANICT et de la coopération décentralisée.

Dans le document de politique nationale de décentralisation au Mali, les populations assurent, à travers les organes élus des collectivités territoriales, la définition des priorités, la programmation et la réalisation des actions de développement économique social et culturel, parallèlement aux réalisations des départements sectoriels de la Santé, de l'Education, de l'Hydraulique, du développement social et de certains partenaires techniques et financiers. Les réalisations, en termes d'investissements de proximité, ont atteint un niveau record.

### 1.8.1 Interventions de l'ANICT

Rattachée au MATCL et dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'ANICT est chargée de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales.

L'ANICT dispose d'une direction générale au niveau national et d'antennes au niveau régional et au niveau du district de Bamako pour mieux répondre aux sollicitations des collectivités territoriales. L'antenne régionale de l'ANICT exerce ses attributions sous la tutelle du Comité Régional d'Orientation (CRO) et a pour rôle de notifier à chaque collectivité ses droits de tirage, de suivre la répartition de l'enveloppe régionale selon les critères fixés au niveau national, de veiller au versement des subventions en temps opportun pour le règlement rapide des prestataires et des comptes et d'assurer le suivi et le compte rendu des activités ou de l'utilisation des fonds.

Le mécanisme d'intervention de l'ANICT est basé sur les ressources financières de l'Etat et les ressources externes mises à la disposition du Fonds d'investissement des collectivités territoriales (FICT)<sup>4</sup>. De ces ressources, 95 % sont utilisées pour la réalisation des investissements en infrastructures et 5 % pour le fonctionnement de l'ANICT, auxquelles s'ajoutent 3 % de la Taxe de Développement Régional et Local (TDRL) perçues.

Le conseil d'administration de l'ANICT détermine l'enveloppe régionale disponible. Le Comité Régional d'Orientation (CRO) détermine ensuite des indices pour le calcul des droits de tirage de chaque cercle et de chaque commune. Cette programmation est annuelle depuis 2004<sup>5</sup>. La clé de répartition des fonds entre les collectivités territoriales est basée sur le niveau d'équipement, l'enclavement, le nombre d'habitants dans les collectivités territoriales, la bonne gouvernance et le taux de mobilisation des ressources internes (recouvrement des impôts et taxes). En moyenne, une commune rurale dispose de 10 à 15 millions FCFA de droits de tirage par an.

L'utilisation de ces fonds est ciblée. Il existe, en effet, une liste de projets éligibles, choisis par l'ANICT, qui concernent surtout les infrastructures d'intérêt économique, comme les infrastructures marchandes et les parcs de vaccination, mais aussi la mairie.

En principe, les projets concernant la santé, l'éducation, l'hydraulique et les pistes doivent être réalisés par les différents programmes sectoriels.

---

<sup>4</sup> Soit, respectivement : 1150 millions de FCFA et 5 481 millions de FCFA en 2001 et 1 876 millions de FCFA et 19 266 millions de FCFA en 2002.

<sup>5</sup> Elle était triennale et glissante de 2001 à 2003.

Les collectivités territoriales ont utilisé plus de 46 % des fonds de l'ANICT pour des investissements dans les domaines de la santé et de l'éducation. En outre, une partie des investissements d'équipement est utilisée pour équiper une école ou un centre de santé. Or on constate un chevauchement des fonds de l'ANICT et des fonds sectoriels.

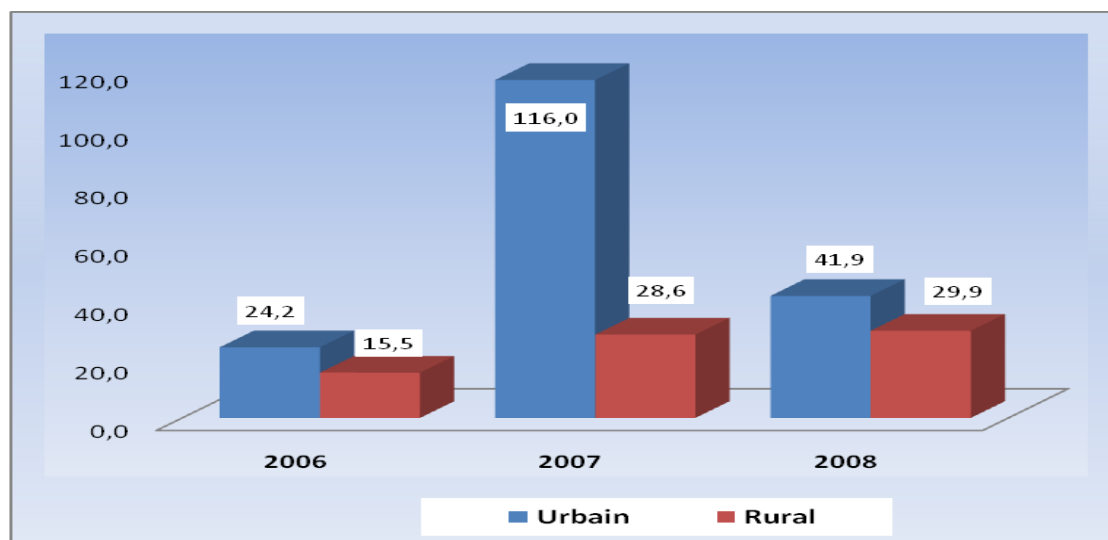
L'ampleur de la demande en infrastructures sociales a parfois atomisé les financements pour satisfaire les besoins prioritaires des communautés. Le nombre de conventions de financement signées sur les ressources du 1er Fonds d'Investissement des collectivités territoriales (2001-2003), porte sur 2691 projets, constitués majoritairement de nouvelles constructions (salles de classe, siège de mairie, pistes rurales, points d'eau, maternités et dispensaires, aires d'abattages et marchés).

### 1.8.2 Evolution des DT moyens mobilisés par type de Commune

Dans l'ensemble, de 2006 à 2008, les droits de tirage moyens mobilisés pour les communes rurales ont été relativement plus faibles que ceux des communes urbaines. Ainsi, en 2007, les communes urbaines ont en moyenne 116 millions de FCFA de DT moyens mobilisés contre 28,6 millions pour les communes rurales.

La figure ci-après donne l'évolution des droits de tirage moyens mobilisés par type de commune (en millions de FCFA).

**Figure 1 :** évolution des droits de tirage moyens mobilisés par type de commune (en millions de FCFA).



**Source :** Calculs de l'étude à partir des données ANICT, 2009

En moyenne, dans toutes les régions, les communes rurales ont connu une hausse de leurs droits de tirage mobilisés sur la période 2006-2008. En effet, pour les communes urbaines, les droits de tirage moyens mobilisés ont connu une forte augmentation en 2007 par rapport à 2006, avant de chuter en 2008 ; exception faite dans les régions de Kayes, Ségou, Tombouctou et Kidal. Le niveau exceptionnel de

2007 est lié à l'obtention des fonds de la phase 2 du Programme d'Investissement du Secteur de l'Education (PISE II) mais aussi des élections.

Dans le district de Bamako, les droits de tirage moyens mobilisés ont été presque multipliés par six en 2007 (499 millions de FCFA) par rapport à leur niveau de 2006 (83,2 millions de FCFA), avant de chuter en 2008 (80,1 millions de FCFA).

**Tableau 1** : Evolution des DT moyens mobilisés par type de communes et par région de 2006 à 2008 (en millions de FCFA)

Région	Type de commune	2006	2007	2008
Kayes	Urbain	10,1	16,9	21,5
	Rural	10,9	15,6	24,3
	Sous-total	10,8	15,7	24,0
Koulikoro	Urbain	3,5	54,3	9,0
	Rural	15,9	21,1	21,2
	Sous-total	15,6	22,1	20,9
Sikasso	Urbain	14,6	75,8	40,9
	Rural	14,2	21,5	29,4
	Sous-total	14,2	22,6	29,6
Ségou	Urbain	9,6	26,6	47,5
	Rural	14,1	25,4	29,9
	Sous-total	14,0	25,4	30,2
Mopti	Urbain	14,2	33,6	29,1
	Rural	17,6	43,8	37,5
	Sous-total	17,4	43,4	37,1
Tombouctou	Urbain	17,3	36,5	44,2
	Rural	19,7	45,7	45,8
	Sous-total	19,5	45,1	45,7
Gao	Urbain	24,8	141,0	94,4
	Rural	35,8	86,8	37,7
	Sous-total	34,9	91,3	42,4
Kidal	Urbain	31,3	83,7	99,2
	Rural	16,3	31,1	22,3
	Sous-total	17,6	35,9	29,3
Bamako	Urbain	83,2	499,0	80,1
Ensemble	Urbain	24,2	116,0	41,9
	Rural	15,5	28,6	29,9
	Sous-total	16,0	33,2	30,6

Source : ANICT, 2009

### 1.8.3 Enjeux du fonctionnement financier des CT

Le niveau de la mobilisation des ressources propres aux Collectivités Territoriales apparaît très faible<sup>6</sup>. Cela constitue un problème réel lié à certains aspects institutionnels, techniques et de procédures, rendant difficile la mobilisation à souhait des taxes et impôts déjà existants au niveau des Collectivités Territoriales. Il en est de même de l'insuffisance des dotations et contributions de l'Etat aux CT.

<sup>6</sup> En dépit d'une série de dispositions prises pour renforcer les ressources des Collectivités Territoriales (Comité National de Finances Locales, mise à disposition d'outils appropriés pour l'amélioration des recettes, les études d'évaluation du potentiel fiscal et de stratégies d'amélioration des recettes des CT),

A court et moyen terme, un des enjeux principaux en matière de mobilisation des ressources consiste à :

- la poursuite des réformes en matière de fiscalité locale dans le sens de la poursuite de la relecture et la mise en cohérence des textes dans une dynamique de construction d'un système de référence sur les finances des CT et surtout d'élargissement de l'assiette fiscale ;
- l'identification de la faisabilité pour l'allocation de pourcentage des ressources de certaines recettes et la poursuite de certaines expériences comme le Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités (SAFIC) ;
- l'amélioration de l'état civil et de l'identification des matières imposables ;
- la clarification des rôles et responsabilités des différents acteurs et la poursuite du renforcement des moyens des perceptions pour améliorer le recouvrement des taxes et impôts au profit des collectivités territoriales ;
- l'amélioration des performances des CT dans la mobilisation et la gestion des ressources, en termes de qualité de la gestion locale, de consolidation des dispositifs de mobilisation de ressources, et surtout l'adoption d'une stratégie adéquate de recouvrement des taxes et impôts déjà existants, de gestion des ressources, et enfin, d'organisation de l'information sur les finances des CT.

A long terme, il y a une réelle nécessité d'instaurer une vraie réflexion sur la fiscalité des CT pour la rendre plus moderne, plus acceptable (en mettant mieux en évidence son lien avec des services rendus) et plus rentable (afin que son produit soit plus en rapport avec les besoins des CT au moins pour leur fonctionnement). Ce qui passerait par le renforcement des capacités des structures chargées du recouvrement et du contrôle et celui du dispositif d'appropriation des outils de mobilisation des recettes fiscales, à travers des actions vigoureuses de communication.

## **Chapitre 2      Analyse budgétaire des communes**

La viabilité de la décentralisation nécessite une autonomie budgétaire des collectivités territoriales. Dans ce cadre l'Etat met à leur disposition des fonds pour appuyer leur fonctionnement.

Par ailleurs, chaque commune a la possibilité à travers la mobilisation des impôts et taxes ou d'autres contributions de la population de faire face au financement de ces plans de développement, plus spécifiquement du financement des infrastructures locales.

Dans ce chapitre, l'accent est mis sur la gestion budgétaire des communes, l'analyse des budgets des communes en recettes et dépenses, les difficultés de mobilisation des ressources et les solutions proposées pour y remédier.

### ***2.1    Gestion budgétaire des communes***

Avec la décentralisation, les autorités communales ont eu des difficultés à maîtriser la gestion budgétaire. Bien que la gestion administrative et financière ait été un cheval de bataille pour les partenaires d'appui à la décentralisation, y compris les CCC, l'élaboration et l'exécution des budgets des collectivités territoriales posent des problèmes.

L'exécution des premiers budgets a été entachée d'irrégularités mais, grâce à des appuis-conseils rapprochés, la plupart des collectivités sont aujourd'hui en mesure d'élaborer et d'exécuter des budgets.

Par ailleurs, il semble cependant, qu'établir le budget soit un exercice mécanique qui souffre d'un manque d'analyse et d'une méconnaissance des plans comptables de la part de ceux qui doivent l'élaborer et de ceux qui doivent le suivre.

En outre, l'élaboration du budget se fait toujours à la hâte. Les responsables communaux attendent les échéances pour produire un document dont l'élaboration exigerait beaucoup plus de temps et d'efforts pour répondre aux normes.

Les budgets élaborés par les communes sont souvent rejetés par la tutelle pour des raisons souvent obscures aux yeux du maire et de son personnel.

Mais, il y a encore des malentendus entre le percepteur et les prestataires chargés de la formation des collectivités quant à l'application des textes réglementaires concernant l'élaboration et l'exécution des budgets.

### **2.1.1 Gestion financière des communes rurales**

La gestion de la comptabilité des CT est assurée par le receveur-percepteur. Le receveur-percepteur est un agent du ministère des Finances basé dans le chef-lieu du cercle. Il est le receveur municipal ou, en d'autres mots, le caissier des communes. Il est également le représentant de la direction générale des marchés publics, donc celui qui paie les prestataires. La loi prévoit aussi que les rôles des impôts et taxes soient adressés au percepteur.

Les relations entre communes et le ministère des Finances sont en pleine mutation. La déconcentration du ministère des Finances n'a pas suivi le même rythme que celui de la mise en place des collectivités territoriales. Les services du Trésor manquent de personnels et de moyens et l'on constate une juxtaposition des responsabilités et parfois un manque d'intérêt.

### **2.1.2 Unicité de caisse**

Le principe de l'unicité de caisse est celui en vigueur au niveau des collectivités territoriales. En effet, en plus des fonds des CT, le percepteur gère également toutes les autres activités du Trésor public : paiement des agents de l'Etat, tenue de la comptabilité de tous les programmes relevant de l'Etat, etc. Pour cette activité, il y a une caisse unique dans laquelle tous les fonds transitent.

En l'occurrence, la loi stipule que tous les fonds des collectivités sont des fonds publics qui doivent être obligatoirement déposés au Trésor public. Centraliser les fonds publics dans un compte unique placé sous le contrôle de l'Etat permettrait de mener une politique de péréquation des interventions de l'Etat en faveur des régions les plus démunies.

L'unicité de caisse reste en vigueur pour les seules ressources publiques nationales et l'aide budgétaire, mais elle a pris une nouvelle ampleur avec l'installation des collectivités et la création du Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales aujourd'hui devenu FNACT.

Les communes doivent verser toutes leurs recettes à la perception du cercle. Pour des raisons de sécurité, les fonds du cercle sont plafonnés et les excédents doivent être versés à la région.

## ***2.2 Nature des ressources financières des collectivités territoriales***

L'Etat a défini à la faveur des CT un certain nombre de ressources financières, en vue de leur permettre d'assumer les compétences qui leur sont dévolues. Ainsi, aux



termes de l'article 180 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 modifiée<sup>7</sup>, portant Code des Collectivités Territoriales, les ressources financières des CT comprennent :

a) *Des ressources budgétaires, constituées de transferts du budget de l'Etat aux Collectivités :*

- la Dotation Générale de Décentralisation qui repose sur le principe que tout transfert de compétences de l'Etat aux Collectivités s'accompagne d'un transfert de ressources ;
- la Dotation du Fonds de Péréquation, assure une péréquation des ressources entre les différentes collectivités en fonction de leurs caractéristiques propres ;
- les Subventions Spéciales de l'Etat destinées au fonctionnement et/ou à l'investissement ;

b) *Des ressources fiscales qui sont :*

- les Impôts de l'Etat transférés aux Collectivités. Ces transferts se font par affectation sur le produit des dits impôts. La loi 00 044 du 7 juillet 2000 détermine la clé de répartition des affectations entre les trois niveaux de CT ;
- les Impôts et Taxes prévus par le Code Général des Impôts et rétrocédés aux CT avec une clé de répartition entre les trois niveaux (TDRL, taxes bétails, etc.) ;
- les Impôts et Taxes Indirects ;

c) *Les produits par nature :*

- les produits de l'exploitation et les Recettes Tarifaires,
- les Produits financiers ;
- les Revenus du Domaine ;

d) *Les Emprunts autorisés qui seront exclusivement destinés aux financements des investissements ;*

e) *L'autofinancement brut local* qui constitue un prélèvement des recettes de la Section de fonctionnement du budget des collectivités devant être affecté à l'investissement ;

f) *Les Dons et les Legs ;*

g) *Les Autres Ressources.*

Pour le moment, il n'est permis aux collectivités d'emprunter sous aucune forme pour faire face à leurs dépenses.

En ce qui concerne les autres ressources, elles proviennent des redevances instituées par les collectivités elles-mêmes, des dons et legs reçus de particuliers ou de subventions provenant de partenaires techniques et financiers ou de la coopération décentralisée.

Malgré les acquis enregistrés, le processus de transfert de compétences est confronté à des difficultés et/ou contraintes dont la persistance sera préjudiciable au bon fonctionnement des institutions locales.

La nomenclature des ressources fiscales par catégorie de Collectivités Territoriales et leurs taux maxima sont fixés par la loi.

---

<sup>7</sup> Toutes lois régissant la décentralisation, y compris celle relative au code des collectivités, sont en relecture au niveau du secrétariat général du Gouvernement du Mali.

Dans la pratique, ce sont les régisseurs des recettes, recrutés par les présidents d'exécutif qui sont sur le terrain pour le recouvrement.

### 2.2.1 Transferts du budget de l'Etat aux Collectivités Territoriales

Depuis le démarrage des collectivités territoriales, les transferts du budget d'Etat aux CT sont effectifs. Ils sont constitués de subventions (appuis de l'Etat aux fonctionnements des collectivités territoriales communes, cercles, et régions) et d'appuis BSI (appuis aux Assemblées Régionales et au Conseil du District pour la réalisation des infrastructures dans les domaines de l'hydraulique, de l'éducation et du désenclavement).

L'Etat consent annuellement aux CT des subventions destinées au fonctionnement et/ou à l'investissement. Ainsi, sur la période 2001-2007, ces efforts financiers se chiffrent globalement à 18 124 000 000 FCFA. Au titre de trois années (2005, 2006 et 2007), les subventions de l'Etat aux Collectivités Territoriales se sont élevées à 13 713 600 000 FCFA, repartis entre les subventions au fonctionnement (4 403 000 000 FCFA), les subventions à l'investissement dans les régions et le district de Bamako (5 428 000 000 FCFA) et les subventions du FICT (3 882 600 000 FCFA).

Le tableau suivant donne l'évolution des appuis (fonctionnement et BSI) aux collectivités territoriales sur la période 2005 à 2007 (en millions de FCFA).

**Tableau 2** : Evolution des appuis (fonctionnement et BSI) aux collectivités territoriales sur la période 2005 à 2007 (en millions de FCFA) à compléter

Année	2005		2006		2007		Total subv.	Total BSI	Total Général
Régions	Subv.	BSI	Subv.	BSI	Subv.	BSI			
Kayes	242	400	242	350	242	148	726	898	1624
Koulikoro	243	320	243	280	232	50	718	650	1368
Sikasso	273	126	273	456	264	280	810	862	1672
Ségou	250	400	250	80	241	0	741	480	1221
Mopti	225	200	225	400	217	100	667	700	1367
Tombouctou	125	250	125	0	121	0	371	250	621
Gao	92	269	92	240	83	0	267	509	776
Kidal	35	150	35	416	33	170	103	736	839
Bamako	0	343	0	0	0	0	0	343	343
<b>Total</b>	<b>1485</b>	<b>2458</b>	<b>1485</b>	<b>2222</b>	<b>1433</b>	<b>748</b>	<b>4403</b>	<b>5428</b>	<b>9831</b>

**Source** : DAF/MATCL, Subv. : Subvention ; BSI : Budget Spécial d'Investissement

De 2005 à 2008, la contribution de l'Etat au droit de tirage alloué aux collectivités a sensiblement augmenté. Toutefois, en pourcentage, la part de l'Etat dans le droit de tirage ne cesse de baisser. Quant aux contributions extérieures aux droits de tirage, elles ont plus que triplé au cours de la période. Cela signifie tout simplement que les partenaires techniques et financiers ont amélioré fortement leur part dans les droits de tirage.

**Tableau 3** : Evolution des contributions extérieures et de l'Etat au droit de tirage alloué aux collectivités territoriales de 2005 à 2008

Année	Droits de tirage	Contributions extérieures	Etat	
			Contribution	Part en %
2005	9 590 553 091	8 414 953 091	1 175 600 000	12,26
2006	13 445 186 012	12 275 186 012	1 170 000 000	8,702
2007	29 370 678 997	27 833 678 997	1 537 000 000	5,233
2008	26 561 286 262	25 196 772 464	1 364 513 798	5,13
<b>TOTAL</b>	<b>78 967 704 362</b>	<b>73 720 590 564</b>	<b>5 247 113 798</b>	<b>7,409</b>

**Source** : ANICT

### 2.2.2 Evolution des ressources transférées aux communes

Sur les droits de tirages alloués aux communes, une importante partie des ressources mobilisées leur est transférée. Ce transfert s'effectue en trois tranches (en moyenne 30%, sur la base des justificatifs fournis pour les fonds précédemment reçus).

Le tableau suivant donne l'évolution des ressources moyennes transférées par type de communes sur la base des montants des droits de tirages mobilisés (en millions de FCFA).

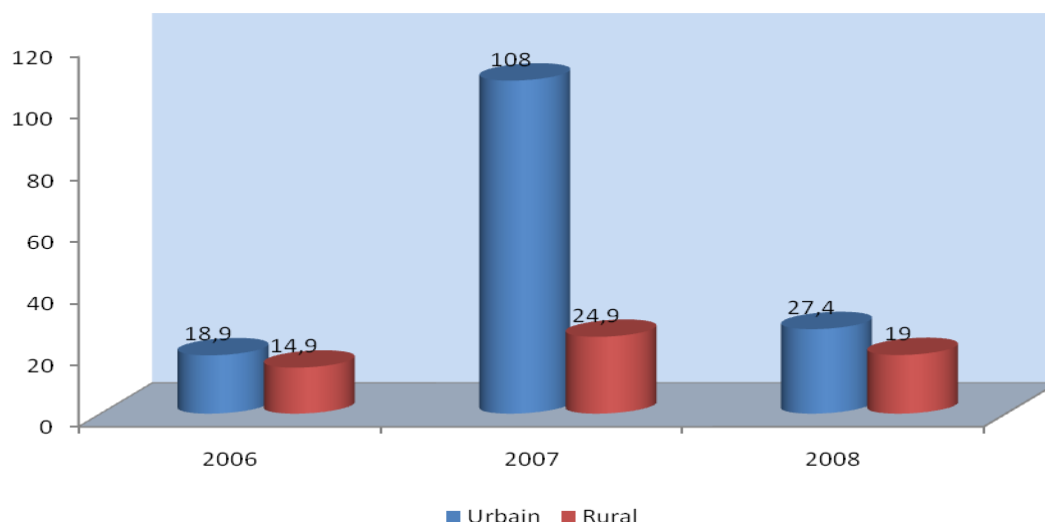
**Tableau 4** : Evolution des ressources moyennes transférées par type de communes sur la base des montants des droits de tirages mobilisés (en millions de FCFA).

Région	Type de commune	2006	2007	2008
Kayes	Urbain	10,0	16,1	14,5
	Rural	10,7	14,4	16,0
	<b>Sous-total</b>	<b>10,6</b>	<b>14,6</b>	<b>15,9</b>
Koulikoro	Urbain	3,3	51,2	6,6
	Rural	15,6	19,8	11,9
	<b>Sous-total</b>	<b>15,2</b>	<b>20,7</b>	<b>11,8</b>
Sikasso	Urbain	14,0	75,2	27,7
	Rural	14,0	17,5	17,2
	<b>Sous-total</b>	<b>14,0</b>	<b>18,7</b>	<b>17,5</b>
Ségou	Urbain	9,6	25,5	29,3
	Rural	14,1	22,6	18,9
	<b>Sous-total</b>	<b>14,0</b>	<b>22,7</b>	<b>19,1</b>
Mopti	Urbain	14,0	31,6	21,5
	Rural	17,5	38,0	23,0
	<b>Sous-total</b>	<b>17,4</b>	<b>37,7</b>	<b>22,9</b>
Tombouctou	Urbain	16,8	35,2	31,5
	Rural	19,2	41,5	36,1
	<b>Sous-total</b>	<b>19,1</b>	<b>41,1</b>	<b>35,8</b>
Gao	Urbain	23,6	127,0	74,7
	Rural	21,8	65,4	27,4
	<b>Sous-total</b>	<b>21,9</b>	<b>70,5</b>	<b>31,3</b>
Kidal	Urbain	31,1	74,7	55,2
	Rural	15,3	26,3	11,8
	<b>Sous-total</b>	<b>16,7</b>	<b>30,7</b>	<b>15,7</b>
Bamako	Urbain	51,3	460,0	45,5
	Urbain	18,9	108,0	27,4
	Rural	14,9	24,9	19,0
	<b>Sous-total</b>	<b>15,1</b>	<b>29,2</b>	<b>19,4</b>

**Source** : ANICT, 2009

Sur la période 2006-2008, dans toutes les régions, les communes ont enregistré une baisse des ressources moyennes transférées ; le niveau de baisse étant plus poussée pour les communes urbaines. La figure suivante donne l'évolution des ressources moyennes transférées par types de communes de 2006-2008 (en millions de FCFA).

**Figure 2** : évolution des ressources moyennes transférées par types de communes de 2006-2008 (en millions de FCFA).



**Source** : ANICT, 2009

Pour les communes urbaines, les ressources moyennes transférées ont connu une hausse en 2007 (108 millions de FCFA) par rapport à 2006 (18,9 millions de FCFA), avant de chuter en 2008 (27,4 millions de FCFA). Les ressources moyennes transférées aux communes rurales, bien que loin de celles des communes urbaines, sont dans la même tendance, passant de 14,9 millions de FCFA en 2006 à 24,9 millions de FCFA en 2007, pour chuter à 19 millions de FCFA en 2008.

## 2.3 Budgets communaux

Les ressources des collectivités territoriales, plus spécifiquement des communes, qui proviennent pour l'essentiel des subventions de l'Etat, des taxes locales et de l'appui des partenaires et des ressortissants, sont réparties entre dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Dans ce qui suit, les ressources et les dépenses portent sur les exécutions au titre des années 2006, 2007 et 2008.

### 2.3.1 Structure générale des budgets des communes

Le budget des communes comprend divers types de dépenses et de ressources. Ces dernières, qui servent à financer les dépenses, proviennent de différentes sources.

### **2.3.1.1 Provenance des ressources communales**

Les données de l'enquête de l'étude ont permis de classer en moyenne de 2006 à 2008 les ressources des communes suivant neuf sources et dont leurs proportions varient selon le type de commune : les subventions de l'Etat, le financement de l'ANICT, les ressources propres, les ressources des populations, les fonds provenant des ressortissants/expatriés, le financement des ONG, le financement des projets/programmes, le financement dans le cadre du jumelage et les autres sources (voir tableau 5).

Dans l'ensemble, les ressources totales des communes urbaines ont été en moyenne de 87,5 millions de FCFA en 2006, 97,7 millions de FCFA en 2007 et 76 millions de FCFA en 2008. Une baisse s'observe en 2008 par rapport à 2006 et 2007, à cause principalement de la baisse des subventions de l'Etat et des ressources propres.

Pour les communes rurales, les ressources totales sont en moyenne de 28,3 millions de FCFA en 2006, 25,4 millions de FCFA en 2007 et 30,3 millions de FCFA en 2008. Il apparaît une hausse moyenne de leurs ressources due à l'augmentation des ressources provenant de l'ANCT et des ressources propres de la commune.

Les ressources moyennes provenant des populations, des ressortissants/expatriés et du jumelage sont relativement moins importantes pour les deux types de commune (urbaine et rurale).

Pour les ressources moyennes provenant des ONG et des projets/programmes, elles n'ont pas été stables au cours de la période 2006-2008. Cela peut être lié à leur cycle ; le retrait pouvant entraîner une baisse de ressources si par ailleurs aucune ressource de la même nature n'a été obtenue.

### **2.3.1.2 Nature des dépenses communales**

Les dépenses communales sont réparties entre investissements et fonctionnement. Au cours de la période 2006-2008, les dépenses d'investissements ont été les plus importantes aussi bien pour les communes urbaines que pour les communes rurales. Cela peut s'expliquer par le niveau fort appréciable du financement de l'ANICT au niveau des communes.

Dans les communes rurales, les dépenses d'investissement ont connu en moyenne une relative hausse, passant de 28,1 millions de FCFA en 2006 à 31,6 millions de FCFA en 2008, contre 31,3 millions de FCFA en 2007.

Par contre, dans les communes urbaines, elles ont connu en moyenne une certaine hausse en 2007, passant de 88,3 millions de FCFA en 2006 à 113,4 millions de FCFA, avant de chuter à 106 millions de FCFA en 2008. Ce rythme d'évolution est le même que celui des fonds transférés aux communes sur la même période.

### 2.3.1.3 Solde budgétaire des communes

Dans l'ensemble les ressources des communes sont inférieures à leurs dépenses. Les données de l'enquête de l'étude montrent qu'au cours de la période 2006-2008, toutes les communes ont enregistré un solde budgétaire négatif (les ressources totales étant inférieures aux dépenses totales). Ce qui signifie en termes simple que les ressources des communes n'ont pas pu couvrir les dépenses au cours de la période ici indiquée. Le rythme d'évolution du déficit budgétaire entre 2006 et 2008, est proche de celui des investissements dans les communes urbaines. Par contre dans les communes rurales, le déficit de 2007 est en moyenne plus bas (4,2 millions de FCFA).

Dans les budgets communaux, il ressort clairement qu'en moyenne, les dépenses d'investissements sont plus élevées que les dépenses de fonctionnement. Ce qui est fort appréciable en termes d'allocation budgétaire. Autrement dans la nature et la provenance des ressources, la priorité est bien donnée aux investissements qui servent à la réalisation de différentes infrastructures socioéconomiques (centre de santé, puits, école, centre d'animation, ...). Le tableau ci-après donne l'évolution des budgets communaux exécutés de 2006 à 2008.

**Tableau 5** : Evolution des budgets exécutés par type de commune de 2006 à 2008

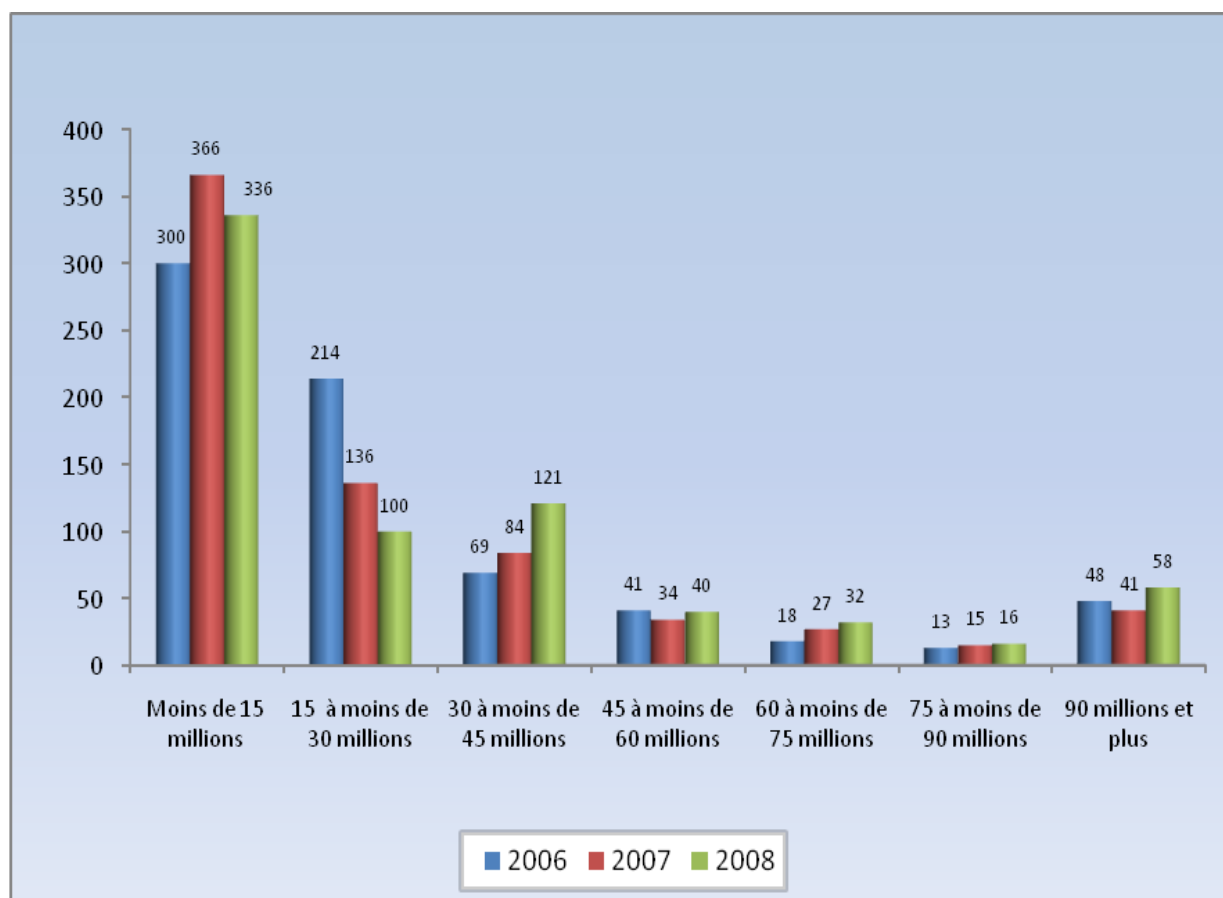
	2006				2007				2008			
	Montant par type de commune (millions de FCFA)		Proportion en %		Montant par type de commune (millions de FCFA)		Proportion en %		Montant par type de commune (millions de FCFA)		Proportion en %	
	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural
<b>RESSOURCES</b>												
ETAT	12,5	2,8	14,3%	9,7%	2,8	2,5	2,9%	9,9%	3,5	1,7	4,6%	5,7%
ANICT	15,8	11,2	18,0%	39,5%	17,0	9,2	17,4%	36,1%	27,1	15,5	35,7%	51,0%
RESS. PROPRES	42,2	8,8	48,2%	31,1%	51,7	9,5	52,9%	37,3%	38,2	9,2	50,3%	30,4%
POPULATIONS	0,7	0,4	0,8%	1,5%	0,1	0,2	0,1%	1,0%	0,0	0,3	0,0%	1,1%
RESS. EXPATRIES	0,0	0,3	0,0%	1,0%	0,0	0,3	0,0%	1,3%	0,0	0,1	0,0%	0,2%
ONG	5,6	1,7	6,4%	6,1%	18,6	1,3	19,0%	4,9%	1,3	1,2	1,7%	3,9%
PROJETS_PROGR	8,4	1,3	9,6%	4,6%	6,4	1,1	6,6%	4,4%	3,7	1,3	4,8%	4,3%
JUMELAGE	0,0	0,3	0,0%	1,0%	0,0	0,2	0,0%	0,8%	1,1	0,1	1,5%	0,2%
AUTRE_SOURCE	2,3	1,6	2,7%	5,5%	1,2	1,1	1,2%	4,2%	1,0	1,0	1,3%	3,2%
Ressources totales	87,5	28,3	100,0%	100,0%	97,7	25,4	100,0%	100,0%	76,0	30,3	100,0%	100,0%
<b>DEPENSES</b>												
DEP. FONCT.	69,5	8,3	44,1%	22,9%	109,4	8,3	49,1%	21,0%	73,8	8,5	41,0%	21,3%
Dépenses invest.	88,3	28,1	55,9%	77,1%	113,4	31,3	50,9%	79,0%	106,0	31,6	59,0%	78,7%
Dépenses totales	157,8	36,4	55,9%	77,1%	222,8	39,6	50,9%	79,0%	179,7	40,2	59,0%	78,7%
Solde budgétaire (-)	70,3	8,2	80,3%	28,9%	125,1	4,2	128,0%	55,8%	103,7	9,8	136,5%	32,5%

**Source** : enquête de l'étude, 2009

### 2.3.2 Nombre de communes selon le montant moyen des investissements

Sur la période 2006-2008, le nombre de communes ayant un montant des investissements de moins de 15 millions de FCFA est le plus élevé ; passant de 300 en 2006 à 336 en 2008, contre 366 en 2007. Le nombre de communes ayant des montants moyens d'investissements de 90 millions de FCFA et plus a évolué de 48 en 2006, 41 en 2007 à 58 en 2008.

**Figure 3** : nombre de communes selon le montant moyen des dépenses d'investissements réalisés sur la période 2006 - 2008



**Source** : enquête de l'étude, 2009

Le nombre de communes rurales ayant un montant des investissements de moins de 15 millions de FCFA est le plus élevé. En effet, elles étaient de 289 en 2006 (contre 11 urbaines), 354 en 2007 (contre 12 urbaines) et 324 en 2008 (contre 12 urbaines). Le nombre de communes rurales ayant des montants moyens d'investissements de 90 millions de FCFA et plus était de 41 (contre 7 urbaines) en 2006, 31 en 2007 (contre 10 urbaines) à 47 en 2008 (contre 12 urbaines).

**Tableau 6** : Types de communes selon le montant moyen des dépenses d'investissements réalisées sur la période 2006 - 2008

Années	Type de commune	Moins de 15 millions	15 à moins de 30 millions	30 à moins de 45 millions	45 à moins de 60 millions	60 à moins de 75 millions	75 à moins de 90 millions	90 millions et plus
2006	Urbain	11	6	3	5	3	2	7
	Rural	289	208	66	36	15	11	41
	Sous-total	300	214	69	41	18	13	48
2007	Urbain	12	4	5	1	4	1	10
	Rural	354	132	79	33	23	14	31
	Sous-total	366	136	84	34	27	15	41
2008	Urbain	12	5	2	4	3	0	11
	Rural	324	95	119	36	29	16	47
	Sous-total	336	100	121	40	32	16	58

**Source** : enquête de l'étude, 2009

## 2.4 Capacité de mobilisation des ressources communales

### 2.4.1 Méthodes de recouvrement utilisées

Trois types de méthodes ont été définis : l'envoi de convocation, la visite d'un agent de recouvrement et les autres méthodes de recouvrement. C'est surtout l'envoi d'un agent de recouvrement qui est la méthode la plus utilisée. Sur les 703 communes, 464 communes envoient un agent de terrain, 204 communes envoient une convocation et 35 communes utilisent autres méthodes (Faire le Recensement fiscal, Suivi régulier des taxes, Promotion des AGR, etc.).

Le tableau ci-après donne la nature des Méthodes de recouvrement des recettes fiscales dans les communes ayant ou non des difficultés de mobilisation de ressources.

**Tableau 7** : Méthodes de recouvrement des recettes fiscales dans les communes ayant ou non des difficultés de mobilisation de ressources

Régions	Types de commune	Méthode de recouvrement			
		Envoi convocation	Visite agent de recouvrement	Autres méthodes	Total
Kayes	Urbain	5	7		12
	Rural	16	97	4	117
Koulikoro	Urbain	1	2		3
	Rural	28	73	4	105
Sikasso	Urbain	1	2		3
	Rural	69	69	6	144
Ségou	Urbain		2		2
	Rural	22	90	4	116
Mopti	Urbain	2	2	1	5
	Rural	34	62	7	103
Tombouctou	Urbain	2	1		3
	Rural	10	34	5	49
Gao	Urbain	1	1		2
	Rural	6	14	2	22



Kidal	Urbain		1		<b>1</b>
	Rural	3	5	2	<b>10</b>
Bamako	Urbain	4	2		<b>6</b>
<b>Total</b>		<b>204</b>	<b>464</b>	<b>35</b>	<b>703</b>

**Source** : enquête de l'étude, 2009

En tenant compte du groupe de pauvreté communale (quintile de pauvreté), sur les 204 communes ayant recours l'envoi d'une convocation, 15,7% sont très pauvres, 18,6% pauvres, 18,6% presque pauvres, 24,5% moins pauvres et 22,5% non pauvres. Pour les 464 communes envoyant un agent de recouvrement, 21,6% sont très pauvres, 20,7% pauvres, 20,5% presque pauvres, 19,2% moins pauvres et 18,1% non pauvres.

Tableau 8 : Méthodes de recouvrement par groupe de pauvreté communale

	Envoi convocation		Visite agent de recouvrement		Autres méthodes	
	Effectif	% colonne	Effectif	% colonne	Effectif	% colonne
Très pauvre	32	15,7%	100	21,6%	8	22,9%
Pauvre	38	18,6%	96	20,7%	7	20,0%
Presque pauvre	38	18,6%	95	20,5%	8	22,9%
Moins pauvre	50	24,5%	89	19,2%	2	5,7%
Non pauvre	46	22,5%	84	18,1%	10	28,6%
Total	204	100,0%	464	100,0%	35	100,0%

**Source** : enquête de l'étude, 2009

## 2.4.2 Analyse des ratios de ressources budgétaires

Entre 2006 et 2008, les ressources totales des communes ne sont pas arrivées à couvrir les dépenses totales. Ce qui justifie le solde négatif précédemment signalé dans le budget.

### 2.4.2.1 Part des ressources propres dans les dépenses totales

L'analyse consiste ici à voir la part des ressources de la commune dans l'ensemble des dépenses exécutées. La part moyenne des ressources propres a augmenté entre 2006 et 2008 pour les communes urbaines, avec une chute entre 2007 et 2008 (29,48% en 2006 à 30,77% en 2008, avec 44,60% en 2007). Pour les communes rurales, elle a baissé en 2008 (29,51% en 2006, 34,62% en 2007 et 25,07% en 2008).

**Tableau 9** : Part des ressources propres de la commune sur l'ensemble des dépenses exécutées (en %)

REGION	Type de commune	2006	2007	2008
<b>Kayes</b>	Urbain	22,97	46,93	21,06
	Rural	28,22	39,28	18,22
<b>Koulikoro</b>	Urbain	39,61	35,96	7,54
	Rural	19,29	26,96	16,58
<b>Sikasso</b>	Urbain	2,24	0,84	35,92
	Rural	30,57	23,24	21,73
<b>Ségou</b>	Urbain	34,93	82,75	94,34
	Rural	33,62	48,14	39,43
<b>Mopti</b>	Urbain	56,19	58,26	67,81
	Rural	41,39	47,51	36,91
<b>Tombouctou</b>	Urbain	ND	15,75	9,05
	Rural	14,90	12,66	9,85
<b>Gao</b>	Urbain	77,39	94,90	ND
	Rural	23,94	29,42	18,97
<b>Kidal</b>	Urbain	0,38	3,12	5,10
	Rural	ND	ND	2,50
<b>Bamako</b>	Urbain	8,33	ND	12,47
<b>Ensemble</b>	<b>Urbain</b>	<b>29,48</b>	<b>44,60</b>	<b>30,77</b>
	<b>Rural</b>	<b>29,51</b>	<b>34,62</b>	<b>25,07</b>

**Source** : enquête de l'étude

ND : Non Déclaré

Lorsque l'on tient compte de l'apport des populations, la part des ressources propres dans les dépenses exécutées augmente sensiblement sur la période ici considérée aussi bien pour les communes urbaines que pour les rurales (voir tableau 10 ci-après). Le rythme d'évolution reste le même pour que celui de la part des ressources propres.

**Tableau 10** : Part des ressources propres de la commune et des populations sur l'ensemble des dépenses exécutées (en %)

REGION	Type de commune	2006	2007	2008
<b>Kayes</b>	Urbain	26,75	46,93	21,31
	Rural	29,10	40,10	19,48
<b>Koulikoro</b>	Urbain	39,61	35,96	7,54
	Rural	23,22	28,82	19,22
<b>Sikasso</b>	Urbain	2,24	0,84	35,92
	Rural	34,60	24,78	23,06
<b>Ségou</b>	Urbain	34,93	82,75	94,34
	Rural	33,89	48,52	39,44
<b>Mopti</b>	Urbain	56,19	58,26	67,81
	Rural	42,18	48,11	37,08
<b>Tombouctou</b>	Urbain	0,00	20,92	9,05
	Rural	14,93	12,71	10,04
<b>Gao</b>	Urbain	77,39	94,90	0,00

	Rural	24,15	29,42	18,97
<b>Kidal</b>	Urbain	0,60	3,12	5,10
	Rural	1,04	1,72	3,18
<b>Bamako</b>	Urbain	8,33	ND	12,47
<b>Ensemble</b>	<b>Urbain</b>	<b>30,89</b>	<b>45,03</b>	<b>30,88</b>
	<b>Rural</b>	<b>31,38</b>	<b>35,58</b>	<b>26,04</b>

**Source** : enquête de l'étude, 2009

ND : Non déclaré

En tenant compte des apports des populations et des ressortissants/expatriés, la part des ressources propres dans les dépenses exécutées garde le même rythme d'évolution (voir tableau 11 ci-après).

**Tableau 11 :** Part des ressources propres de la commune, des populations et des ressortissants/expatriés sur l'ensemble des dépenses exécutées (en %)

REGION	Type de commune	2006	2007	2008
<b>Kayes</b>	Urbain	26,75	46,93	21,31
	Rural	30,79	42,79	21,22
<b>Koulikoro</b>	Urbain	39,61	35,96	7,54
	Rural	23,73	29,42	19,22
<b>Sikasso</b>	Urbain	2,24	0,84	35,92
	Rural	35,17	24,87	23,34
<b>Ségou</b>	Urbain	34,93	82,75	94,34
	Rural	33,90	48,67	39,46
<b>Mopti</b>	Urbain	56,19	58,26	67,81
	Rural	42,20	48,11	37,10
<b>Tombouctou</b>	Urbain	ND	20,92	9,05
	Rural	14,93	12,71	10,47
<b>Gao</b>	Urbain	77,39	94,90	ND
	Rural	24,15	29,42	18,97
<b>Kidal</b>	Urbain	0,60	3,12	5,10
	Rural	1,04	1,72	3,18
<b>Bamako</b>	Urbain	8,33	ND	12,47
<b>Ensemble</b>	<b>Urbain</b>	<b>30,89</b>	<b>45,03</b>	<b>30,88</b>
	<b>Rural</b>	<b>31,87</b>	<b>36,16</b>	<b>26,46</b>

**Source** : enquête de l'étude, 2009

ND : Non déclaré

#### 2.4.2.2 Capacité des ressources propres à financer les dépenses

Dans le tableau ci-après, on remarque que dans les communes urbaines, les ressources totales ont couvert en moyenne la moitié des dépenses totales sur la période 2006-2008. Par contre, dans les communes rurales, les ressources totales ont couvert à peine la moitié des dépenses totales au cours de la même période.

**Tableau 12** : Evolution du Ratio ressources propres sur dépenses totales.

Type de commune	2006	2007	2008
Urbain	0,5	0,6	0,4
Rural	0,4	0,5	0,4

**Source** : enquête de l'étude, 2009

#### 2.4.2.2.1 *Ratio ressources sur dépenses d'investissements*

La résolution de la problématique du financement des investissements à partir des ressources budgétaires permettra aux communes de compter sur elles-mêmes dans la mise en œuvre de leurs projets de développement, plus spécifiquement la réalisation des infrastructures de base. Dans ce qui suit, l'accent est mis sur les ratios ressources propres sur dépenses d'investissement ; ce ratio étant considéré comme un indicateur de la capacité de mobilisation des ressources en vue du financement des initiatives communales. D'autres ratios calculés se trouvent en annexes du présent document.

Les ressources publiques ici définies tiennent compte à la fois des ressources de l'Etat (subventions de l'Etat), des ressources ANICT et des ressources des projets et programmes.

Qu'il s'agisse des ressources propres aux communes ou des ressources totales, elles restent faibles par rapport aux besoins d'investissements. Jusqu'ici, même si une certaine hausse de la proportion des ressources propres dans les ressources totales, est visible à travers le budget des communes entre 2006 et 2007, 2008 a été marquée par la baisse relative de cette proportion.

La faible capacité de mobilisation des ressources dans les communes se mesure par le niveau de leurs ressources propres qui s'explique par les difficultés de leur collecte et pour lesquelles différentes raisons sont avancées. Par ailleurs, les communes sont encore jeunes et n'ont pas encore acquis la responsabilité de la prise en charge de leur développement par la forte mobilisation des populations.

En tenant compte du groupe de pauvreté, on remarque comme le montre le tableau ci-après que, sur les 703 communes, 336 ont des investissements de moins de 15 millions de FCFA en 2008, parmi lesquelles 81 très pauvres, 71 pauvres, 68 presque pauvres, 69 moins pauvres et 47 non pauvres.

**Tableau 13** : Répartition des communes par GPC et montant des dépenses d'investissement en 2008

Tranche de montants	Très pauvre	Pauvre	Presque pauvre	Moins pauvre	Non pauvre	Total
Moins de 15 millions	81	71	68	69	47	<b>336</b>
15 à moins de 30 millions	25	20	17	19	19	<b>100</b>
30 à moins de 45 millions	17	29	26	29	20	<b>121</b>
45 à moins de 60 millions	4	7	10	5	14	<b>40</b>
60 à moins de 75 millions	3	6	6	7	10	<b>32</b>
75 à moins de 90 millions	4	1	4	3	4	<b>16</b>
90 millions et plus	6	7	10	9	26	<b>58</b>
<b>Total</b>	<b>140</b>	<b>141</b>	<b>141</b>	<b>141</b>	<b>140</b>	<b>703</b>

**Source** : enquête de l'étude, 2009

#### 2.4.2.2 Ratios ressources propres sur investissements

En moyenne, la part des ressources propres dans le financement des investissements avoisine les 15%. La part moyenne des ressources propres dans le financement des investissements a connu une hausse de 2006 à 2008 dans les communes urbaines, passant de 10,20% à 15,05 (avec 11,81% en 2007). Pour les communes rurales, la part a chuté entre 2006 et 2007 (8,49% et 8,28%), avant d'augmenter en 2008 (12,15%). Il y a toutefois une certaine disparité entre région par type de communes (voir tableau 14 ci-après).

**Tableau 14** : Part des ressources propres de la commune sur l'ensemble des investissements (en %)

REGION	Type de commune	2006	2007	2008
<b>Kayes</b>	Urbain	6,85	7,80	4,23
	Rural	11,48	10,78	10,78
<b>Koulikoro</b>	Urbain	27,42	3,33	5,30
	Rural	11,60	8,13	9,42
<b>Sikasso</b>	Urbain	12,69	25,17	18,75
	Rural	14,04	9,33	8,29
<b>Ségou</b>	Urbain	6,26	2,76	28,34
	Rural	11,22	8,37	10,04
<b>Mopti</b>	Urbain	13,82	13,96	27,12
	Rural	8,43	6,83	4,61
<b>Tombouctou</b>	Urbain	5,34	19,59	21,84
	Rural	5,82	6,95	4,70
<b>Gao</b>	Urbain	50,81	1,78	ND
	Rural	10,38	6,79	8,07
<b>Kidal</b>	Urbain	0,38	2,16	5,10
	Rural	ND	0,03	0,12
<b>Bamako</b>	Urbain	34,28	10,10	6,87
	Rural	8,49	8,28	12,15
<b>Ensemble</b>	<b>Urbain</b>	<b>10,20</b>	<b>11,81</b>	<b>15,05</b>
	<b>Rural</b>	<b>8,49</b>	<b>8,28</b>	<b>12,15</b>

**Source** : enquête de l'étude, 2009

ND : Non déclaré

Lorsqu'on ajoute aux ressources propres, la contribution des populations, la part moyenne dans le financement des investissements communaux augmente aussi bien dans les communes urbaines que rurales. Toutefois, le rythme d'évolution est à la baisse pour les communes rurales sur la période 2006-2008.

**Tableau 15 :** Part des ressources propres de la commune et des populations sur l'ensemble des investissements (en %)

REGION	Type de commune	2006	2007	2008
<b>Kayes</b>	Urbain	10,37	8,54	4,47
	Rural	13,19	11,07	11,23
<b>Koulikoro</b>	Urbain	27,42	3,33	5,3
	Rural	12,92	9,93	10,54
<b>Sikasso</b>	Urbain	12,69	25,17	18,75
	Rural	17,12	10,36	10,01
<b>Ségou</b>	Urbain	6,26	2,76	28,34
	Rural	11,54	8,5	10,45
<b>Mopti</b>	Urbain	13,82	13,96	27,12
	Rural	8,59	7,05	4,7
<b>Tombouctou</b>	Urbain	5,34	19,59	21,84
	Rural	5,85	7,85	5,16
<b>Gao</b>	Urbain	50,81	1,78	1,78
	Rural	10,62	6,98	8,07
<b>Kidal</b>	Urbain	0,59	2,16	5,1
	Rural	0,42	1,64	2,51
<b>Bamako</b>	Urbain	34,28	10,1	6,87
<b>Ensemble</b>	<b>Urbain</b>	<b>15,05</b>	<b>10,45</b>	<b>11,9</b>
	<b>Rural</b>	<b>12,15</b>	<b>9,2</b>	<b>9,08</b>

**Source :** enquête de l'étude, 2009

En y ajoutant, la contribution des populations et celle des ressortissants/expatriés la part moyenne des ressources propres dans le financement des investissements communaux augmente aussi bien dans les communes urbaines que rurales, avec un rythme d'évolution à la baisse pour les communes rurales sur la période 2006-2008.

**Tableau 16 :** Part des ressources propres de la commune, des populations et des ressortissants/expatriés sur l'ensemble des investissements (en %)

REGION	Type de commune	2006	2007	2008
<b>Kayes</b>	Urbain	10,64	10,64	10,95
	Rural	15,98	15,30	13,70
<b>Koulikoro</b>	Urbain	27,42	3,33	5,30
	Rural	13,60	10,49	10,54
<b>Sikasso</b>	Urbain	12,69	25,17	18,75
	Rural	17,93	10,46	10,46
<b>Ségou</b>	Urbain	6,26	2,76	28,34

	Rural	11,54	8,50	10,72
<b>Mopti</b>	Urbain	13,82	13,96	27,12
	Rural	8,83	7,05	4,82
<b>Tombouctou</b>	Urbain	5,34	19,59	21,84
	Rural	5,85	9,13	5,16
<b>Gao</b>	Urbain	50,81	1,78	1,78
	Rural	11,03	7,30	8,07
<b>Kidal</b>	Urbain	0,59	2,16	5,10
	Rural	0,42	1,64	2,51
<b>Bamako</b>	Urbain	34,28	10,10	6,87
<b>Ensemble</b>	<b>Urbain</b>	<b>15,15</b>	<b>11,17</b>	<b>14,40</b>
	<b>Rural</b>	<b>12,98</b>	<b>10,18</b>	<b>9,74</b>

**Source** : enquête de l'étude, 2009

En tenant compte du groupe de pauvreté communale, le ratio ressources propres sur dépenses d'investissements n'a pas connu une évolution stable sur la période, aussi bien dans les communes très pauvres, pauvres, presque pauvres, moins pauvres et non pauvres.

Pour les communes très pauvres, la part des ressources propres dans les dépenses d'investissement a augmenté entre 2006 et 2008 (19,16% à 22,47%), mais avec une chute en 2008 par rapport à 2007 (25,48%). Pour les communes pauvres, c'est en moyenne la même tendance qui est observée. En revanche, pour les communes presque pauvres, moins pauvres et non pauvres, on observe une hausse de la part des ressources propres dans le financement des investissements entre 2006 et 2007, une chute entre 2007 et 2008 (voir tableau 17 ci-après).

**Tableau 17** : Ratio Ressources propres sur dépenses d'investissement de 2006 à 2008 (en %)

Années	Groupes de pauvreté communale				
	Très pauvre	Pauvre	Presque pauvre	Moins pauvre	Non pauvre
2006	19,16	22,20	25,42	25,94	28,24
2007	25,48	27,95	26,18	32,04	32,42
2008	22,47	27,57	23,85	22,43	22,47

**Source** : enquête de l'étude, 2009

Le montant moyen des investissements entre 2006 et 2008 est relativement faible pour les communes pauvres. Par contre pour les communes non pauvres, le montant moyen des investissements est plus important et a connu une augmentation sensible au cours de la période 2006-2008.

**Tableau 18** : Montants des investissements par GPC de 2006 à 2008

Groupe de pauvreté communale	Montants des investissements réalisés (Millions de FCFA)		
	2006	2007	2008
Très pauvre	24,9	15,7	20,1
Pauvre	26,2	24,8	29,6
Presque pauvre	24,7	43,2	29,3
Moins pauvre	28,4	27,4	32,8
Non pauvre	52,2	54,9	66,0

**Source** : enquête de l'étude, 2009

## 2.5 Taux de mobilisation des ressources

Les ressources mobilisées par les communes sont fonction des prévisions de recettes au début de l'exercice. Le taux de mobilisation est le rapport entre ressources mobilisées et ressources prévues.

Dans l'ensemble sur la période 2006-2008, le taux de mobilisation des ressources n'a pas connu une évolution stable quelque soit la nature de la ressource. Pour les ressources propres de la commune, le taux de mobilisation dans les communes urbaines a chuté, passant de 164,83% en 2006 à 43,48% en 2008. Il a également baissé pour les communes rurales (72,55% en 2006 à 57,13% en 2008).

**Tableau 19** : Taux de mobilisation des ressources par milieu (en %)

Ressources	2006		2007		2008	
	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural
Etat	102,86	115,90	65,08	87,76	94,57	76,53
ANICT	51,43	100,00	34,57	105,38	183,21	148,38
Commune	164,83	72,55	48,82	58,87	43,48	57,13
Populations	100,00	65,03	66,67	59,27	100,00	53,44
Ressortissants/Expatriés	0,00	61,04	0,00	77,27	0,00	67,41
ONG	52,66	86,55	56,15	79,95	26,29	57,15
Projets/programmes	76,02	56,57	48,27	43,13	59,38	53,97
Jumelage	40,63	191,82	22,59	241,91	66,45	64,45
Autres ressources	33,00	67,50	18,46	63,29	219,37	70,84

**Source** : enquête de l'étude, 2009

## 2.6 Difficultés de mobilisation des ressources dans les communes

Au stade actuel de la décentralisation, les difficultés de mobilisation des ressources sont encore monnaie courante. Mais, pour y remédier, différentes solutions sont mises en œuvre par les communes.

### 2.6.1 Difficultés dans la mise en œuvre de la décentralisation financière

Les difficultés dans la mise en œuvre de la décentralisation financière découlent principalement de l'insuffisance dans l'évaluation des ressources budgétaires (fonctionnement et investissement) liées aux compétences transférées et l'absence d'indications précises sur les modalités concrètes de leur transfert aux Collectivités Territoriales. Selon le principe de la concomitance du transfert de compétences et de ressources, les moyens financiers à transférer aux collectivités sont au moins équivalents à ceux que l'Etat consacrait à l'exercice des compétences transférées.

L'évaluation des ressources financières constitue un préalable à la mise en œuvre des mécanismes prévus, notamment «la Dotation Générale de décentralisation » ou « les subventions affectées».



Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Opérationnel du PDI (Programme de Développement Institutionnel) au titre de 2006, une étude sur la préparation et l'adoption des textes réglementaires relatifs à la répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales » a été réalisée. Cette étude, qui devait permettre de fournir aux départements sectoriels concernés des repères nécessaires au transfert effectif des ressources financières, humaines, matérielles aux collectivités territoriales, n'a pas débouché sur une estimation des ressources financières liées aux compétences transférées dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique.

La principale difficulté qui a été relevée tient à la démarche à suivre pour procéder à l'évaluation et à la définition de critères devant présider la répartition des ressources (entre l'Etat et les Collectivités Territoriales et entre celles-ci), ainsi qu'au mécanisme de transfert des ressources aux budgets des Collectivités Territoriales.

### **2.6.2 Causes de la faible mobilisation des ressources**

Le problème de la mobilisation des taxes et impôts est surtout apparu au début du processus de démocratisation, certains politiciens ayant annoncé la fin de l'obligation de payer des impôts. Il faut y ajouter des habitudes (historiques, politiques et traditionnelles) de refus de paiement des taxes, le manque de volonté politique d'expliquer pourquoi le recouvrement est important pour la commune, ou le manque de confiance dans les collectivités territoriales de certains villages non-représentés au conseil. En milieu urbain surtout le manque de crédibilité de certains élus peut expliquer cette attitude.

L'avènement de la démocratie et la décentralisation ont donné aux populations, qui en sont de plus en plus conscientes, le droit d'être consulté et d'être informé sur la destination finale de l'impôt. Ce droit apparaît assez peu respecté dans la pratique de la gouvernance locale, ce qui suscite du coup, la crainte souvent justifiée, du gaspillage voire d'une utilisation partisane (notamment en période électorale) des ressources collectées.

Les campagnes de sensibilisation, tout particulièrement en ce qui concerne la fiscalité locale ont été peu nombreuses. Elles ne présentent pas un caractère systématique et sont très discontinues dans le temps : l'impact qu'elles pourraient avoir sur le comportement des populations est ainsi considérablement réduit. Mais elles souffrent surtout d'un grave manque de crédibilité aux yeux des populations, faute de réalisations concrètes qui légitimeraient les contributions demandées.

Les années de rébellion au Nord du Mali avaient mis à mal l'autorité de l'Etat, ainsi que celle des chefs de fraction considérés comme des auxiliaires de l'administration à la base. Peu à peu, les populations nomades ont pris l'habitude de ne plus payer les impôts et taxes étant donné qu'elles bénéficiaient très peu des actions de développement.

Malgré la signature du pacte national et le retour progressif de la paix, cette situation a plus ou moins perduré jusqu'à l'installation des collectivités. Le manque d'engagement et d'initiatives, le comportement des uns et des autres (certains élus ont simplement pris la place des anciens administrateurs et continué à gérer les communes comme les anciens arrondissements) sont responsables de cette situation.

Une autre des difficultés est due au système de taxation qui est basé sur des données non-viables. Les communes n'ont pas fait beaucoup d'efforts pour actualiser les informations fournies par les anciens administrateurs lors de la passation de pouvoir. Les services techniques, comme le service des impôts, n'ont pas été associés au recensement entrepris, notamment dans les centres urbains (inventaire des boutiques, des places de marché, etc.). Cette situation révèle deux insuffisances majeures dans l'élaboration du budget : la mauvaise évaluation du potentiel fiscal et la non-concordance des chiffres (données de la mairie et du service des impôts). Il faut y ajouter la non-maîtrise par les communes des recettes des taxes synthétiques collectées au niveau de la région.

Les procédures de recouvrement et la faible disponibilité des services techniques financiers de l'Etat n'ont pas facilité la tâche des élus les plus motivés. Certains maillons de la chaîne de recouvrement se sont révélés défaillants. Officiellement, c'est le receveur municipal au niveau du cercle qui est habilité à recouvrer les impôts avec l'aide des autres acteurs. Mais à Ménaka par exemple, pour cinq communes il n'y a qu'un seul receveur municipal.

### 2.6.3 Communes ayant des difficultés de mobilisation des ressources

Bon nombre de communes (627 communes sur 703) ont des difficultés de mobilisation des ressources. En effet, 591 communes rurales sur 666 ont des difficultés de mobilisation des ressources. Ce sont 36 communes urbaines sur 37 qui ont des difficultés dans la mobilisation des ressources. Le tableau ci-après donne le nombre de communes ayant ou non des difficultés de mobilisation des ressources.

**Tableau 20** : Nombre de communes ayant ou non des difficultés de mobilisation des ressources

		Est ce que la commune a eu des difficultés de mobilisation des ressources ?		Total
		Oui	Non	
Kayes	Urbain	11	1	12
	Rural	111	6	117
Koulikoro	Urbain	3	0	3
	Rural	94	11	105
Sikasso	Urbain	3	0	3
	Rural	120	24	144
Ségou	Urbain	2	0	2
	Rural	105	11	116
Mopti	Urbain	5	0	5
	Rural	92	11	103
Tombouctou	Urbain	3	0	3
	Rural	42	7	49
Gao	Urbain	2	0	2
	Rural	18	4	22
Kidal	Urbain	1	0	1
	Rural	9	1	10

Bamako	Urbain	6	0	6
<b>Ensemble</b>	<b>Urbain</b>	<b>36</b>	<b>1</b>	<b>37</b>
	<b>Rural</b>	<b>591</b>	<b>75</b>	<b>666</b>

**Source** : enquête de l'étude, 2009

Les données de l'enquête révèlent que c'est surtout l'incivisme fiscal qui est la principale difficulté de mobilisation des ressources. A cela s'ajoutent : l'insuffisance des moyens de la mairie et son manque d'organisation, l'insuffisance de la sensibilisation, l'insécurité et l'influence politique.

## 2.7 Groupe de pauvreté communale et capacité de mobilisation des ressources

Au Mali, les analyses de ces dernières années montrent que la pauvreté reste essentiellement rurale, malgré une baisse constatée entre 2001 et 2006. Le constat reste le même, le milieu rural est le plus touché par la pauvreté.

Il est clair que pour la population, lorsque le pouvoir d'achat est faible, la possibilité de payer des taxes de développement pour la commune s'amenuise. Lorsqu'une commune est pauvre, sa capacité de mobilisation des ressources devient plus faible. Mais si la difficulté est liée à l'incivisme, cela peut concerner à la fois les communes pauvres et non pauvres.

En tenant compte du groupe de pauvreté communale, ce sont 376 communes qui pensent que l'incivisme est la principale difficulté de mobilisation des ressources, sur lesquelles 86 sont non pauvres et 290 communes sont touchées par la pauvreté (67 très pauvres, 61 pauvres, 80 presque pauvres et 82 moins pauvres). La faiblesse du revenu est une difficulté chez 96 communes (83 touchées par la pauvreté et 13 non pauvres).

**Tableau 21** : Principales difficultés de mobilisation des ressources en fonction du groupe de pauvreté communale

Principales difficultés de mobilisation des ressources	Groupe de pauvreté communale					Total
	Très pauvre	Pauvre	Presque pauvre	Moins pauvre	Non pauvre	
Incivisme	67	61	80	82	86	<b>376</b>
insuffisance d'organisation de la mairie	3	4	5	7	7	<b>26</b>
Pauvreté, faible revenu	22	28	19	14	13	<b>96</b>
Insuffisance sensibilisation	7	8	4	5	5	<b>29</b>
Insécurité	3	3	0	0	1	<b>7</b>
Influence politique	0	0	0	0	1	<b>1</b>
insuffisance des moyens de la mairie	31	26	26	17	16	<b>116</b>
Autres difficultés	0	0	0	1	0	<b>1</b>
Non renseigné	7	11	7	15	11	<b>51</b>
<b>Total</b>	<b>140</b>	<b>141</b>	<b>141</b>	<b>141</b>	<b>140</b>	<b>703</b>

**Source** : enquête de l'étude, 2009

## 2.8 Solutions pour améliorer la mobilisation des ressources communales

Face aux difficultés de mobilisation des ressources, les communes recourent à différentes solutions. Les données de l'enquête ont permis de déterminer cinq types de solutions :

- le renforcement des moyens de recouvrement de la mairie ;
- l'élargissement de l'assiette des impôts et taxes ;
- l'augmentation des taux d'imposition ;
- la sensibilisation de la population ;
- la transparence dans la gestion des affaires communales ;
- les autres modes d'interventions différentes de ceux cités en plus haut.

**Tableau 22** : Nombre de communes par région ayant proposé les types de solutions pour améliorer la mobilisation des ressources

Régions	Renforcer les moyens de recouvrement de la mairie	Elargir assiette des impôts et taxes	Augmentation taux d'imposition	Sensibilisation de la population	Transparence dans la gestion	Autres modes d'intervention	Non renseigné	Total
Kayes	31	25	2	65	1	2	3	129
Koulikoro	11	19	0	61	10	2	5	108
Sikasso	13	44	2	67	4	3	14	147
Ségou	15	11	0	82	9	0	1	118
Mopti	10	24	0	63	9	1	1	108
Tombouctou	9	7	0	25	0	1	10	52
Gao	6	0	0	15	2	0	1	24
Kidal	0	1	0	8	0	0	2	11
Bamako	3	0	0	3	0	0	0	6
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>131</b>	<b>4</b>	<b>389</b>	<b>35</b>	<b>9</b>	<b>37</b>	<b>703</b>

**Source** : enquête de l'étude, 2009

Les solutions ainsi proposées par les communes cadrent avec les règles d'un bon système de gestion budgétaire, à savoir : la transparence, la participation et la responsabilité financière. La sensibilisation de la population est la solution proposée par la majorité des communes (389 sur les 703). C'est surtout dans la région de Ségou que le nombre de communes ayant proposé la sensibilisation des populations comme solution est plus élevé (82) ; avec 67 communes dans la région de Sikasso, 65 dans la région de Kayes, 63 dans la région de Mopti et 61 dans la région de Koulikoro.

En tenant compte du GPC, on remarque que sur les 389 communes ayant proposé la solution de sensibilisation de la population, 83 sont pauvres et 83 non pauvres. Pour l'élargissement de l'assiette fiscale, elle est proposée par 30 communes très pauvres, 27 communes moins pauvres, 25 communes non pauvres et 25 presque pauvres. En ce qui concerne la transparence dans la gestion, sur les 35 communes l'ayant proposé comme solution, il y a 12 communes non pauvres.

**Tableau 23** : Nombre de communes ayant proposé les types de solutions pour améliorer la mobilisation des ressources par GPC

GPC	Renforcer les moyens de recouvrement de la mairie	Elargir assiette des impôts et taxes	Augmentation taux d'imposition	Sensibilisation de la population	Transparence dans la gestion	Autres modes d'intervention	Non renseigné	Total
Très pauvre	18	30		72	4	1	15	<b>140</b>
Pauvre	15	24	3	83	7	2	7	<b>141</b>
Presque pauvre	25	25	1	74	6	3	7	<b>141</b>
Moins pauvre	23	27		77	6	2	6	<b>141</b>
Non pauvre	17	25		83	12	1	2	<b>140</b>
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>131</b>	<b>4</b>	<b>389</b>	<b>35</b>	<b>9</b>	<b>37</b>	<b>703</b>

**Source** : enquête de l'étude, 2009

## Chapitre 3 Conclusions et recommandations

La politique de décentralisation, adoptée par le Gouvernement du Mali en 1992, est un facteur stratégique pour le développement, en particulier pour l'amélioration des conditions de vie des groupes défavorisés. Avec la décentralisation, les collectivités territoriales sont devenues des espaces appropriés au sein desquels les populations locales manifestent leur capacité à prendre des initiatives et à participer de façon effective, dans leur localité, au processus de prise de décision sur le développement. La dynamique de développement a permis de mettre en place aujourd'hui les comités régionaux et locaux que sont les CROCSAD, les CLOCSAD et les CCOCSAD. Le document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation pour la période 2005-2014, qui tient compte des orientations du CSCRP, sert de cadre de référence et d'orientation des interventions de l'Etat et des partenaires techniques et financiers.

Le renforcement de la démocratie représentative et participative, le transfert des compétences et des ressources ainsi que leur gestion par les collectivités locales, une plus grande participation de la population aux activités politiques, économiques et sociales, constituent les principaux défis que pose la décentralisation au Mali. Les acteurs des communes sont dans un processus d'apprentissage qui nécessite l'appui du Gouvernement afin qu'ils puissent fournir des services répondant à la demande de la population.

La problématique de la mobilisation des ressources au sein des communes afin de faire face à leur développement tarde à trouver une solution idoine, pour la simple raison qu'elle est liée au système de renforcement de leurs capacités et ainsi qu'à leur volonté de prendre en charge leur devenir. Le taux de mobilisation des ressources des communes reste encore faible et a baissé entre 2006 et 2008. Avec un accompagnement efficace de la part de l'Etat et des PTF, à la fois dans la mise en place d'un système de gestion budgétaire et une synergie d'action de la part de tous les acteurs, y compris les populations locales, la mobilisation des ressources locales sera possible.

### ***a. Conclusions***

Les conclusions s'articulent autour de la faiblesse du pouvoir d'achat des populations, des mutations du système de gestion budgétaire des communes et de la nature de la capacité de mobilisation des ressources.

#### **i. Faiblesse du pouvoir d'achat des populations et leur faible adhésion au développement communal**

La plus franche part de la population vivant au dessous du seuil de pauvreté et disposant de revenus faibles, surtout instables et irréguliers en raison de leur dépendance du niveau des campagnes agricoles qui sont instables, se trouve dans les communes rurales. Le faible tissu économique et le faible niveau

d'industrialisation ne permettent guère d'asseoir des prélèvements fiscaux significatifs afin de mobiliser plus de ressources pour faire face au développement local.

Pour les populations rurales plus spécifiquement, la faiblesse de la mobilisation des ressources, constatée à travers l'analyse des données, se pose plus en termes d'incapacité de payer. En conséquence, le rendement des impôts et taxes locaux qui est évidemment fonction de la capacité contributive des populations est donc faible.

Face à cette situation, les communes se trouvent confrontées à un double défi : celui de pouvoir s'appuyer sur la contribution des populations pour mobiliser plus de ressources d'une part, et d'aider cette même population dans le combat vers un mieux être à long terme.

Par ailleurs, au début de la troisième République du Mali, une très mauvaise communication autour de la suppression de l'impôt « per capital » a donné longtemps l'impression qu'il n'y avait plus d'impôt à payer. La suppression pure et simple de ce prélèvement a mis hors du champ fiscal la majorité de la population qui ne payait que cet impôt. Ce qui en conséquence, a privé les communes rurales d'un impôt dont le rendement assurait un niveau minimum de ressources.

Le civisme fiscal, pour des raisons historiques, n'occupe pas encore une place élevée dans l'échelle des valeurs positives des populations<sup>8</sup>. Aujourd'hui encore, l'incivisme fiscal persiste dans la plupart des communes comme le montre les données de l'enquête de l'étude (376 communes sur 703).

Les solutions proposées pour remédier à la faible mobilisation des ressources sont forts appréciables. Elles portent entre autres, sur la sensibilisation de la population et la transparence dans la gestion des affaires de la mairie.

## **ii. Mutations dans le système de gestion budgétaire**

Après les premières expériences d'exécution budgétaire peu satisfaisantes, la plupart des collectivités sont aujourd'hui en mesure d'élaborer et d'exécuter des budgets satisfaisants. En effet, les budgets élaborés par les communes étaient souvent rejetés par la tutelle pour des raisons souvent obscures aux yeux du maire et de son personnel. Mais, il y a le plus souvent des malentendus entre le percepteur et les prestataires chargés de la formation des collectivités quant à l'application des textes réglementaires concernant l'élaboration et l'exécution des budgets.

Entre les communes et le ministère chargé des finances, les relations sont en pleine mutation. C'est surtout la déconcentration indispensable des services du ministère des Finances qui n'a pas suivi le même rythme que celui de la mise en place des

---

<sup>8</sup> Sous la colonisation, le paiement des impôts était largement assuré par la contrainte dont le souvenir est encore présent dans la mémoire collective : plusieurs révoltes contre l'autorité coloniale trouvent d'ailleurs leur origine dans le refus de payer l'impôt.

collectivités territoriales. Il ressort des constats que les services du Trésor manquent de personnels et de moyens, ce qui a comme conséquence une juxtaposition des responsabilités.

En l'occurrence, la loi stipule que tous les fonds des collectivités sont des fonds publics qui doivent être obligatoirement déposés au Trésor public. Centraliser les fonds publics dans un compte unique placé sous le contrôle de l'Etat permettrait de mener une politique de péréquation des interventions de l'Etat en faveur des régions les plus démunies.

Il ressort de l'analyse des différentes données que l'Etat a une grande responsabilité dans la gestion des communes. Ce sont les ressources versées par l'Etat, l'ANICT qui constituent l'essentiel des ressources des communes. Le système par lequel les ressources sont allouées, enregistrées, et comptabilisées est déterminant dans la gestion budgétaire. Les critères d'allocations utilisés par l'ANICT font que toutes les communes bénéficient de fonds d'investissements.

Les communes rurales ne disposent pas suffisamment de capacité de gestion. Mais dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation financière, il sera nécessaire d'accélérer le renforcement de leurs capacités afin qu'elles puissent gérer directement leurs budgets. L'Etat consent annuellement aux communes rurales une dotation minimale destinée à couvrir les frais de fonctionnement. Celle-ci varie de 1 à 2 millions de FCFA par an. Le reste des frais devrait être supporté par les communes à travers la mobilisation de ressources, comme les taxes, les impôts et les charges administratives, etc. Les financements des communes rurales proviennent essentiellement de l'ANICT et de la coopération décentralisée. De ces ressources, 95% sont utilisées pour la réalisation des investissements et infrastructures et 5 % pour le fonctionnement de l'ANICT, auxquelles s'ajoutent 3 % de la Taxe de Développement Régional et Local (TDRL).

La contrepartie à payer par une commune sur une subvention ANICT représentait 20 % du total des coûts d'investissement. Les très petites communes et celles qui ont peu de possibilités de mobiliser des ressources se voient affecter des droits de tirage qu'elles sont incapables de mobiliser. Les investissements que les collectivités territoriales réalisent proviennent à plus de 95 % des fonds de l'ANICT, les autres 5 % sont couverts par les ressortissants et d'autres partenaires.

Il ressort des données de l'enquête de l'étude, qu'en moyenne dans toutes les régions, les communes rurales ont connu une hausse de leurs droits de tirage mobilisés sur la période 2006-2008. Pour les communes urbaines, les droits de tirage moyens mobilisés ont connu une relative augmentation en 2007 par rapport à 2006, avant de chuter en 2008 ; exception faite dans les régions de Kayes, Ségou, Tombouctou et Kidal. Une importante partie des ressources mobilisées sur les droits de tirages alloués aux communes leur est transférée. Ce transfert s'effectue en trois tranches (en moyenne 30%, sur la base des justificatifs fournis pour les fonds précédemment reçus).



Les agents de l'Etat ont la charge du recouvrement des impôts et taxes transférés du Code Général des Impôts au budget des Collectivités et qui donnent lieu annuellement à établissement de rôles. Ils les versent au compte des CT à la Recette-Perception de la localité. Ce sont les régisseurs des recettes, recrutés par les présidents d'exécutif qui sont sur le terrain pour le recouvrement.

### **iii. Nature et capacité de mobilisation des ressources**

Les ressources propres des communes sont inférieures à leurs dépenses. Ainsi, les données de l'enquête de l'étude montrent qu'au cours de la période 2006-2008, toutes les communes ont enregistré un déficit budgétaire. Le rythme d'évolution du déficit budgétaire est proche de celui des investissements dans les communes urbaines.

Dans les budgets communaux, les dépenses d'investissements sont en moyenne plus élevées que les dépenses de fonctionnements. Ce qui est fort appréciable en termes d'allocations budget. Autrement dans la nature et la provenance des ressources, la priorité est bien donnée aux investissements qui servent à la réalisation de différentes infrastructures socioéconomiques (centre de santé, puits, école, centre d'animation, ...).

Principalement, les méthodes utilisées pour le recouvrement des recettes fiscales définissent la capacité de mobilisation des communes. La visite d'un agent de recouvrement est la principale méthode de recouvrement. Ainsi, sur les 627 communes ayant une méthode de recouvrement, 419 communes envoient un agent de terrain, 178 communes envoient une convocation et 30 communes utilisent autres méthodes.

La faiblesse des ressources communales par rapport à leurs investissements est un constat assez frappant dans l'analyse des données. Le taux de mobilisation des ressources a été relativement faible entre 2006 et 2008, mais a également baissé sur la période. La solution au financement des investissements à partir des ressources budgétaires propres permettra aux communes de compter sur elles-mêmes dans la mise en œuvre de leurs projets de développement, plus spécifiquement la réalisation des infrastructures de base. Même si une certaine hausse de la proportion des ressources propres dans les ressources totales est visible à travers le budget des communes entre 2006 et 2007, l'année 2008 a été marquée par la baisse relative de cette proportion.

Les difficultés restent entières dans la mise en œuvre de la décentralisation financière. Le principe de la concomitance du transfert de compétences et de ressources n'est pas toujours effectif. Les moyens financiers à transférer aux collectivités sont au moins équivalents à ceux que l'Etat consacrait à l'exercice des compétences transférées. L'évaluation des ressources financières constitue un

préalable à la mise en œuvre des mécanismes prévus. La démarche à suivre pour procéder à l'évaluation et à la définition de critères devant présider la répartition des ressources (entre l'Etat et les Collectivités Territoriales et entre celles-ci), ainsi qu'au mécanisme de transfert des ressources aux budgets des Collectivités Territoriales constituent les principales difficultés.

## ***b. Recommandations***

La mobilisation des ressources en vue du financement des infrastructures de base reste un défi majeur auquel les communes sont confrontées compte tenu de leur manque de moyens, de la pauvreté de la population et de leur faible adhésion au processus de développement local.

### **i. Mettre en place un système efficace de gestion budgétaire**

Pour réussir la mobilisation des ressources, il est nécessaire de renforcer la capacité de gestion et de mobilisation dans les communes. Cela passe par la mise en place d'un bon système de gestion budgétaire, aussi bien des fonds transférés que localement mobilisés. En effet, un bon système budgétaire solide possèdera au moins les éléments fondamentaux suivants :

- une structure légale qui définit clairement les rôles et les responsabilités institutionnels : qui fait quoi et quand ? ;
- un budget complet qui englobe la totalité des opérations financières de la commune, il ne devrait y avoir aucun revenu ou dépense hors budget ;
- une information et des projections exactes et opportunes ;
- et une transparence budgétaire ainsi qu'une participation significative de la part du législatif et de la société civile, sans oublier la capacité à réagir aux changements de circonstance.
- Un certain nombre d'actions sont nécessaires à la mise en place d'un système efficace de gestion budgétaire, à savoir : trouver un système de contrôle plus efficace de l'action communale et que la responsabilité soit située par rapport à la gestion des fonds. La mise en place d'un système de sanction et de récompense avec l'appui de la population aidera à faire de l'efficacité le principal critère dans la gestion budgétaire des communes. Un bon système budgétaire produira systématiquement une politique budgétaire qui vérifiera que l'ensemble de la dépense est abordable, que les ressources sont dépensées pour les priorités, que l'argent est bien dépensé et non perdu dans l'inefficacité et la corruption. La transparence, la participation et la responsabilité financière doivent guider la gestion budgétaire des communes.

A ce titre la mise en œuvre de certaines actions peut contribuer à une amélioration des recouvrements. Il s'agit entre autres de :

- Former la tutelle (autorité qui assure le contrôle de la légalité), les élus locaux ainsi que d'autres acteurs impliqués directement dans la gestion des affaires de la commune en vue d'une meilleure maîtrise de l'orthodoxie budgétaire. A cet effet, il y a lieu de mettre à la disposition des communes des outils de gestion

accessibles aux gestionnaires communaux à travers des formations pour accélérer davantage le transfert des compétences et des ressources. Le renforcement des capacités favorisera l'amélioration du niveau de la mobilisation des ressources propres (taxes et impôts) aux Collectivités Territoriales, ainsi que des dotations et contributions de l'Etat aux CT, qui du reste est souvent liée à certains aspects institutionnels, techniques et de procédures ;

- *rendre la fiscalité des communes plus moderne, plus acceptable.* Cela passera, forcément par le renforcement des capacités des structures chargées du recouvrement et du contrôle et celui du dispositif d'appropriation des outils de mobilisation des recettes fiscales, à travers des actions vigoureuses de communication, de sensibilisation et de plaidoyer
- mettre l'accent sur la budgétisation sensible au genre (BSG), qui intègre l'approche genre et suit de près la manière dont les budgets satisfont aux exigences de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes et des enfants, doit être une pratique dans toutes les communes.
- renforcer les fonctions de contrôle de l'exécution budgétaire au sein des communes par la mise en place d'un système d'audit des comptes ;
- renforcer la déconcentration des services du trésor en créant plus de services de perception ;
- renforcer les services de perception en moyens humains et matériels conséquents leur permettant d'assumer leurs rôles dans les recouvrements.

## ii. Vaincre le double défi dans la mobilisation des ressources

Les communes se trouvent confrontées à un double défi : d'une part, elles doivent réaliser des infrastructures pour obtenir la confiance de la population et l'inciter à contribuer davantage, et d'autre part, il est impossible de réaliser des infrastructures si la population ne paye pas pour que la commune puisse assumer la contrepartie. Ainsi un certain nombre d'actions doivent être entrepris :

- définir au niveau des communes des stratégies plus dynamiques d'identification et de mobilisation des ressources qui demandent l'adhésion de la population. Pour se faire, les chefs **de villages** ont toujours joué un rôle important dans cette mobilisation. Ils collectaient les taxes et impôts et les reversaient à l'administration moyennant une ristourne sous forme de pourcentage. La plus grande implication des chefs de villages et autres acteurs locaux facilite la mobilisation des ressources ;
- trouver un système de communication reposant sur les valeurs locales partagées et sans lesquelles aucun développement n'est possible. Par exemple, les populations locales ont toujours adhéré aux activités liées aux festivités culturelles, ou aux fêtes traditionnelles ;
- effectuer une intense campagne de plaidoyer et de sensibilisation en faveur du développement communautaire, à travers des sketches, est plus qu'une nécessité ;
- faire face à la pauvreté des populations en créant plus d'activités et d'emplois en donnant la priorité aux investissements marchands, qui donnent la possibilité de générer plus de ressources fiscales au niveau des communes. Cela sera possible également à travers la création d'industries et de centre de productions et de

transformation des produits locaux, ou tout simplement la mise en valeur des potentialités locales ;

- sensibiliser davantage les communes à se constituer en pôles de développement. À cet effet, le renforcement du principe de l'intercommunalité permettra aux communes non viables économiquement de s'associer à d'autres pour mettre en œuvre de vrais projets de développement en faveur de la relance des économies locales.

### iii. Renforcer la synergie d'action

La décentralisation intervient, en effet, dans un contexte de pluralisme institutionnel qui met les collectivités locales en présence à la fois de l'État, de ses services déconcentrés, des diverses institutions de la société civile, qu'elles soient modernes ou traditionnelles, et des prestataires des services privés. Avec l'État central, les relations se jouent essentiellement en termes de transfert de compétences, de moyens et d'assistance-conseil.

***Les institutions de la société civile, y compris les pouvoirs locaux traditionnels, devront travailler davantage dans un système de complémentarité.*** Leur bonne gestion conditionne le renforcement du processus de décentralisation et le développement local, l'adhésion de la population aux communes, et la mobilisation des ressources. Par conséquent, il y a une réelle nécessité de :

- renforcer la synergie d'action à travers des cadres partenariaux plus adéquats pour mieux coordonner, aussi bien au niveau sectoriel que global, les actions de développement. Il y a nécessité de coordonner davantage les programmes et projets de développement, afin d'éviter les chevauchements ;
- trouver des cadres d'échanges, afin de trouver des solutions à la mobilisation des ressources dans le sens de la mise en place d'un développement communal améliorant les conditions de vie des populations.

## Bibliographie

**Bahiigwa, G., Ellis, F., Fjeldstad, O. et Iversen, V. (2004)**, "Rural taxation in Uganda: implications for growth, income distribution, local government revenues and poverty reduction", *Research series no.35. EPRC* (Ouganda), ODI et CMI.

**Cabinet SEAG CONSEIL (2008)**, « Etude sur la mobilisation des ressources des collectivités locales », *Rapport définitif, DNCT*

**CDI (2007)**, « état de mise en œuvre du PDI et de la politique nationale de décentralisation », *rapport pour la 2<sup>ème</sup> Réunion du Comité de suivi de la réforme de l'Etat*, janvier

**CEDELO et SNV (2004)**, « La décentralisation au Mali : du discours à la pratique », *Bulletin n°358-2 du 04 Mai, Série : Décentralisation et gouvernance locale*

**Claassens M. & Len Verwey (2005)**, « Introduction à l'analyse budgétaire Appliquée », *Manuel de formation*, Projet pour le Budget de l'Afrique (PBA) de l'Institut pour la Démocratie en Afrique du Sud (IDASA), Publié par Idasa, 6 Spin Street, Le Cap 8001, Afrique du Sud, juin

**Djiré, M. et Dicko, A. K. (2007)**, « Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali », Paris : *Karthala*.

**Hilhorst et al (2008)**, « En quoi les collectivités territoriales rurales peuvent-elles contribuer au développement du secteur privé », *KIT Working Paper N°G2, KIT Development Policy & Practice, Royal Tropical Institute*, disponible sur : [www.kit.nl/workingpapers/](http://www.kit.nl/workingpapers/)

**Kéita M. et Mme Diawara A. M. Sangaré (2009)**, « Rapport annuel du réseau RLD/Mali », *avril 2008 à mars 2009*

**MATCL (2009)**, « état d'avancement en 2008 de la mise en œuvre de la décentralisation au Mali », *Note de synthèse*, Mai

**ODHD (2003, 2006, 2009)**, « Indice de Pauvreté Communale », *Rapports d'étude, RNDH 2003*

[http://www.pact-mali.org/images/docsdownload/brochure\\_gf\\_final.pdf](http://www.pact-mali.org/images/docsdownload/brochure_gf_final.pdf)

## Annexes

### *A. Droits de tirage (DT) moyens mobilisés et transférés de 2006 à 2008 (en millions de FCFA)*

Région	Type de commune	2006			2007			2008		
		DT	Mobilisations	Transferts	DT	Mobilisations	Transferts	DT	Mobilisations	Transferts
Kayes	Urbain	10,1	10,1	10,0	16,9	16,1	16,1	21,5	21,5	14,5
	Rural	10,9	10,8	10,7	15,6	14,9	14,4	24,3	23,4	16,0
	Sous-total	10,8	10,8	10,6	15,7	15,0	14,6	24,0	23,2	15,9
Koulikoro	Urbain	3,5	3,5	3,3	54,3	53,9	51,2	9,0	9,0	6,6
	Rural	15,9	15,7	15,6	21,1	21,1	19,8	21,2	20,9	11,9
	Sous-total	15,6	15,3	15,2	22,1	22,0	20,7	20,9	20,6	11,8
Sikasso	Urbain	14,6	14,0	14,0	75,8	75,2	75,2	40,9	40,9	27,7
	Rural	14,2	14,0	14,0	21,5	17,5	17,5	29,4	29,0	17,2
	Sous-total	14,2	14,0	14,0	22,6	18,7	18,7	29,6	29,2	17,5
Ségou	Urbain	9,6	9,6	9,6	26,6	26,6	25,5	47,5	47,5	29,3
	Rural	14,1	14,1	14,1	25,4	22,7	22,6	29,9	29,8	18,9
	Sous-total	14,0	14,0	14,0	25,4	22,8	22,7	30,2	30,1	19,1
Mopti	Urbain	14,2	14,0	14,0	33,6	33,4	31,6	29,1	29,1	21,5
	Rural	17,6	17,5	17,5	43,8	39,8	38,0	37,5	36,4	23,0
	Sous-total	17,4	17,4	17,4	43,4	39,5	37,7	37,1	36,0	22,9
Tombouctou	Urbain	17,3	17,0	16,8	36,5	36,5	35,2	44,2	43,6	31,5
	Rural	19,7	19,5	19,2	45,7	42,5	41,5	45,8	45,4	36,1
	Sous-total	19,5	19,3	19,1	45,1	42,2	41,1	45,7	45,3	35,8
Gao	Urbain	24,8	23,6	23,6	141,0	135,0	127,0	94,4	93,1	74,7
	Rural	35,8	21,9	21,8	86,8	66,8	65,4	37,7	36,2	27,4
	Sous-total	34,9	22,0	21,9	91,3	72,5	70,5	42,4	41,0	31,3
Kidal	Urbain	31,3	31,3	31,1	83,7	83,6	74,7	99,2	98,2	55,2
	Rural	16,3	16,1	15,3	31,1	30,6	26,3	22,3	22,2	11,8
	Sous-total	17,6	17,5	16,7	35,9	35,4	30,7	29,3	29,1	15,7
Bamako	Urbain	83,2	51,3	51,3	499,0	491,0	460,0	80,1	79,4	45,5
Ensemble	Urbain	24,2	18,9	18,9	116,0	114,0	108,0	41,9	41,6	27,4
	Rural	15,5	15,0	14,9	28,6	25,6	24,9	29,9	29,4	19,0
	Sous-total	16,0	15,2	15,1	33,2	30,3	29,2	30,6	30,0	19,4

**Source :** enquête de l'étude

**B. Effectif des communes par type, selon le montant de l'investissement et par région - 2006****Répartition des communes par type et selon le montant des Investissements réalisés en 2006**

Région	Type de commune	Moins de 15 millions	15 à moins de 30 millions	30 à moins de 45 millions	45 à moins de 60 millions	60 à moins de 75 millions	75 à moins de 90 millions	90 millions et plus	Total
Kayes	Urbain	5	3	0	2	2	0	0	12
	Rural	61	28	11	7	0	1	9	117
	Sous-total	66	31	11	9	2	1	9	129
Koulikoro	Urbain	1	0	0	0	0	0	2	3
	Rural	39	32	8	7	4	3	12	105
	Sous-total	40	32	8	7	4	3	14	108
Sikasso	Urbain	0	0	1	1	0	1	0	3
	Rural	80	36	10	7	3	3	5	144
	Sous-total	80	36	11	8	3	4	5	147
Ségou	Urbain	0	0	1	0	0	0	1	2
	Rural	39	51	12	3	4	1	6	116
	Sous-total	39	51	13	3	4	1	7	118
Mopti	Urbain	1	3	0	0	0	1	0	5
	Rural	34	42	14	5	1	2	5	103
	Sous-total	35	45	14	5	1	3	5	108
Tombouctou	Urbain	0	0	0	1	1	0	1	3
	Rural	25	10	7	3	1	1	2	49
	Sous-total	25	10	7	4	2	1	3	52
Gao	Urbain	1	0	1	0	0	0	0	2
	Rural	10	5	3	2	1	0	1	22
	Sous-total	11	5	4	2	1	0	1	24
Kidal	Urbain	0	0	0	0	0	0	1	1
	Rural	1	4	1	2	1	0	1	10
	Sous-total	1	4	1	2	1	0	2	11
Bamako	Urbain	3	0	0	1	0	0	2	6
	Sous-total	3	0	0	1	0	0	2	6
<b>Ensemble</b>	<b>Urbain</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>37</b>
	<b>Rural</b>	<b>289</b>	<b>208</b>	<b>66</b>	<b>36</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>41</b>	<b>666</b>
	<b>Sous-total</b>	<b>300</b>	<b>214</b>	<b>69</b>	<b>41</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>48</b>	<b>703</b>

**Source :** enquête de l'étude

**Répartition des communes par type et selon le montant des Investissements réalisés en 2007**

région	Type de commune	Moins de 15 millions	15 à moins de 30 millions	30 à moins de 45 millions	45 à moins de 60 millions	60 à moins de 75 millions	75 à moins de 90 millions	90 millions et plus	Total
Kayes	Urbain	4	3	2	0	1	0	2	12
	Rural	73	17	8	6	5	1	7	117
	Sous-total	77	20	10	6	6	1	9	129
Koulikoro	Urbain	1	0	1	0	1	0	0	3
	Rural	53	14	12	10	6	4	6	105
	Sous-total	54	14	13	10	7	4	6	108
Sikasso	Urbain	1	0	1	0	0	0	1	3
	Rural	73	43	16	2	3	1	6	144
	Sous-total	74	43	17	2	3	1	7	147
Ségou	Urbain	0	0	1	0	0	0	1	2
	Rural	62	20	25	2	2	2	3	116
	Sous-total	62	20	26	2	2	2	4	118
Mopti	Urbain	3	0	0	0	0	0	2	5
	Rural	53	19	12	9	5	1	4	103
	Sous-total	56	19	12	9	5	1	6	108
Tombouctou	Urbain	1	0	0	1	1	0	0	3
	Rural	23	15	4	3	1	2	1	49
	Sous-total	24	15	4	4	2	2	1	52
Gao	Urbain	1	0	0	0	0	1	0	2
	Rural	16	1	2	1	0	1	1	22
	Sous-total	17	1	2	1	0	2	1	24
Kidal	Urbain	0	0	0	0	0	0	1	1
	Rural	1	3	0	0	1	2	3	10
	Sous-total	1	3	0	0	1	2	4	11
Bamako	Urbain	1	1	0	0	1	0	3	6



région	Type de commune	Moins de 15 millions	15 à moins de 30 millions	30 à moins de 45 millions	45 à moins de 60 millions	60 à moins de 75 millions	75 à moins de 90 millions	90 millions et plus	Total
	Sous-total	1	1	0	0	1	0	3	6
Ensemble	Urbain	12	4	5	1	4	1	10	37
	Rural	354	132	79	33	23	14	31	666
	Sous-total	366	136	84	34	27	15	41	703

Source : enquête de l'étude

### Répartition des communes par type et selon le montant des Investissements réalisés en 2008

Région	Type de commune	Moins de 15 millions	15 à moins de 30 millions	30 à moins de 45 millions	45 à moins de 60 millions	60 à moins de 75 millions	75 à moins de 90 millions	90 millions et plus	Total
Kayes	Urbain	3	3	1	2	1	0	2	12
	Rural	61	14	19	5	4	2	12	117
	Sous-total	64	17	20	7	5	2	14	129
Koulikoro	Urbain	2	0	0	0	1	0	0	3
	Rural	61	9	15	4	3	3	10	105
	Sous-total	63	9	15	4	4	3	10	108
Sikasso	Urbain	0	1	0	0	1	0	1	3
	Rural	68	29	27	5	3	5	7	144
	Sous-total	68	30	27	5	4	5	8	147
Ségou	Urbain	1	0	0	0	0	0	1	2
	Rural	58	19	23	7	5	1	3	116
	Sous-total	59	19	23	7	5	1	4	118
Mopti	Urbain	2	1	1	1	0	0	0	5
	Rural	34	10	25	15	10	2	7	103
	Sous-total	36	11	26	16	10	2	7	108
Tombouctou	Urbain	1	0	0	1	0	0	1	3

Région	Type de commune	Moins de 15 millions	15 à moins de 30 millions	30 à moins de 45 millions	45 à moins de 60 millions	60 à moins de 75 millions	75 à moins de 90 millions	90 millions et plus	Total
	Rural	19	11	6	0	3	3	7	49
	Sous-total	20	11	6	1	3	3	8	52
Gao	Urbain	2	0	0	0	0	0	0	2
	Rural	18	1	2	0	0	0	1	22
	Sous-total	20	1	2	0	0	0	1	24
Kidal	Urbain	0	0	0	0	0	0	1	1
	Rural	5	2	2	0	1	0	0	10
	Sous-total	5	2	2	0	1	0	1	11
Bamako	Urbain	1	0	0	0	0	0	5	6
	Sous-total	1	0	0	0	0	0	5	6
Ensemble	Urbain	12	5	2	4	3	0	11	37
	Rural	325	95	119	36	29	16	52	666
	Sous-total	336	100	121	40	32	16	58	703

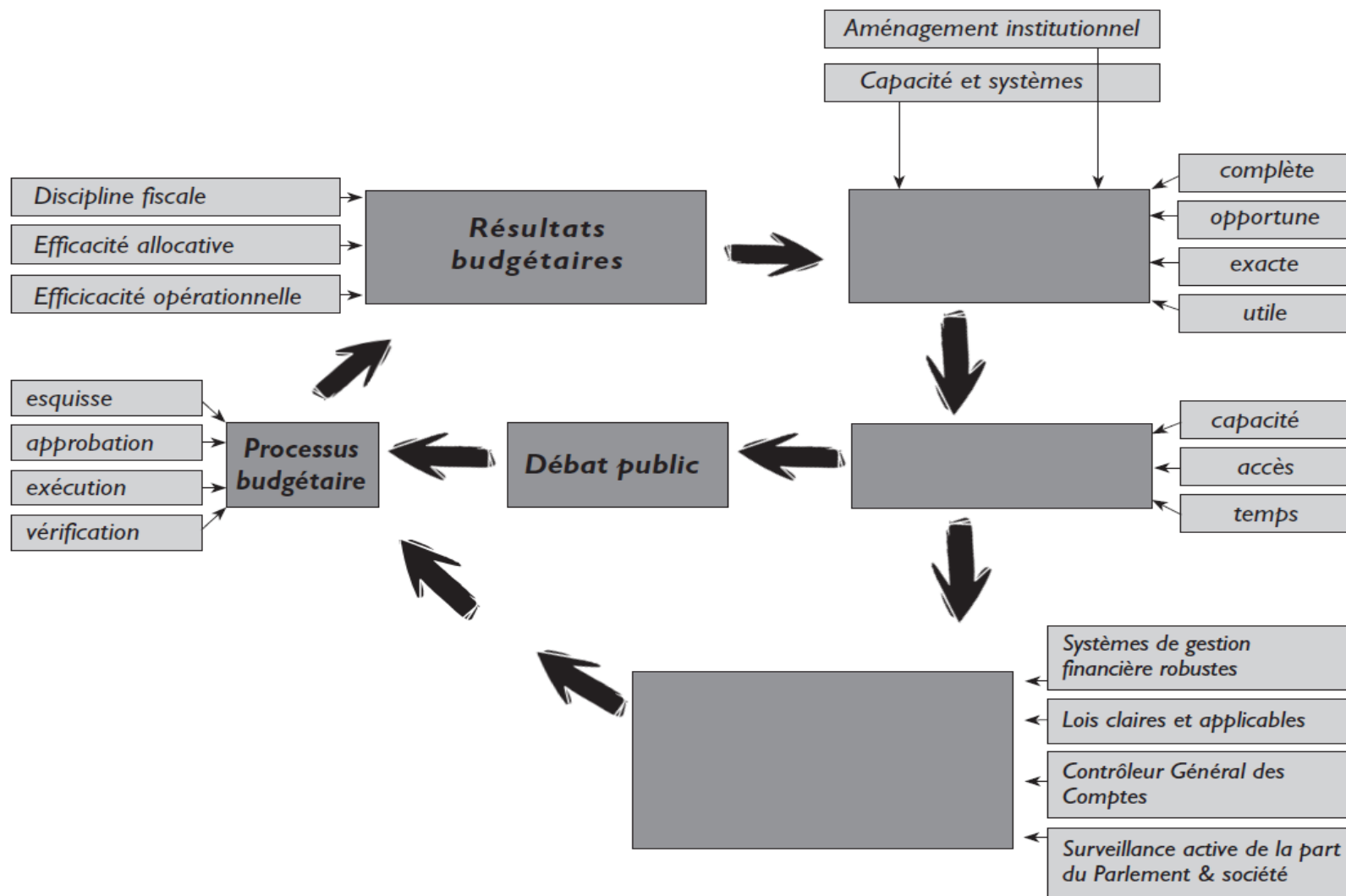
**Source** : enquête de l'étude

### C. Evolution des taux de mobilisation et d'exécution des ressources des communes

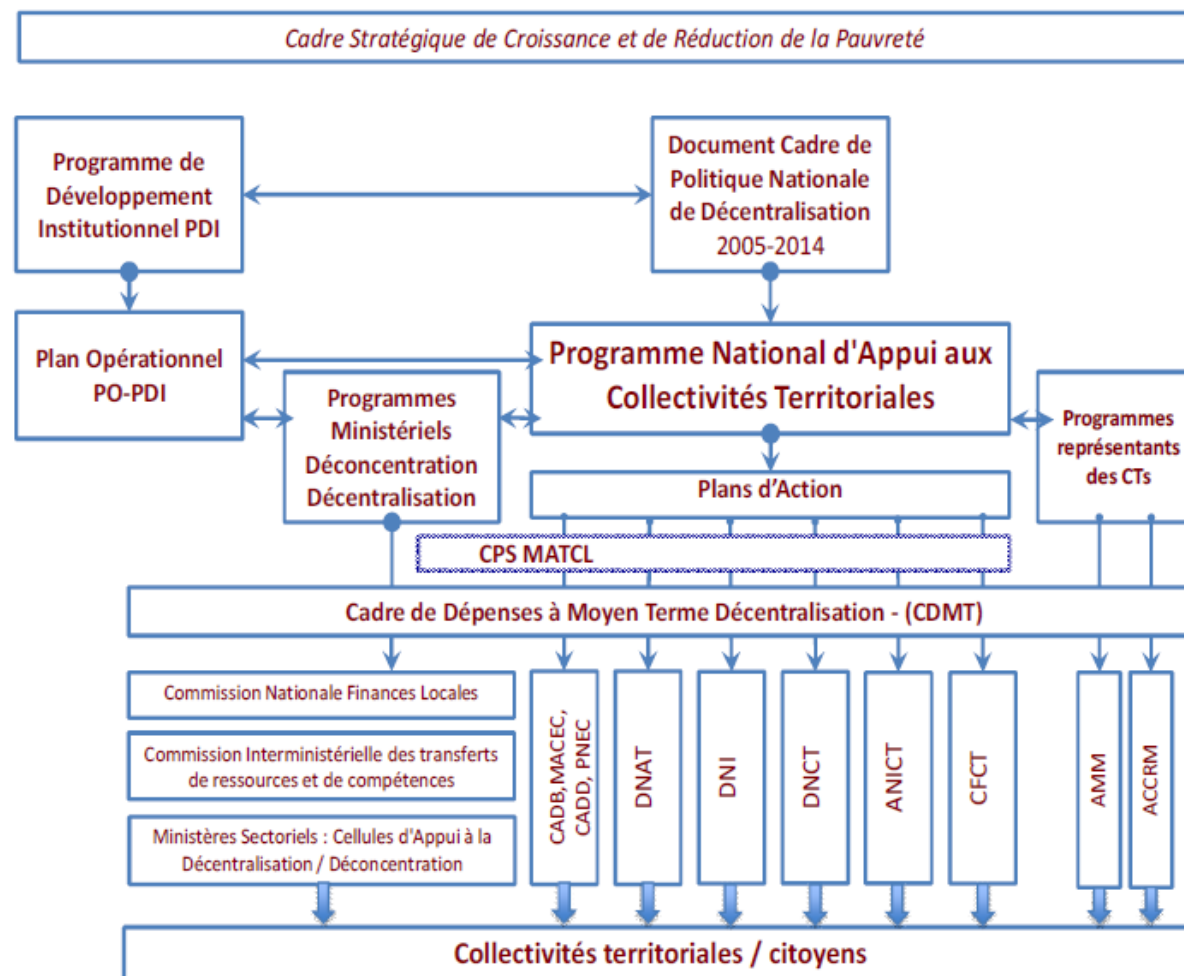
Ressources	Taux de mobilisation des ressources						Taux d'exécution des ressources mobilisées				
	2006		2007		2008		2006		2007		2008
	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain
Etat	102,86	115,90	65,08	87,76	94,57	76,53	94,44	135,91	100,00	129,02	100,00
ANICT	51,43	100,00	34,57	105,38	183,21	148,38	87,44	126,76	90,96	128,50	85,14
Commune	164,83	72,55	48,82	58,87	43,48	57,13	91,18	120,66	161,94	117,01	81,91
Populations	100,00	65,03	66,67	59,27	100,00	53,44	80,00	97,61	100,00	213,73	96,60
Ressortissants/Expatriés	0,00	61,04	0,00	77,27	0,00	67,41	0,00	100,00	0,00	100,00	0,00
ONG	52,66	86,55	56,15	79,95	26,29	57,15	100,00	115,08	66,67	108,88	100,14
Projets/programmes	76,02	56,57	48,27	43,13	59,38	53,97	83,33	133,16	83,33	414,17	98,80
Jumelage	40,63	191,82	22,59	241,91	66,45	64,45	50,00	84,12	0,00	100,00	125,00
Autres ressources	33,00	67,50	18,46	63,29	219,37	70,84	66,67	97,51	54,26	91,42	60,48

**Source** : enquête de l'étude

### D. Cycle de renforcement dans les systèmes budgétaires ouverts

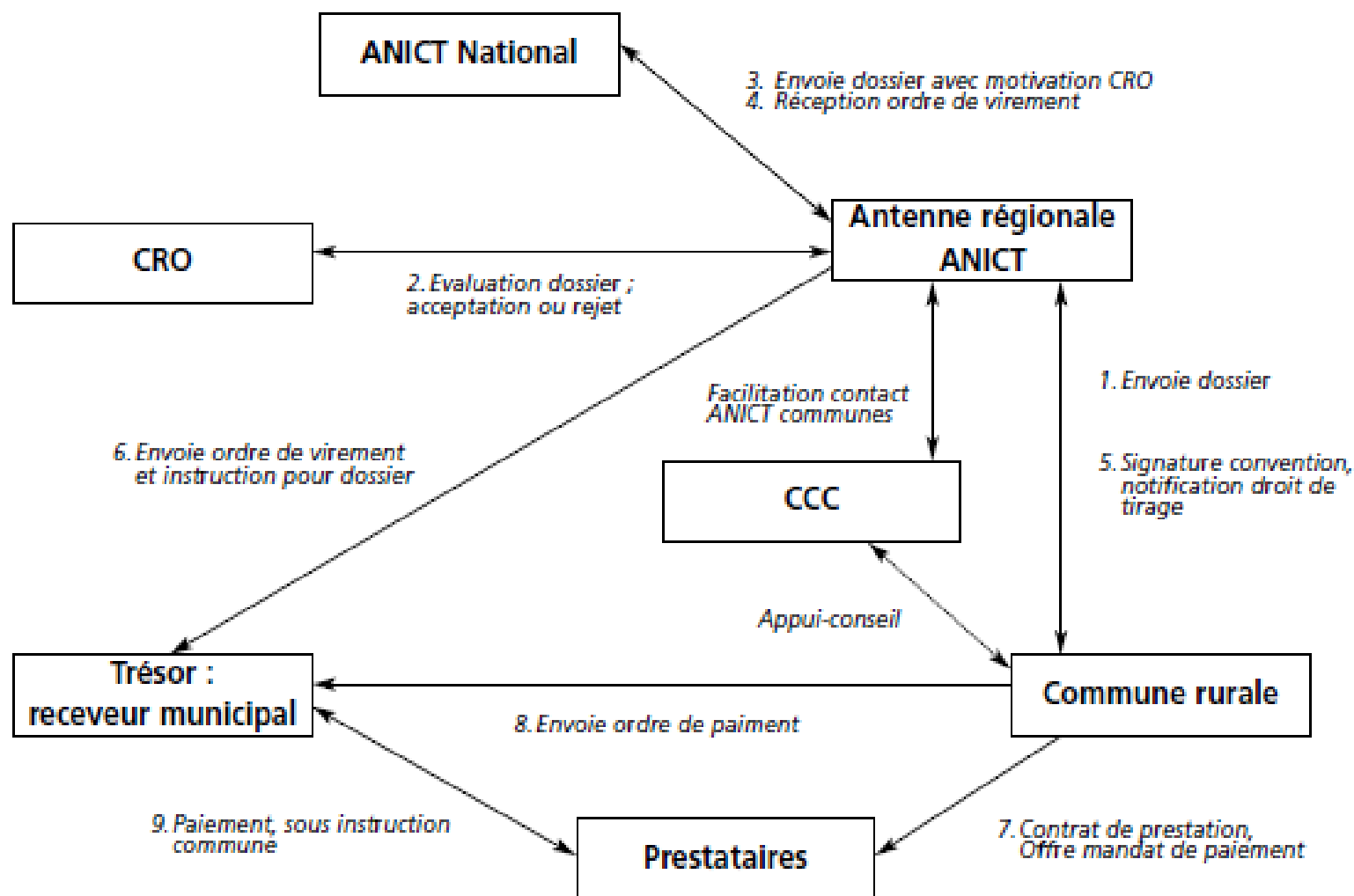


### E. Articulation du PNACT avec les Stratégies et les Programmes de Réforme de l'Etat



**Source** : MATCL, PNACT3, juin 2009

## F. Mécanisme de réalisation des infrastructures et équipements grâce à l'appui financier de l'ANICT



**Source** : CEDELO et SNV Mali, 2004

## **G. Termes de référence**

### **Analyse budgétaire des communes : capacité de mobilisation des ressources et financement des initiatives locales**

Les présents TDR portent sur l'analyse budgétaire des communes au Mali, à travers leur capacité de mobilisation des ressources et le financement des initiatives locales.

#### **I. Contexte /Justification de l'étude**

La mise en place des communes au Mali est le résultat d'un long processus de décentralisation qui remonte à l'époque coloniale. Le processus a connu une grande accélération sous la troisième République, à partir des années 1992, avec deux objectifs centraux : un objectif de développement local et un objectif de promotion de la démocratie locale. Le processus s'est déroulé en phases successives. La première phase, qui a duré une douzaine d'années (1992 à 2004), a comporté deux étapes essentielles :

- une étape conception de la réforme : études de base, élaboration des outils juridiques et méthodologiques, communication, etc. ;
- une étape de démarrage de la mise en œuvre : sensibilisation et animation des acteurs, mise en place des organes des collectivités territoriales et des dispositifs nécessaires à leur démarrage, préparation de la deuxième phase, etc.

Le but de la première phase de décentralisation, qui était de faire des collectivités territoriales dotées d'organes démocratiquement élus une réalité, est largement atteint aujourd'hui. Le Mali compte aujourd'hui 761 collectivités territoriales réparties en 3 catégories : la commune (703), le cercle (49) et la Région/District (9) qui sont toutes fonctionnelles.

La deuxième phase est une phase de consolidation de la réforme. Elle couvre la période 2005-2014. Elle a démarré sur la base d'un certain nombre de constats établis par les acteurs de la décentralisation.

Malgré d'énormes efforts engagés par l'Etat, les populations et les PTF, le processus de décentralisation reste encore confronté à des insuffisances qu'il importe de mieux analyser et de corriger en fonction de l'évolution du processus. Il s'agit entre autres de :

- la fragilité des communes ;
- la faible fonctionnalité des collectivités territoriales ;
- la faiblesse des financements internes.

En effet, le financement des collectivités territoriales est assuré en grande partie par les financements extérieurs. La contribution de l'Etat et la mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales sont très faibles et ne les permettent pas de satisfaire les besoins exprimés par les populations à la base. Les ressources propres des collectivités comprennent l'ensemble de leurs recettes fiscales et parafiscales à l'exclusion des ressources d'origine externe. La Taxe de Développement

Régional et Local (TDRL), représente en moyenne 46% de la fiscalité totale perçue des communes, pourcentage variant entre 47% pour les communes rurales et 38% pour les communes urbaines. Elle reste de loin la fiscalité la plus importante pour les communes rurales que pour les communes urbaines.

A la faiblesse de la mobilisation des ressources par les communes est associée la faiblesse du taux d'investissement communal qui n'est que de 1.7% en 2004, en moyenne avec des régions sans investissement communal telles que Koulikoro, Ségou et Kidal. L'accès aux équipements de base tels que les points d'eau potable, les infrastructures sanitaires, scolaires et culturelles, ainsi que l'énergie et aux technologies de l'information est d'une importance capitale pour les communes. Ces infrastructures favorisent le développement, mais aussi contribuent à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Aussi, le profil de pauvreté communale, élaboré sur la base de l'IPC<sub>2006</sub> dont les indicateurs sont relatifs aux équipements de base ci-dessus citées, laisse apparaître que les communes très pauvres sont toutes rurales et que seulement 3 communes urbaines sont bien pauvres.

A cette problématique de mobilisation des ressources, la DNCT a édité un guide sur le recouvrement des ressources des Collectivités Territoriales et élaboré des textes réglementaires sur la répartition des ressources entre l'Etat central et les Collectivités Territoriales. Aussi, elle a mené en 2005 une étude sur la mobilisation des ressources des collectivités locales. Il ressort de cette étude que l'état des lieux de la mobilisation des ressources des collectivités locales est très alarmant. Les causes sont multiples. Le contexte socio économique est marqué par la faiblesse et la dispersion de la population sur un vaste territoire, disposant de revenus monétaires faibles et irréguliers, peu portée au civisme fiscal, le tout dans un paysage institutionnel marqué par le nombre trop élevé de structures mises en place par le processus de décentralisation.

De manière générale, des efforts réels restent à fournir pour la mobilisation des ressources propres des collectivités. Le développement local nécessitant plus de ressources que l'Etat ne peut l'octroyer, les communes doivent donc avoir une grande capacité de mobilisation des financements pour faire face aux besoins de développement. Le niveau des potentialités fiscales existantes des collectivités peut être source de financement. Il y a bien entendu la contribution de la population dans le financement des infrastructures de développement locale.

La présente étude doit contribuer à améliorer la mobilisation des ressources des collectivités et à promouvoir une meilleure allocation budgétaire au profit des infrastructures de base.

## **II. Objectif global**

L'objectif global est de contribuer à la consolidation de la décentralisation en favorisant le développement local par une amélioration de la capacité de mobilisation des ressources des communes.

### **III. Objectifs spécifiques**

Comme objectifs spécifiques, il s'agit de :

- analyser le budget des communes ;
- déterminer le niveau de pauvreté communale en 2008 à partir d'une actualisation de l'IPC 2006 ;
- formuler des recommandations pour une meilleure mobilisation des ressources et allocation budgétaire.

### **IV. Résultats attendus**

Il est attendu de cette étude, les résultats suivants :

- les budgets des communes sont analysés en recettes et en dépenses ;
- la répartition des budgets communaux par type d'investissement est connue ;
- les sources de financement des infrastructures locales sont connues et analysées ;
- les difficultés de mobilisation des ressources locales sont mieux connues et analysées ;
- le niveau de pauvreté communale 2008 est déterminé ;
- la situation socioéconomique des communes du Mali est connue ;
- des recommandations sont formulées en vue d'aider les communes pour une meilleure mobilisation des ressources et une meilleure allocation budgétaire au profit des infrastructures de base.

### **V. Méthodologie**

Cette étude s'appuiera d'abord sur l'exploitation des bases de données disponibles sur la situation de mobilisation des ressources, l'allocation budgétaire et sur la situation socioéconomique des communes, donc des données secondaires. Dans un second temps, on procédera à la collecte des données auprès des différentes communes afin de recueillir des informations complémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs assignés à l'étude.

Les consultants retenus dans le cadre de cette étude proposeront une note de compréhension des présents TDR. Ils préciseront dans ladite note leur propre méthodologie en tenant compte de la diversité communale, à la fois sur le plan structurel et fonctionnel.

### **VI. Profil des consultants**

Trois consultants nationaux seront retenus pour cette étude :

- un Statisticien ayant une expérience confirmée en matière de conception des outils de collecte et dans le traitement et l'analyse des données d'enquêtes ;



- un Economiste ayant une expérience notoire en matière d'analyse des finances publiques et des connaissances sur la situation socioéconomiques des communes.

#### **VI. Durée**

La durée de cette étude sera de trois (3) mois.

#### **VI. Budget**

Budget de l'Etat et UNICEF