



Le **GREAT** Savoir

Groupe de recherche en économie appliquée et théorique

N° 055

Réfléchir à changer "

Juillet 2015

L'impact de l'extraction minière sur les finances communales

Aly SANOH, Makan KÉÏTA, Massa COULIBALY

Editorial



Des données budgétaires ont pu être obtenues sur les exercices de 2007 à 2013 puis saisies pour constituer une base de données sur Excel, avec, pour les dépenses 860'929 lignes et pour les recettes, 549'409. Compte tenu de l'échantillonnage qui varie d'un exercice à l'autre et en fonction des différents types de communes (minier, avoisinant minier, reste cercle minier, reste région minière et reste pays) et pour relativiser les données, l'analyse a privilégié les recettes ou dépenses moyennes par commune ou par habitant, ainsi que les soldes et taux d'exécution du reste.

Au sortir du traitement des données, par tableaux croisés dynamiques, les communes

minières se distinguent des autres communes par un certain nombre de caractéristiques, parmi lesquelles, (i) des ressources, 3 à 5 fois plus importantes, tant par commune que par habitant, (ii) des dépenses moyennes, 2 à 3 fois plus importantes que la moyenne nationale, (iii) des recettes de fonctionnement majoritairement constituées d'impôts et taxes et marginalement de transferts à l'inverse des communes non minières, (iv) des recettes fiscales à dominance impôts liés à l'activité contrairement aux autres communes pour lesquelles prédomine les impôts sur les personnes (TDRL et taxe de voirie), (v) un poids prépondérant aux patentes dans les recettes fiscales liées aux activités économiques, entre 98 et 100%, (vi) des ressources d'investissement majoritairement constituées de résultats patrimoniaux et non de subventions d'investissement, (vii) des taux de réalisation des prévisions beaucoup plus élevés s'agissant des recettes mais légèrement inférieurs en ce qui concerne les dépenses, surtout au niveau des investissements.

Massa Coulibaly

Introduction

Le cadre d'analyse de cette étude comprend le dispositif législatif et réglementaire des finances locales, en particulier les finances communales, et la présentation sommaire des communes pour lesquelles les prévisions et exécutions budgétaires ont pu être obtenues auprès de la DNTCP pour un certain nombre d'exercices.

1. Le cadre d'analyse des finances locales

En matière de finances locales, le Décret n°02-0602/P-RM du 30 décembre 2002 fixe la nomenclature budgétaire et comptable des collectivités territoriales, nomenclature comprenant 2 sections (fonctionnement et investissement) subdivisées en titres (1 chiffre) et les titres en sous-titres (2 chiffres) et ces derniers en chapitres (3 chiffres) ainsi de suite. Le décret énumère 8 titres au total dont 2 de fonctionnement et 6 d'investissement. Sur les recettes de fonctionnement, les collectivités font un prélèvement obligatoire constituant leur quote-part d'autofinancement brut destinée à l'investissement. La loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions (modifiant la loi n°00-044 du 7 juillet 2000) et la loi n°96-058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du District de Bamako et des communes qui le composent, déterminent les ressources fiscales de collectivités territoriales.

Compte tenu de l'échantillonnage et pour relativiser les données, l'analyse privilégie les recettes ou dépenses moyennes par commune ou par habitant. Pour une mise en contexte de ces ratios, il faut se rapporter utilement à des ratios nationaux comme le PIB par habitant, les recettes ou dépenses de l'Etat tout autant par tête. Ainsi, les transferts et subventions de l'Etat totalisent en moyenne près de 10'000 fcfa par habitant et par an avec un déficit budgétaire (base caisse) d'égale montant et des recettes fiscales quatre fois plus importantes ou des recettes totales six fois plus importantes.

Tableau 1. Macroéconomie pour divers tableaux du rapport (en fcfa/tête)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB courant	255 153	280 404	291 579	308 056	319 112	321 640	315 710
Recettes et dons Etat	54 301	52 859	62 078	59 392	67 148	56 405	67 218
Dépenses et prêts nets Etat	62 996	60 162	75 710	70 449	78 828	60 645	75 731
Recettes fiscales Etat	36 300	37 251	41 565	44 246	46 633	46 218	46 973
Transferts et subventions Etat	7 376	6 751	8 163	9 085	11 528	11 448	13 884
Dépenses en capital Etat	29 475	21 922	31 824	24 469	27 819	10 388	23 004
Solde global (base caisse) Etat	-7 950	-7 303	-13 632	-17 124	-11 680	-4 240	-8 513
Salaires Etat	12 130	13 301	14 955	15 338	16 838	17 735	16 982

2. Analyse des recettes dans les budgets communaux

Par commune, les recettes totales prévisionnelles ont évolué de 111 millions fcfa en 2007 à 311 millions en 2013, et les réalisations de 27 à 177 millions fcfa. Par habitant, les prévisions des communes minières sont deux fois plus importantes que pour l'ensemble du pays et 4 fois plus en terme d'exécution. Au regard des seules ressources fiscales, celles-ci sont essentiellement constituées d'impôts liés à l'activité (plus de 80%) pour les communes minières contrairement aux autres où prédominent les impôts sur les personnes (composés de TDRL et de taxe de voirie), surtout dans les communes de type reste région minière (pour les deux tiers des recettes fiscales). En moyenne annuelle, les recettes d'investissement s'élèvent à près de 5000 fcfa par tête en prévision pour quatre fois moins en réalisation. Les communes minières font deux à trois fois plus que ces moyennes nationales avec près de 8000 respectivement 4000 fcfa per capita. Le contraste est encore plus saisissant entre communes minières et les autres au regard de la structure des ressources d'investissement. Dans le premier cas, celles-ci sont dominées par les résultats patrimoniaux, plus de 70% de part contre beaucoup moins de 20% dans le second cas.

Tableau 2. Evolution des recettes moyennes par habitant (fcfa)										
	2007		2008		2009		2010		2011	
	Prévu	Exécuté	Prévu	Exécuté	Prévu	Exécuté	Prévu	Exécuté	Prévu	Exécuté
1 minier	1.8	5.9	1.9	2.8	2.1	5.1	2.2	3.3	2.9	3.3
Fonctionnement	61%	69%	59%	72%	57%	59%	58%	59%	45%	59%
Investissement	39%	31%	41%	28%	43%	41%	42%	41%	55%	41%
2 voisinage minier	0.6	0.6	0.6	0.4	0.6	0.7	0.7	0.7	0.8	1.0
Fonctionnement	38%	65%	45%	42%	37%	40%	49%	56%	54%	71%
Investissement	62%	35%	55%	58%	63%	60%	51%	44%	46%	29%
3 reste cercle minier	1.0	1.3	0.9	0.6	0.9	0.9	0.9	0.7	1.2	1.0
Fonctionnement	36%	52%	37%	50%	41%	46%	44%	52%	48%	72%
Investissement	64%	48%	63%	50%	59%	54%	56%	48%	52%	28%
4 reste région minière	1.1	1.0	1.0	0.8	1.0	0.9	0.9	0.8	1.1	1.0
Fonctionnement	31%	53%	33%	28%	29%	39%	43%	62%	52%	76%
Investissement	69%	47%	67%	72%	71%	61%	57%	38%	48%	24%
5 reste pays	0.9	0.7	1.0	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	0.9	1.0
Fonctionnement	26%	54%	27%	21%	26%	39%	39%	63%	55%	76%
Investissement	74%	46%	73%	79%	74%	61%	61%	37%	45%	24%
Total général	6 728	1 622	7 668	3 653	7 459	2 297	9 922	4 753	10 028	4 793
Fonctionnement	32%	56%	30%	26%	29%	40%	41%	62%	53%	75%
Investissement	68%	44%	70%	74%	71%	60%	59%	38%	47%	25%

3. Analyse des dépenses dans les budgets communaux

Pour l'ensemble des communes, la dépense moyenne aura été de 218 millions de francs cfa en prévision pour 165 millions en exécution par commune. Pour les seules communes minières, les moyennes auront été de 644 respectivement 463 millions fcfa par commune, soit 3 fois plus que la moyenne nationale, qu'il s'agisse de prévision ou d'exécution budgétaire. La dépense moyenne par tête dans l'ensemble des communes est de 9354 fcfa contre une prévision de recettes de 9106 fcfa. Dans les faits, les dépenses réalisées sont de 7236 fcfa par habitant contre 4285 fcfa de recettes. Les dépenses exécutées au niveau des communes sont au moins 9 fois inférieures aux dépenses de l'Etat qui sont de 69217 fcfa per capita. Au niveau des communes minières, les dépenses par tête sont deux fois plus importantes que dans l'ensemble, cinq fois plus que dans les communes avoisinantes.

Tableau 3. Evolution des dépenses moyennes par habitant (nombre de fois, % et fcfa)										
	2 007		2 008		2 009		2 010		2 011	
	Prévu	Exécuté	Prévu	Exécuté	Prévu	Exécuté	Prévu	Exécuté	Prévu	Exécuté
1 minier	1.7	6.0	1.7	1.3	2.1	0.6	2.1	3.4	2.9	3.9
Fonctionnement	58%	72%	56%	56%	54%	64%	57%	75%	47%	54%
Investissement	42%	28%	44%	44%	46%	36%	43%	25%	53%	46%
2 voisinage minier	0.6	0.5	0.5	0.2	0.6	0.1	0.7	0.8	0.9	1.0
Fonctionnement	37%	57%	36%	40%	41%	46%	43%	57%	52%	74%
Investissement	63%	43%	64%	60%	59%	54%	57%	43%	48%	26%
3 reste cercle minier	1.0	1.3	0.8	0.9	1.0	0.1	0.8	0.7	1.1	1.0
Fonctionnement	31%	57%	37%	82%	37%	49%	44%	58%	45%	74%
Investissement	69%	43%	63%	18%	63%	51%	56%	42%	55%	26%
4 reste région minière	1.0	0.9	1.1	0.6	1.0	0.1	1.0	0.9	1.1	1.0
Fonctionnement	30%	47%	32%	70%	30%	42%	47%	60%	46%	75%
Investissement	70%	53%	68%	30%	70%	58%	53%	40%	54%	25%
5 reste pays	1.0	0.7	1.0	1.2	1.0	1.4	1.0	1.0	0.9	1.0
Fonctionnement	30%	50%	24%	74%	24%	3%	41%	57%	52%	72%
Investissement	70%	50%	76%	26%	76%	97%	59%	43%	48%	28%
Total général	7 422	1 827	7 527	6 426	7 407	20 243	10 795	4 039	10 301	4 752
Fonctionnement	32%	54%	27%	74%	27%	4%	43%	59%	50%	72%
Investissement	68%	46%	73%	26%	73%	96%	57%	41%	50%	28%

Les dépenses de fonctionnement qui absorbent plus de la moitié des dépenses totales exécutées sont principalement destinées au paiement du personnel, 61% en moyenne annuelle. Toutefois, les communes minières se singularisent par un poids prépondérant non pas des charges de personnel mais des prélèvements de la section fonctionnement, 40% en moyenne annuelle (versus 9% de moyenne nationale) contre 20% au paiement du personnel. Les dépenses d'investissement sont relativement importantes, près de 4000 fcfa par tête en termes d'exécution, beaucoup moins pour les communes des reste cercle minier et reste région minière. L'essentiel des dépenses d'investissement est consacré aux immeubles, bâtiments, installations techniques et agencements, 70 à 80% du total. Les terrains, sols et sous-sols représentent à peine 4% avec 1% aux communes minières et presque autant aux communes avoisinantes.

4. Analyse des soldes et taux d'exécution budgétaires

Globalement, toutes les prévisions budgétaires consentent un léger déficit voire un équilibre sauf au niveau des communes minières où le déficit (ou l'excédent) prévisionnel est relativement plus important. En moyenne, le déficit global par commune est principalement creusé par les communes de type "reste du pays". Analysé par habitant, le déficit effectif est d'environ 250 fcfa par an en terme de prévision et dix fois plus dans l'exécution. Le déficit par tête au niveau de l'Etat central est 3 à 4 fois plus important qu'au niveau communal. Le taux moyen annuel de réalisation des prévisions de recettes n'est que de 45%, à raison de 59% pour les recettes de fonctionnement et 29% pour celles d'investissement. Ce taux est de 71% pour les communes minières, 81% pour le fonctionnement et 55% pour l'investissement.

Tableau 4. Evolution des soldes budgétaires moyens par habitant (fcfa)											
	2007		2008		2009		2010		2011		
	Prévu	Exécuté	Prévu	Exécuté	Prévu	Exécuté	Prévu	Exécuté	Prévu	Exécuté	
1 minier	-158	-1 420	1 174	1 686	-372	78	-375	1 791	-1 687	-2 635	
Fonctionnement	251	-1 279	1 108	2 533	327	-487	132	-1 172	-1 332	-631	
Investissement	-409	-141	66	-847	-699	565	-507	2 964	-356	-2 005	
2 voisinage minier	-7	-11	990	67	106	166	-389	79	-588	231	
Fonctionnement	23	73	776	64	-119	-13	211	-10	-118	64	
Investissement	-30	-84	214	3	225	179	-600	89	-470	167	
3 reste cercle minier	-488	-341	527	-3 782	-690	-131	-222	232	-157	72	
Fonctionnement	214	-299	174	-3 768	-48	-115	-99	-62	193	-4	
Investissement	-702	-43	353	-14	-643	-16	-124	294	-350	75	
4 reste région minière	-359	-139	-574	-1 114	261	39	-1 631	333	-1 189	90	
Fonctionnement	-39	20	-53	-2 000	13	-51	-1 159	282	102	111	
Investissement	-320	-159	-521	886	248	90	-472	51	-1 291	-21	
5 reste pays	-1 373	-195	280	-3 527	61	-27 027	-724	929	119	50	
Fonctionnement	-665	-59	303	-4 819	168	100	-572	812	329	218	
Investissement	-707	-136	-23	1 292	-107	-27 127	-153	117	-210	-168	
Total général	-693	-205	141	-2 773	52	-17 946	-873	713	-272	41	
Fonctionnement	-208	-75	240	-3 791	110	42	-626	564	225	160	
Investissement	-485	-130	-99	1 018	-58	-17 988	-247	150	-498	-119	

Conclusions

Les communes minières dégagent tantôt d'importants déficits budgétaires tantôt d'aussi importants excédents budgétaires. L'investissement semble être la principale source de déficit budgétaire. Il se pose déjà la question du financement du déficit qui doit être davantage étudié à l'instar de ce qui se fait dans le cadre de l'examen du TOFE. Le tableau des opérations financières des collectivités territoriales (et donc des communes) serait ainsi à établir faisant ressortir les différents soldes budgétaires assortis des modalités de financement des déficits, lesquels déficits pourraient se creuser encore plus au fur et à mesure de l'élargissement des transferts de compétences aux collectivités et encore plus dans le cadre projeté de la régionalisation.