

# 1

---

## Introduction

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

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

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

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

### **Présentation du milieu d'étude**

« La commune de Kalabancoro, à l'instar des autres communes rurales en République du Mali, a été créée par la loi n°96-059 ANRM du 04 novembre 1996 portant création des communes au Mali. La commune est constituée en grande partie de villages regroupés en son temps autour de l'ancien canton du Bolé. C'est pourquoi il existe entre eux des liens sociologiques très solides. La commune compte une superficie de 21 975 km<sup>2</sup> (DNSI-PACT 2004).

#### *Situation géographique*

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

#### *Le relief*

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

#### *Le climat*

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

#### *La végétation*

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

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

#### *L'Hydrographie*

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

#### ***Création et historique du peuplement de Kalabancoro***

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

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

#### ***Les liens historiques avec les autres villages***

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

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

### ***Les évènements marquants du milieu***

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

### **Population**

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

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

### **La mobilité spatiale**

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

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

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

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

Source : Rapport d'activités du groupe de stage de la commune rurale de Kalabancoro du 1<sup>er</sup> au 31 juillet 2007.

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

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

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

### ***Les structures traditionnelles***

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

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

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

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

### ***La situation actuelle de la Commune***

#### Les institutions communales

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

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

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

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

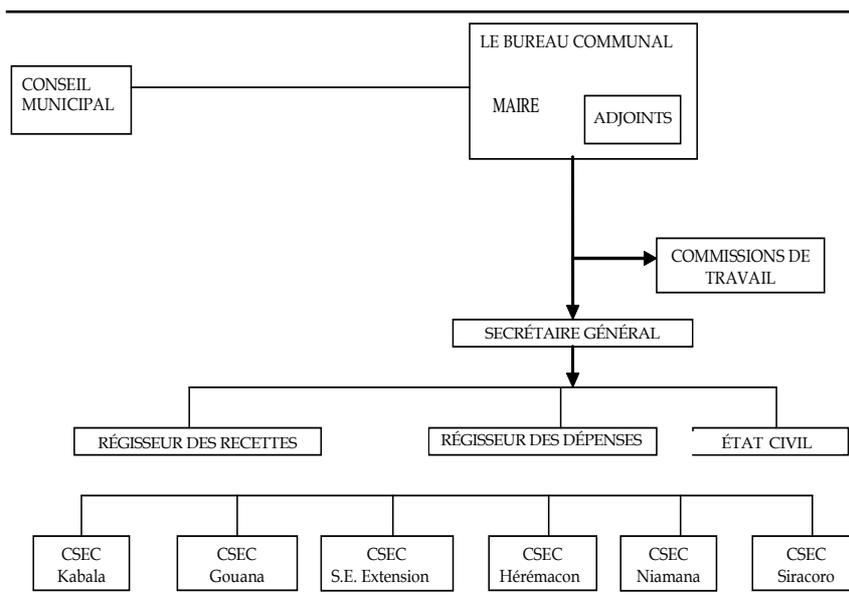
Le Maire gère un personnel titulaire composé :

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

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

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

Organigramme de la mairie



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

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

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

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

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

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

### **Problématique de l'étude**

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

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

### **Hypothèses**

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

### **Objectif général de la recherche**

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

#### ***Les objectifs spécifiques***

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

### **Méthodologie**

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