



*Un arbre à palabre pour échanger, apprendre et construire*

## **SEANCE 8**

La gouvernance de la fiscalité au Mali :

*Enjeux et défis de la mobilisation des recettes fiscales*

---

## **NOTE DE DISCUSSION**

---

Contacts :  
Secrétariat permanent

Tel : (00223) 20 20 63 30/ 76 42 02 80  
Email: [forummultiacteurs@yahoo.fr](mailto:forummultiacteurs@yahoo.fr)  
Site web: [www.forum-gouvernance-mali.org](http://www.forum-gouvernance-mali.org)

## SIGLE

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>BIC</b>       | Bénéfices Industriels et Commerciaux  |
| <b>CFE</b>       | Contribution Forfaitaire des Employeurs   |
| <b>ENAM</b>      | Ecole Nationale d'Administration de Madagascar  |
| <b>FMI</b>       | Fonds Monétaire International   |
| <b>IRVM</b>      | Impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières  |
| <b>PAGAM/GFP</b> | Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques |
| <b>PAMORI</b>    | programme d'appui à la mobilisation des ressources internes                           |
| <b>PARAF</b>     | Projet d'Appui à la Réforme des Administrations Fiscales (Madagascar)                 |
| <b>PAS</b>       | Programme d'Ajustement Structurel   |
| <b>PIB</b>       | Produit Intérieur Brut  |
| <b>TDRL</b>      | Taxe de Développement Régional et Local   |
| <b>TEJ</b>       | Taxe Emploi Jeune   |
| <b>TFP</b>       | Taxe de Formation Professionnelle   |
| <b>TL</b>        | La taxe Logement  |
| <b>TTR</b>       | Taxe sur les Transports Routiers  |
| <b>UEMOA</b>     | l'Union Economique et Monétaire ouest africaine                                       |

## **Sommaire**

|  |    |
|--|----|
| TERMES DE REFERENCE.....   | 4  |
| Détermination des facteurs socioculturels de blocage au paiement des impôts et taxes au Mali (analyse socio- anthropologique)..... | 10 |
| Difficultés rencontrées.....   | 13 |
| La réforme fiscale à Madagascar 2007/ 2008.....  | 18 |

## **TERMES DE REFERENCE**

### **I. Rappel**

Le Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali est un processus hérité de la dynamique amorcée par le colloque international de Bamako « *Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique ?* » (23-25 janvier 2007) et par une étude sur la revue des initiatives de gouvernance au Mali (Juillet 2007). Il a été conçu comme un espace public de dialogue, entre une diversité d'acteurs de la gouvernance au Mali, pour échanger autour des problématiques de gouvernance du pays, et pour identifier les leviers d'action sur lesquels s'appuyer pour tendre vers une gouvernance légitime et enracinée.

Depuis son lancement en juin 2008 sept (7) séances thématiques ont été tenues à savoir :

- 1) Accès aux services publics de base ;
- 2) Accès à la justice et droits des citoyens : le cas du foncier ;
- 3) Le processus électoral : sens et légitimité ;
- 4) La gouvernance de l'aide au Mali ;
- 5) Quelle éducation pour le renforcement de la citoyenneté au Mali ?
- 6) Les OSC et le renforcement démocratique : faire – valoir, substituts ou contre – pouvoirs ?
- 7) Paix, sécurité, stabilité et développement : quelle gouvernance de la sécurité ?

### **II. La réforme fiscale au Mali : défi de gouvernance et de souveraineté économique**

La réforme fiscale dans tout Etat est un exercice complexe et délicat. Cette entreprise de réforme est rendu d'autant plus difficile au Mali, qu'elle s'inscrit dans un contexte de faible disponibilité des ressources techniques, financières et humaines.

L'élaboration d'une réforme fiscale, dans un pays en développement, implique des changements aussi bien sur la plan législatif que administratif. En effet, « l'administration fiscale n'est pas périphérique, mais est l'issue centrale de la réforme fiscale ».

La fiscalité peut être définie comme « *l'ensemble des pratiques relatives à la perception des impôts et autres prélèvements obligatoires. Elle est régie par une loi qu'on appelle loi des finances<sup>1</sup>* ».

#### *Un processus de réforme dynamique et engagé*

Depuis la fin des années 1980, le Mali est engagé dans un vaste programme de réformes économiques et des progrès importants ont été réalisés. On peut mentionner entre autres, le Programme d'Ajustement Structurel (PAS), en vigueur entre 1992 et 1995 qui a permis d'atténuer les déséquilibres intérieurs et extérieurs, d'assainir les finances publiques, et promouvoir la croissance économique, la viabilité financière à moyen terme et le désengagement de l'Etat au profit du secteur privé.

En sus de ce programme, différentes initiatives et actions ont été récemment mises en œuvre pour renforcer les dispositifs administratifs, législatifs et techniques dans le secteur des finances publiques et plus particulièrement de la fiscalité dans le pays :

---

<sup>1</sup> CIFAM, Communication sur la fiscalité, 2011

- La phase I du programme d'appui à la mobilisation des ressources internes (PAMORI II) a été mise en œuvre entre 1997 et 2005. Elle a permis à la Direction générale des impôts d'augmenter les rentrées fiscales d'environ 11 % par année<sup>2</sup>. La phase II étalée sur la période 2009- 2013, vise également à mieux contribuer au financement de la décentralisation au Mali. En effet, une partie des recettes fiscales est transférée aux collectivités locales et contribue à soutenir les élus locaux et les populations pour conduire leur propre développement. En somme, le projet PAMORI visait à optimiser la fiscalité du pays par rapport au potentiel fiscal de l'économie malienne. Il était donc envisagé de proposer une réforme devant permettre de mieux mobiliser les recettes intérieures que l'économie peut générer de façon durable.
- Le Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP) approuvé par le Conseil des Ministres du 20 avril 2005, s'inscrit dans le prolongement d'un précédent processus de réforme des finances publiques conformément à la stratégie de développement arrêtée dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). L'évaluation de la mise en œuvre du programme sur la période 2006- 2009 révèle que près de 63% des indicateurs ont été atteints<sup>3</sup>.
- Le processus d'intégration sous régionale amorcé dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire ouest africaine (UEMOA) a nécessité l'adoption par le pays d'un certain nombre de mesures fiscales communautaires. Le Mali s'investi dans la mise en œuvre de ces mesures fiscales.

Précisons que ces initiatives ci- dessus citées ne rendent pas compte de la totalité des actions et des mesures prises dans le domaine de la fiscalité. En effet plusieurs partenaires internationaux (Banque mondiale, FMI, coopérations bilatérales, etc.) et aussi des acteurs privés (organisations de la société civile, etc.) apportent leur appui au gouvernement pour optimiser le cadre législatif ainsi que le rendement de l'administration fiscale. Les différentes initiatives visent donc à favoriser une meilleure mobilisation des recettes fiscales internes.

Depuis quelques années, la mobilisation des recettes s'est améliorée grâce notamment à une rationalisation du régime fiscal, favorisée par l'adoption d'une taxe sur la valeur ajoutée à taux unique, l'institution d'un impôt synthétique pour les petites entreprises, la mise en œuvre d'un tarif extérieur commun dans l'UEMOA, la création d'une Division des grandes entreprises au sein de l'Administration des impôts et l'informatisation de l'administration des douanes, etc. Exprimer en milliards de Francs CFA, les recettes fiscales s'établissent progressivement à 272,7 en 2001 ; 306,1 en 2002 ; 349,1 en 2003 ; 393,3 en 2004 ; 446,2 en 2005 ; 459 en 2006 ; 509,6 en 2007. Ce qui se traduit par un taux de pression fiscale équivalent à 12,8% en 2001 ; 13,8% en 2002 ; 15,2% en 2003 ; 15,4% en 2004 ; pour chuter à 14,7% en 2006<sup>4</sup>.

Selon les statistiques de la DGI, la croissance des recettes DGI varie de 25% en 2003, 11% en 2004, 13% en 2005, 14% en 2006 et 17% en 2007 ; tandis que, la croissance PIB est passée de 7,6% en 2003, 2,3% en 2004, 6,1% en 2005, 5,3% en 2006 et 1,5% en 2007.

En tenant compte de ces éléments statistiques, on note une absence totale de lien entre la croissance économique et le prélèvement des impôts et taxes intérieurs. Or, la croissance ou l'absence de croissance du PIB devrait avoir un impact sur les recettes fiscales. En plus de cette préoccupation, il convient de retenir également, l'inexistence, au Mali, d'un outil de prévision permettant de désagréger le taux de pression fiscale entre les secteurs : primaire,

<sup>2</sup> Analyse législative et administrative des réformes fiscales au Mali, Document de travail 2007/01, Février 2007,

<sup>3</sup> Rapport final, Evaluation de la mise en œuvre du PAGAM sur la période 2006- mi 2009, Novembre 2009,

<sup>4</sup> Idem

secondaire et tertiaire. Autrement dit, il n'est pas encore possible de répartir le taux de pression fiscale entre ces trois secteurs classiques de l'économie. De plus au niveau de la Direction Générale des Impôts (DGI), les montants des différents impôts et taxes sont consolidés sur plusieurs années. Plusieurs impôts, tels que l'Impôt sur les Bénéfices industriels et Commerciaux (BIC), les impôts et taxes sur salaires proviennent à la fois des secteurs secondaires, tertiaires et primaires qui intègrent les activités agricoles connaissent une forte démobilité fiscale.

#### *La problématique de la mobilisation des ressources endogènes*

En plus de ces préoccupations, le système fiscal malien est caractérisé par une forte démobilité fiscale en raison d'une part, des difficultés d'imposition du secteur informel qui échappe presque à l'impôt, malgré son essor économique social non négligeable et la non imposition du secteur agricole moderne et d'autre part, les multiples exonérations fiscales. Il en résulte ainsi un problème d'iniquité fiscale. En effet, l'essentiel de l'effort fiscal est demandé à une poignée d'entreprises formelles gérées par la Direction des Grandes Entreprises.

L'un des constats relatifs à la situation qui prévalait en 1998 soulève que le niveau d'adhésion des contribuables aux règles d'impositions maliennes était insatisfaisant. Depuis, de nouvelles pratiques administratives ont tenté de remédier à la situation. À cet effet, certaines mesures envisagées par le PAMORI visaient essentiellement une application plus stricte de quelques dispositions existantes.

#### *Les enjeux liés à la question fiscale au Mali*

En matière de réformes fiscales, l'une des tendances mondiales, qui se dégage consiste à réduire les mesures préférentielles prévues au régime applicable<sup>5</sup>. Au Mali, les exonérations représentent un manque à gagner important. D'ailleurs, le diagnostic initial de la situation économique du Mali a permis, notamment, de soulever une problématique importante quant au nombre d'exonérations prévues dans le système fiscal du pays. Par la suite, plusieurs études sectorielles recommandaient de réduire ou d'abolir certaines exonérations spécifiques au secteur étudié. Ainsi, l'*Étude sur le potentiel fiscal global de l'économie malienne* suggérait de revoir l'ensemble des exonérations fiscales particulières et de privilégier un régime fiscal général applicable à tous. D'ailleurs, il s'agit d'une tendance mondiale qui prévaut lors d'une réforme fiscale.

Le faible consentement des citoyens au paiement des impôts et taxes constitue également un paradigme dans l'analyse des questions de fiscalité au Mali.

Dans une démocratie, une meilleure mobilisation des recettes est importante afin d'asseoir la souveraineté de l'Etat. Or, justement il ressort des statistiques que le Mali est fortement dépendant de l'aide publique au développement. Face à l'instabilité des marchés économiques mondiaux depuis le début de la crise de 2009, il devient urgent pour le Mali de réfléchir à des dispositifs alternatifs de mobilisations des ressources pour assurer son développement. Par ailleurs, il ressort de nombreuses études que la mobilisation des recettes supplémentaires est une des conditions requises pour alléger la pauvreté et améliorer les infrastructures : par exemple, les pays à faible revenu devront relever de quatre points leur ratio impôts/PIB s'ils veulent atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement<sup>6</sup>. La qualité des mesures est aussi importante : une hausse des recettes obtenue en imposant davantage les contribuables qui exécutent facilement leurs obligations risque d'aggraver les distorsions et les injustices réelles ou imaginaires; à l'inverse, un allègement de la fiscalité commerciale peut générer des gains structurels réels qui compensent les problèmes de recettes à court terme.

---

<sup>5</sup> Selon Sandford : 1993,

<sup>6</sup> Nations Unies, 2005

### III. Orientation thématique

La séance 8 du Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali est en lien avec la séance 4 ayant porté sur le thème : « **La gouvernance de l'aide au Mali** ». Cette séance s'est déroulée le 1<sup>er</sup> juillet 2010. Elle avait posé le constat général d'une trop grande dépendance du Mali vis-à-vis de l'aide financière extérieure. En effet, depuis le début des années 2 000 en particulier, l'aide publique au développement a doublé pour atteindre 558 millions de dollars en 2007. Il paraît alors pertinent de réfléchir aux stratégies adéquates en vue d'accroître la proportion des ressources internes dans le financement du développement à travers notamment une meilleure mobilisation des recettes fiscales au Mali.

La fiscalité est d'une dimension importante en démocratie. Dans un régime démocratique les citoyens expriment leur confiance à l'État en payant leurs impôts, ce dernier rétribue cette confiance par une politique de dépense judicieuse, par la délivrance des services publics ; partant l'Etat assume ses fonctions régaliennes.

Parvenir à une meilleure mobilisation des recettes est un impératif car le Mali à l'instar de nombreux pays en voie de développement a besoin de recettes supplémentaires<sup>7</sup>. En effet les besoins de dépenses du pays sont de plus en plus considérables. Avec la crise économique actuelle, il est plus que jamais nécessaire pour l'Etat malien d'augmenter de manière durable sa capacité endogène à satisfaire les besoins de sa population et réduire la pauvreté. La question de la fiscalité au Mali pose donc plusieurs enjeux et défis : il s'agit de la capacité de l'Etat à mobiliser les recettes internes à partir de mécanismes adéquats et légitimes ; de la redevabilité comme paradigme de gouvernance fiscale et aussi de celle de la souveraineté économique.

La question de la fiscalité pouvant s'apprécier sous plusieurs angles, sur différentes échelles (locale, nationale et régionale), elle sera abordée au cours de la séance 8 sous une dimension macro, c'est – à dire en posant le problème sous l'angle de la fiscalité au niveau national. Depuis la mise en place de la décentralisation, les collectivités locales sont devenues des échelles pertinentes pour le développement. La fiscalité locale n'en demeure pas moins une dimension pertinente, toutefois nous estimons que cette question (la fiscalité locale) mériterait d'être posée de façon globale à l'occasion d'un autre Forum.

L'organisation d'un Forum multi – acteurs permettrait sans doute de mutualiser les expériences et les propositions en vue d'une évolution de la question fiscale au Mali.

---

<sup>7</sup> FMI, « Mobilisation des recettes dans les pays en développement », 8 Mars, 2011, pp.4.

## **IV. Objectifs de la séance 8**

### **4.1. Objectif général**

L'objectif général de la séance 8 du Forum multi-acteurs est de permettre un échange entre les différents acteurs intervenants dans le domaine de la fiscalité au Mali et plus globalement d'ouvrir le débat sur la gouvernance de la fiscalité. Les échanges devront favoriser la mutualisation des expériences et aboutir à des propositions pouvant contribuer au renforcement du processus des réformes fiscales en cours au Mali.

### **4.2. Objectifs spécifiques**

Plus spécifiquement, la séance 8 vise à :

- partager les expériences entre acteurs sur l'évolution historique et les réformes actuelles de la fiscalité ;
- identifier et proposer des solutions aux facteurs de blocages sociologiques et techniques entravant une meilleure mobilisation des recettes ;
- disposer d'un taux d'imposition acceptable par tous les citoyens ;
- recueillir et structurer les contributions à l'usage des acteurs du domaine de la fiscalité.

## **V. Résultats attendus**

Les résultats attendus à la suite du Forum se présentent comme suit :

- Le processus des réformes fiscales est présenté ainsi que son impact sur l'économie nationale ;
- Une vision commune est établie sur les facteurs de blocages sociologiques et techniques, des esquisses de stratégie sont identifiées pour un changement de situation ;
- Un taux d'imposition susceptible d'avoir l'assentiment des citoyens est retenu de façon consensuelle ;
- Un Cahier de propositions est élaboré à l'usage des acteurs intervenants dans le domaine des réformes fiscales au Mali.

## **VI. Axes de discussion**

### **1. Rappel historique des réformes fiscales au Mali et enjeu de souveraineté économique**

- Eclairage sur les concepts liés à la fiscalité : la fiscalité des entreprises, la fiscalité intérieure (les impôts directs et indirects), les autres contributions fiscales (les droits d'enregistrements, les droits de timbres, etc.) ;
- Evolution de la fiscalité au Mali de 1960 à nos jours (aperçu sur les réformes administratives et législatives) ;
- Typologies des impôts au Mali ;
- Quel rapport structurel entre l'Aide Publique au Développement et le potentiel fiscal (Impôts, taxes) ?
- Comment assurer la mobilisation des ressources internes comme facteur de souveraineté économique ?



## **2. Détermination des facteurs de blocages socioculturels au paiement des impôts (analyse socio- anthropologique)**

- Quelles sont les perceptions et attitudes des citoyens sur la fiscalité au Mali ?
- Quelles sont les obstacles sociologiques au paiement des impôts au Mali ?
- Quels sont les types d'impôts acceptés et efficaces conformes aux réalités socioculturelles du Mali ?
- Quelles stratégies pour un changement de comportement des citoyens maliens pour le respect des devoir civique s'agissant du paiement des impôts et taxes ?
- La problématique de l'incivisme fiscale dans le secteur informel ?
- La problématique de la redevabilité de la gestion des ressources publiques ?
- La problématique des exonérations et des modes de taxation ?
- Quel est l'optimum du taux acceptable par les citoyens en matière d'imposition ?

## **3. Perspectives pour une mobilisation efficace et efficiente des ressources fiscales au Mali**

- Quels sont les éléments déterminants devant permettre d'améliorer l'administration fiscale (impôts et taxes), pour la rendre plus équitable et parvenir à une meilleure gouvernance ?
- Comment lutter contre la corruption dans l'administration fiscale afin de renforcer le taux de recouvrement des recettes internes ?
- Comment améliorer la participation des citoyens à la mobilisation des recettes fiscales (impôts et taxes) ?
- Quels rôles et quels engagements du secteur privé dans le cadre de la mobilisation ressources fiscales ?
- Quels sont les enjeux et défis liés à la mobilisation des ressources fiscales au Mali ?
- Quels impacts des reformes mises en œuvrent dans le domaine fiscal au Mali ?
- Quelle importance de la place de la fiscalité dans le budget participatif ?

## **4. Partage d'expérience internationale (Madagascar)**

Présentation de la reforme fiscale réalisée au cours des années 2007/ 2008 par un expert international.

**Détermination des facteurs socioculturels de blocage au paiement  
des impôts et taxes au Mali (analyse socio- anthropologique)**

---

***M. Cheickna Touré***

*(Docteur en droit, professeur à l'Université de Bamako)*

## I. INTRODUCTION

Au Mali, le secteur primaire est prépondérant, avec 45% du PIB, d'où sa forte dépendance vis à vis les conditions climatiques et la conjoncture des prix sur les marchés internationaux.

Depuis la fin des années 1980, le pays est engagé dans un vaste programme de réformes économiques et des progrès importants ont été réalisés. Entre autre, le Programme d'ajustement structurel (PAS), en vigueur en 1992 et 1995, a permis d'atténuer les déséquilibres intérieurs et extérieurs, d'assainir les finances publiques et de promouvoir la croissance économique, la viabilité financière à moyen terme et le désengagement de l'Etat au profit du secteur privé. Depuis 1994, le Mali est impliqué dans le processus d'intégration dans l'UEMOA depuis sa création.

La fiscalité n'a pas échappé au vent des réformes qui a balayé le Mali au cours de ces dernières années et des modifications importantes ont été portées au régime fiscal, grâce à l'appui de la coopération canadienne à travers le projet : le Projet d'Appui à Mobilisation des Ressources Intérieures (PAMORI). Cela s'est traduit d'une part, par la création de nouveaux impôts et d'aménagements importants des principaux impôts et d'autre part, par une croissance des recettes DGI. Selon les indications de la revue « IMPOT-COM » n° 009/0010 de juillet 2008, le taux de croissance moyen annuel des recettes DGI est estimé à 15,9% sur la période des cinq dernières années. Comparée à la croissance nominale du PIB, celle des recettes DGI varie de 1,34 à 6,12 fois, c'est-à-dire que la croissance des recettes a toujours largement dépassé celle du PIB. Selon la DGI, l'écart entre les deux taux exprime les efforts de gestion de la Direction des Impôts dans la mobilisation des ressources intérieures. Selon les statistiques de la DGI, la croissance des recettes DGI varie de 25% en 2003, 11% en 2004, 13% en 2005, 14% en 2006 et 17% en 2007 ; tant que la croissance du PIB est passée de 7,6% en 2003, 2,3% en 2004, 6,1% en 2005, 5,3% en 2006 et 1,5% en 2007.

En tenant compte de ces éléments statistiques, on note une absence totale de lien entre la croissance économique et le prélèvement des impôts et taxes intérieurs. Or, la croissance ou l'absence de croissance PIB devrait avoir un impact sur les recettes fiscales. En plus de cette préoccupation, il convient de retenir également, l'inexistence, au Mali, d'un outil de prévision permettant de désagréger le taux de pression fiscale entre les secteurs : primaire, secondaire et tertiaire. Autrement dit, il n'est pas encore possible de répartir le taux de pression fiscale entre ces trois secteurs classiques de l'économie. De plus au niveau de la DGI, les montants des différents impôts et taxes sont consolidés sur plusieurs années. Plusieurs impôts, tels que l'Impôt sur les Bénéfices industriels et Commerciaux (BIC), les impôts et taxes sur salaires proviennent à la fois des secteurs secondaire et tertiaire et primaire qui intègre les activités agricoles qui connaissent une forte démobilité fiscale.

En plus de ces préoccupations, le système fiscal malien est caractérisé par une forte démobilité fiscale en raison d'une part, des difficultés d'imposition du secteur informel qui échappe presque à l'impôt, malgré son poids économique social non négligeable et la non imposition du secteur agricole moderne et d'autre part, les multiples exonérations fiscales. Il en résulte ainsi un problème d'iniquité fiscale. En effet, l'essentiel de l'effort fiscal est demandé à une poignée d'entreprises formelles gérées par la Direction des Grandes Entreprises. De plus, on entend couramment des plaintes d'un grand nombre de contribuables, notamment, les commerçants et les artisans, des investisseurs du taux élevé des impôts au Mali par rapport à certains pays voisins.

Dès lors, l'imposition des biens et revenus soulève au Mali, un problème de gouvernance, de communication, d'explication et surtout de compréhension du rôle et de l'importance de la fiscalité dans le financement du développement.

## II. METHODOLOGIE

### Identification/ Formation des collecteurs

Une équipe pluri- disciplinaire de dix personnes (sociologues, anthropologues, juristes, économistes, fiscalistes) a constitué le dispositif de collecte des fiches d'expériences. Cette équipe a été formée pendant trois (3) jours durant sur la technique de rédaction et de collecte des fiches d'expériences.

Au cours de cette formation, il a été effectué une mise à niveau des membres de l'équipe sur l'état des lieux de la fiscalité au Mali, ainsi que les notions de base du sujet.

A la fin de la formation cinq (5) binôme de collecteurs ont été constitués et repartis sur le terrain auprès des groupes cibles (acteurs).

### Phase de collecte des fiches d'expériences

Quatre groupes d'acteurs ont été identifiés comme porteurs d'expériences et aussi comme acteurs clés dans l'analyse des facteurs de blocages à la mobilisation des recettes internes :

- Groupe 1 : le secteur public (DGI, agents de recouvrement, DGE, etc.) ;
- Groupe 2 : le secteur privé (les Banques, les grandes entreprises, etc.) ;
- Groupe 3 : le secteur informel (les commerçants non enregistrés, les vendeurs, etc.) ;
- Groupe 4 : la société civile (les ONG, les citoyens, etc.).

### Analyse transversale

Après deux semaines de terrain, près de soixante huit (68) fiches d'expériences<sup>8</sup> ont été collectées auprès de l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de la fiscalité.

L'analyse transversale des fiches s'est effectuée, à travers un atelier résidentiel de quatre jours. Il s'est agi au cours de cet atelier :

- d'une exploitation des fiches d'expériences ;
- de l'élaboration d'une cartographie des données (recueillies des fiches) ;
- de l'élaboration d'un schéma de rédaction du regard croisé.

### La cartographie conceptuelle

L'outil DESMODO, également appelé cartographie conceptuelle, été utilisé pour améliorer la représentation graphique des relations entre les différents éléments de propositions des acteurs.

A la suite de l'analyse transversale et de la centralisation de l'ensemble des informations dans la cartographie, une grille de lecture a été élaborée. Cette grille de lecture se structure autour de trois domaines ; chacun des domaines comprend quatre éléments de diagnostic.

---

<sup>8</sup> Toutes les fiches d'expériences pourront être consultées sur le site web [www.afrique-gouvernance.net](http://www.afrique-gouvernance.net) à la fin du processus.

| <b>SECTEURS</b>  | <b>FAMILLES</b>   |
|--|---|
| 1. Perceptions et attitudes des acteurs<br>2. Stratégies pour une meilleure mobilisation des ressources internes<br>3. Gouvernance et les politiques de réformes publiques | - Constats positifs<br>- Constats négatifs<br>- Défis<br>- Propositions |

### Les axes pertinents d'analyse

A la suite de la lecture des fiches d'expériences, quatre axes ont été retenus comme pertinents pour rendre compte des facteurs de blocages au payement des impôts.

1. Le secteur informel/ la problématique de l'incivisme ;
2. La problématique des exonérations ;
3. La problématique de la redevabilité ;
4. Le taux optimum acceptable.

L'analyse de ces axes a fait ressortir pour chacun d'entre eux les éléments de convergences et de divergences et nous permettre d'effectuer une comparaison des points de vue des différents acteurs.

### **Difficultés rencontrées**

Au cours du processus de collecte des paroles et des expériences, l'équipe a été confrontée à certaines difficultés. Il s'agit entre autres de :

- la quasi indisponibilité des personnes à interviewer ;
- sur le plan d'ordre juridique, la plupart des groupes cibles sont tenus par le secret professionnel. Ce qui a rendu par moment difficile l'avancée de la collecte ;
- la compréhension des principes, de la méthode de travail, l'utilisation des outils de travail de l'ARGA.

## **III. PROBLEMATIQUE DE LA FISCALITE MALIENNE**

Depuis son accession à l'indépendance, le Mali fait face à d'énormes difficultés d'ordre économique et financier.

Les causes de ces problèmes sont multiples et résultent, entre autres, du suivi d'une longue stratégie de développement économique qui s'est révélée inefficace. Mais aussi, pendant longtemps, les pouvoirs publics ont donné à la fiscalité un rôle financier et économique accru, comme d'ailleurs pendant la colonisation, où le rôle de l'impôt fut d'abord celui d'affermir l'autorité du pouvoir politique, de procurer des ressources financières pour le fonctionnement de son administration, et pour bien d'autres fonctions subsidiaires, notamment la monétarisation de l'économie et l'incitation au travail par le biais de l'impôt de capitation.

Le constat est donc clair: qu'il s'agisse du temps colonial ou de la période du Mali indépendant, les pouvoirs publics n'ont pas réussi à adapter l'environnement économique et social à l'environnement fiscal, d'où la faiblesse de l'assiette fiscale, et par conséquent du rendement de l'impôt.

Pour mieux cerner ces ambiguïtés et l'utilisation de l'outil fiscal dans le processus de développement dans le contexte malien, analysons d'abord le contenu du système fiscal avant de présenter ses effets en termes de productivité.

### 3.1. Configuration actuelle du système fiscal malien

La fiscalité est la science de l'impôt. Elle occupe une place importante dans l'économie des Etats modernes en raison des ressources qu'elle procure aux budgets des collectivités publiques. Cela n'a toujours pas été le cas. Au 16<sup>ème</sup> siècle on distinguait, sept sources de revenus publics parmi lesquelles l'impôt n'occupait qu'une place purement accessoire: revenus du domaine public, butin, dons des amis, tributs des Etats sujets, trafics publics, droits de douane, et accessoirement impôts sur les citoyens<sup>9</sup>. De nos jours, l'impôt n'occupe plus la dernière place et répond plus que jamais à cet appel que lançait G. JEZE au début du siècle: « il y a des dépenses publiques; il faut les couvrir »<sup>10</sup>. L'impôt est donc l'un des principaux instruments dont dispose la puissance publique pour collecter ses ressources budgétaires. La question qui se pose alors est de savoir comment s'opère cette collecte. L'idéal serait l'adoption d'un impôt unique qui indiquerait au contribuable, la part de la charge publique qui lui incombe. Cela aurait l'avantage d'obéir aux quatre règles: de justice, de certitude, de commodité et d'économie qu'avait posé A. SMITH au XVIII<sup>ème</sup> siècle.<sup>11</sup> Mais il semble que l'expérience de l'impôt unique n'a pas été satisfaisante.

Au Mali, les impôts et taxes applicables sont multiples et variés. Le système, en vigueur depuis les réformes de 1999 est celui de la taxation unique et catégorielle des revenus. Il se caractérise également par une fiscalité d'Etat et une fiscalité locale depuis l'avènement de la décentralisation.

#### 3.1.1. Eléments de la fiscalité d'Etat :

Par fiscalité intérieure, nous désignons ici l'ensemble des impôts directs et indirects destinés à financer le budget de l'Etat. Ce sont :

##### A. Impôts directs :

1. **L'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (BIC) et l'Impôt sur les sociétés (IS)** : il s'applique sur les revenus provenant d'une activité lucrative, qu'elle soit commerciale, industrielle, artisanale ou libérale et qui n'est pas visée par une autre cédula d'imposition.

Les personnes imposables à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciales peuvent être aussi bien des personnes physiques dont le chiffre d'affaire annuel HT dépasse 30 millions que des personnes morales (Sociétés de personne : SNC, GIE, etc.)

L'impôt sur les sociétés est l'appellation de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux lorsqu'il est appliqué aux sociétés de capitaux. Celles-ci y sont soumises, du seul fait de leur forme juridique, quelque soit la nature de leur activité, même si celle-ci n'est pas commerciale.

Quant aux personnes physiques (souvent appelées les entreprises individuelles, ou encore les exploitants individuels), tant que leur activité demeure en deçà de 30 millions, elles sont soumises à une modalité particulière du régime de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt synthétique. Il a été instauré à compter de l'année d'imposition 1999 afin de simplifier le régime fiscal pour les exploitants individuels dont le chiffre d'affaire annuel hors taxe n'excède pas 30 millions FCFA. Il regroupe l'ensemble des impôts auparavant payés par ces derniers (patente, licence, IBIC, ITS, CFE, TVA, etc.). Cet impôt est de 14 700 FCFA à 1 200 000 FCFA selon le type d'entrepreneur.

<sup>9</sup> BODIN J., Les six livres de la République, VI, 2, Paris, 1576.

<sup>10</sup> JEZE G., Cours élémentaire de science des finances et de législation financière, Giard Paris 19.

<sup>11</sup> A. SMITH, La richesse des Nations, V, II.

Compte tenu de la diversité des métiers composant l'activité artisanale, les artisans figurent parmi les plus gros pourvoyeurs de l'impôt synthétique.

Les bénéfices imposables au Mali sont ceux qui sont réalisés dans des entreprises exploitées au Mali. Ainsi une société ayant son siège social au Mali et des succursales à l'étranger n'acquittera l'impôt sur les sociétés que sur les bénéfices provenant de son activité malienne. A l'inverse, une société ayant son siège social à l'étranger, mais exerçant une activité au Mali sera soumise à l'impôt sur les sociétés au Mali pour les bénéfices provenant de son activité au Mali. Cependant il peut avoir des cas où l'imposition des bénéfices est attribuée au Mali par une convention internationale relative aux doubles impositions.

Les exonérations sont de deux ordres en matière d'impôt BIC :

- **Exonérations permanentes** : elles concernent notamment les Sociétés de secours mutuel, Institut d'Emission, Coopératives de consommation, etc. Ces organismes n'ont guère l'occasion de réaliser des profits, ce qui justifie l'exonération permanente dont elles bénéficient.
  
- **Exonérations temporaires** : afin de favoriser les investissements privés, aussi bien nationaux qu'étrangers, diverses exonérations fiscales à caractère temporaire ont été instituées dans le cadre de législations particulières. Il en est ainsi par exemple pour les entreprises agréées au titre du Code des Investissements et pour lesquelles les avantages consentis sont fonction du régime qui leur a été accordé par le décret ou l'arrêté interministériel d'agrément; ou encore pour les bénéfices provenant d'usines nouvelles, modernisées ou agrandies. De même les entreprises agréées au Code Minier, au Code Pétrolier ou au Code des Investissements Immobiliers bénéficient également d'exonérations fiscales temporaires. Les conditions pour obtenir le bénéfice de ces exonérations sont indiquées dans le Code des Investissements, le Code Minier, le Code Pétrolier et le Code des Investissements Immobiliers.

Depuis la réforme fiscale de 1999, cet impôt s'applique aux prestataires locaux et étrangers.

## 2. L'impôt sur le revenu foncier (IRF) :

Cette cédule d'imposition s'applique aux revenus provenant de la location des propriétés bâties et assimilées. Depuis 1999, le taux de 15% du revenu brut pour les immeubles en dur ou semi-dur et de 10% pour les immeubles en banco. Avant cette date, l'avantage d'un propriétaire ou d'une entreprise pour l'utilisation de son immeuble à des fins professionnelles était également imposable sur la valeur locative.

La réforme de l'IRF intervenue en 1999 a mis fin aux exonérations permanentes ou temporaires, auparavant prévues dans le Code Général des Impôts.

Par ailleurs, le fait générateur de l'imposition étant désormais la réalisation de revenus locatifs, les immeubles non productifs de revenus se trouvent exclus du champ d'application de l'IRF (exemple : les immeubles d'habitation non loués, appartenant aux contribuables et occupés par eux mêmes, par leur famille ou par leurs employés domestiques).

### 3. L'impôt sur les revenus de valeurs mobilières (IRVM) :

Les valeurs mobilières sont constitués par des biens tels que les parts d'intérêts dans une société à responsabilité limitée, les actions d'une société anonyme, les obligations, les capitaux généralement placés et productifs d'intérêts. Tous ces biens rentrent dans la catégorie des meubles d'où leur nom, et rapportent en principe à leurs titulaires des revenus dits de valeurs mobilières ou de capitaux mobiliers- qui reçoivent des appellations diverses :

- Dividendes, intérêts,
- Arrérages.
- Les tantièmes et les jetons de présence versés par les sociétés par actions sont malgré leur caractère un peu particulier assimilés sur le plan fiscal à des revenus de valeurs mobilières.

Ces revenus constituent du point de vue fiscal une Catégorie à part. Ils sont soumis, sauf exonérations expressément prévues par la loi à un impôt proportionnel : l'Impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières (IRVM).

L'imposition de cette catégorie de revenus présente toutefois la particularité de se faire dans la plupart des cas au moyen d'une retenue à la source, retenue à laquelle doit procéder celui qui paie les intérêts ou les dividendes (en général une société), l'impôt étant cependant supporté par le bénéficiaire de ces intérêts ou dividendes.

4. **L'impôt sur les traitements et salaires (ITS):** crée en 1999 en remplacement de l'impôt général sur le revenu (IGR), il s'applique aux revenus découlant d'un d'emploi. Il s'agit d'un impôt progressif, c'est-à-dire un impôt dont le taux augmente au fur et à mesure que le revenu augmente. Il prend en considération le niveau de salaire et la situation familiale. Il y a sept tranches d'imposition, la première tranche de revenus (de 0 à 175 000 F CFA) n'est pas imposée, alors que l'excédent de 3 500 000 F CFA est taxé au taux maximal de 40%.

### 5. L'impôt sur le bénéfice agricole :

Les articles 57 à 79 du Code Général des Impôts considèrent comme bénéfiques agricoles les revenus que retire un propriétaire de l'exploitation des biens ruraux qu'il possède. La catégorie des revenus agricoles est donc constituée par les produits de la culture proprement dite, ceux de l'élevage (moutons, bœufs, etc.), de l'aviculture (volailles), de la pisciculture et ceux tirés de l'exploitation forestière.

Toutefois, le Code limite pour le moment l'imposition des bénéfiques agricoles à ceux réalisés dans les exploitations modernes, c'est-à-dire celles qui ne relèvent pas du cadre de l'agriculture traditionnelle. Mais dans les faits, les textes d'application prévus par les articles 57 à 79 du Code Général des Impôts n'ont pas encore été pris. A l'heure actuelle, il y a donc une exonération de fait des bénéfiques agricoles à l'impôt sur les bénéfices agricoles, aussi bien ceux provenant des exploitations traditionnelles que ceux provenant des exploitations modernes.

L'imposition doit être toujours établie au nom du propriétaire, même dans le cas où celui-ci n'exploite pas lui-même : les fermiers et les métayers restent quant à eux, soumis aux impôts forfaitaires sur le revenu. A l'inverse, en ce qui concerne l'exploitation forestière, l'imposition doit être établie au nom de l'exploitant, que celui-ci soit propriétaire ou simplement détenteur du droit d'exploiter.

Le régime d'imposition est soit le forfait (régime général), soit le bénéfice réel.

Le taux de l'impôt est de 10% du bénéfice.



- 6. La Taxe sur les Transports Routiers (TTR) :** elle a été instituée par la loi no 90-08 ANRM du 19 février 1990. C'est une taxe due par tous les transporteurs publics par route de personnes ou de biens dont les véhicules sont immatriculés au Mali. Elle présente un caractère réel en ce sens que ce sont les véhicules affectés au transport routier public qui y sont assujettis, même si le propriétaire du véhicule est le redevable de la taxe

Pour être assujettis à la Taxe sur les Transports routiers, les véhicules concernés doivent satisfaire aux deux conditions suivantes : **l'utilisation pour le transport public routier et l'immatriculation au Mali.**

Aucun cas d'exonération à la Taxe sur les Transports Routiers n'est prévu, dès que les deux conditions ci -dessus sont réunies. Les véhicules des communes ou du District affectés au transport public de personnes ou de biens sont assujettis à la taxe, de même que les véhicules appartenant aux jeunes diplômés exonérés temporairement de la patente.

Le tarif de la TTR est fonction de la puissance fiscale du véhicule pour les véhicules automobiles, et de la cylindrée du moteur pour les engins à moteur à 2 ou 3 roues. La puissance fiscale prise en considération pour les automobiles, est celle indiquée sur la carte grise.

**B. Les impôts assimilés aux impôts directs:** ce sont :

- 1- La contribution forfaitaire des employeurs (CFE), son taux est de 3,5%, c'est un impôt d'Etat destiné à financer le budget de l'Etat ;
- 2- La taxe-logement (TL), son taux est de 1% ; il contribue au financement de l'Office de l'Habitat;
- 3- La Taxe de Formation Professionnelle (TFP), son taux est de 2%. Il est destiné à financer le FAFPA ;
- 4- La Taxe Emploi Jeune (TEJ) : son taux est de 2% ; Il est destiné à financer l'APEJ.

Ces impôts sont dus par tout employeur assujetti à l'IBIC ou l'IS. Ils s'appliquent au montant global de la rémunération taxable versée par l'employeur.

- 5- **La taxe sur les véhicules automobiles :** les véhicules à moteur immatriculés au Mali sont soumis à cette taxe. Le tarif varie selon la puissance du moteur, telle qu'indiquée sur la carte grise.

**C. Les impôts indirects :**

1. **La TVA :** depuis le 1<sup>er</sup> avril 1999, les assiettes de la TVA et de la TPS sont fusionnées pour l'application d'une nouvelle TVA généralisée au taux de 18% sur les produits et les services. L'une des particularités du régime de la TVA est de permettre la récupération de la TVA ayant grevé l'opération imposable. Elle vise ainsi la neutralité à la consommation finale des produits et services, peu importe le nombre d'intermédiaires. Il s'agit d'un prélèvement important à l'intérieur comme au cordon douanier.
2. **L'impôt spécifique sur certains produits (ISCP) :** il est dû à l'importation ou à la consommation de certains produits.

- 3. La Taxe sur les contrats d'assurance** : elle couvre les droits d'enregistrement et de timbre dû sur le contrat d'assurance proprement dit, ainsi que le droit de timbre de quittance exigible sur les reçus délivrés pour constater le versement des primes et accessoires.

Le tarif est de 4% pour les contrat d'assurance contre tous les risques relatifs à la navigation maritime, fluviale ou aérienne, et de 20% pour toutes autres assurances (vol, incendie, responsabilité civile, automobile).

En règle générale, le taux de la taxe s'applique au montant de la prime versée par l'assuré à l'assureur.

#### **D. Les droits d'enregistrement, de timbre et de conservation foncière**

- 1. Les droits d'enregistrement** : ils sont dus lors de la rédaction de certains actes ou la mutation d'un bien. Les droits d'enregistrement peuvent être fixes, proportionnels ou progressifs. Le simple droit fixe est de 1250 FCFA, le droit proportionnel frappe surtout les mutations à titre onéreux alors que le droit progressif frappe les mutations à titre gratuit. Le Code Général des Impôts établit à 20% les droits de mutation sur les immeubles faisant l'objet d'un titre foncier (7% pour ceux qui n'en font pas l'objet). Des réductions de taux sont prévues dans certaines circonstances.
- 2. Les droits de timbres** : il s'agit d'un droit duquel les contribuables doivent s'acquitter pour le traitement de certaines transactions telles le paiement d'une facture d'électricité ou un dépôt bancaire. Le taux varie selon le type de transaction.

##### **3.1.2. Les éléments de la fiscalité locale :**

- 1. La Taxe de Développement Régional et Local (TDRL)** : il est dû par toutes les personnes âgées de plus de 14 ans résidant au Mali ou y fixant leur résidence dans le courant de l'année d'imposition.

Les indigents, les contribuables âgés d'au moins 60 ans et non imposables à l'ITS, les hommes de troupe, les élèves et étudiants, les contribuables atteints par certaines maladies (Sida, lèpre...), les mères d'au moins quatre enfants, etc. sont exemptés de la TDRL.

Les taux applicables sont fixes pour chaque région dans le Code Général des Impôts. Les Conseils de Cercle ou du District et les Conseils Municipaux peuvent modifier ces taux à l'intérieur d'une fourchette de 25% ; Son taux varie d'une région à une autre. A Bamako, il est de 3000 FCFA/an.

- 2. Les patentes et les licences** : elles sont dues par tous ceux qui exercent un commerce ou une profession dans un but lucratif. La patente est composée d'un droit fixe et d'un droit proportionnel basé sur la valeur lucrative des locaux.
- 3. La taxe sur les bicyclettes** : Elle concerne les possesseurs d'une bicyclette en circulation effective. Bien que le Code indique que la taxe est due par tout possesseur d'une bicyclette avec ou sans moteur amovible, en fait supportent la taxe les seules bicyclettes, c'est à dire les engins à 2 roues non munis de moteur. Les engins à deux roues munis d'un moteur sont assujettis à la taxe sur les véhicules automobiles.

Les bicyclettes possédées en conformité des règlements administratifs (bicyclettes de

l'Administration) et les bicyclettes possédées par des infirmes ne donnent pas lieu à ouverture de la taxe sur les bicyclettes.

La taxe sur les bicyclettes est une taxe annuelle dont le montant est fixé à 500 F. La taxe est due pour l'année entière, quelque soit la date de mise en circulation de l'engin. Celui qui acquiert une bicyclette en cours d'année doit la taxe pour l'année entière sauf s'il justifie que cette taxe a été acquittée pour l'année en cours par la production de la plaque de contrôle délivrée lors du paiement.

4. **La taxe sur les armes à feu** : il s'agit d'une taxe annuelle due par tout détenteur d'une arme à feu entrant dans l'une des catégories énumérées par le Code. Elle est établie et perçue voie de rôle. Le montant de la Taxe varie suivant la nature de l'arme, de 625 F pour les armes de traite à 7500F pour les armes rayées d'un calibre supérieur à 7mm.

### 3.1.3. Aspects quantitatifs de la fiscalité malienne :

Le rendement de la fiscalité intérieure connaît une augmentation depuis les réformes fiscales de 1999. La situation de 2010 est la suivante :

Tableau 1 :

| RUBRIQUES       | 2009          |               | 2010          |               |               | TAUX DE CROISSANCE |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|
|                 | Réal          | Tx de réal    | Prév          | Réal          | Tx de réal    |                    |
| DGE             | 258786        | 100,4%        |               |               |               | 12,8%              |
| DME             |               |               | 281726        | 291966        | 103,6%        |                    |
| DID             | 49654         | 100,6%        |               |               |               | -104,4%            |
| DRI             | 12724         | 98,8%         | 30138         | 16282         | 54,0%         | 38,7%              |
| Directs         | 157738        | 102,4%        |               |               |               | 22,0%              |
| Indirect        | 138942        | 99,0%         | 39098         | 44470         | 113,7%        | 6,6%               |
| Enre. Et Timbre | 14394         | 91,0%         | 19038         | 17620         | 92,7%         | 23,4%              |
|                 |               |               | 199400        | 204565        | 102,6%        |                    |
|                 |               |               | 154545        | 148016        | 95,8%         |                    |
|                 |               |               | 16055         | 17757         | 110,6%        |                    |
| <b>TOTAL</b>    | <b>321074</b> | <b>100.3%</b> | <b>370000</b> | <b>370338</b> | <b>100,1%</b> | <b>15,3%</b>       |

Source : Revue Impôt-Com, n° 20, Janvier –Février –Mars 2011.

### 3.2. Analyse quantitative des impôts directs :

- A l'analyse de ce tableau, on note que les recettes fiscales réalisées par la DGI se chiffrent à 370, 338 milliards de FCFA sur une prévision de 370 milliards avec un taux de réalisation de 101%.
- Les impôts directs représentent 204,565 milliards de FCFA, soit 55,23% des recettes fiscales réalisées en 2010.
- Les impôts indirects représentent 148,016 milliards de FCFA en 2010, soit 44,77% des recettes fiscales réalisées n 2010.

- Au niveau des impôts directs, l'essentiel des prélèvements est effectué à la DGE, le service des impôts qui gère le dossier des grandes entreprises et qui réalisent 500 millions et plus de chiffre d'affaire par an, soit 172,362 milliards de FCFA en 2010, autrement dit 84, 25% des impôts directs, et 46,54% des recettes fiscales totales.

Ces impôts directs proviennent essentiellement de l'Impôt BIC/IS, soit 117, 824 milliards de FCFA (57,59% des impôts directs). Il convient de signaler que la part des sociétés minières est assez dans ce résultat. Elle représente, 72, 826 milliards de FCFA, soit 61,8% en 2010. Après l'impôt BIC/IS, l'impôt direct le plus important est l'ITS, un impôt à la charge des salariés. Le rendement des autres impôts directs n'est pas assez élevé. La part des recettes liées à l'IRF, l'IRVM, la CFE, l'impôt synthétique ne dépasse point chacun 2% des recettes fiscales globales.

Il en résulte que l'un des gros problèmes de notre système fiscal est l'étroitesse de l'assiette fiscale. L'essentiel des impôts directs est supporté par les grandes entreprises, notamment les sociétés minières, pétrolières, quelques commerçants import export et surtout les salariés du secteur public et privé. Les acteurs du secteur informel contribuent très peu au financement du développement par le biais de l'impôt.

### **3.3. Analyse quantitative des impôts indirects :**

Au titre des impôts indirects, les réalisations se chiffrent en 2010 à 148,016 milliards de FCFA, sur une prévision de 154, 545 milliards de FCFA, soit 39,96% des recettes fiscales intérieures. A l'analyse du résultat des impôts indirects, selon les statistiques de la DGI, on note que la TVA constitue l'impôt indirect le plus important et le moteur du financement de l'Etat, malgré son application difficile dans le contexte malien. Elle représente, 67% des impôts indirects et 26,77% des recettes intérieures. Signalons que la TVA est également recouvrée au niveau du cordon douanier.

### **3.4. Analyse quantitative des droits d'enregistrement et de timbre et droits connexes :**

En 2010, les réalisations de ces droits s'élèvent à 17,757 milliards de FCFA, soit 4, 79% des recettes intérieures. On note que les droits d'enregistrement représentent 7,320 milliards de FCFA en 2010 et les droits de timbres 10, 437 milliards de FCFA.

Il en résulte que malgré les efforts fournis par les services chargés du recouvrement de ces droits, ils ne contribuent pas tellement au financement de l'Etat.

#### IV. CARTOGRAPHIE CONCEPTUELLE DES DONNEES RECUEILLIES

Les acteurs auprès desquels les informations ont été recueillies se répartissent en quatre catégories : secteur public, secteur privé, société civile et secteur informel. La grille d'analyse comprend trois paramètres suivant chacun des deux secteurs de l'outil desmodo : 1) perception/ attitude des acteurs et 2) les stratégies pour une meilleure mobilisation des recettes fiscales.

Il en ressort que les données recueillies auprès des différents acteurs présentent plusieurs similarités par endroit, comme indiquer dans le tableau ci – dessous.

**Tableau 2 :** Les éléments de convergence aux quatre (4) acteurs : secteur public, secteur privé, la société civile et l'informel.

| Grille D'analyse         | Axes | Perception et attitude des acteurs  | Stratégies pour une meilleure mobilisation des recettes fiscales   |
|--------------------------|------|---|--|
| <b>Constats positifs</b> |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les recettes fiscales jouent un rôle majeur dans le développement du Mali</li> <li>▪ Le paiement de l'impôt est un acte de citoyenneté</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'impôt est la ressource vitale de l'Etat</li> <li>▪ Nul n'est exempté du paiement des impôts et taxes</li> </ul>   |
| <b>Constats négatifs</b> |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Déficit de communication entre l'administration fiscale et les contribuables</li> <li>▪ Existence d'une pratique de corruption réciproque entre les agents du fisc et les contribuables</li> <li>▪ L'incivisme fiscal est une pratique courante au Mali</li> <li>▪ Certains contribuables sont victimes des abus des agents des impôts lors des recouvrements</li> <li>▪ L'absence d'éthique chez certains agents l'administration fiscale</li> <li>▪ Existence d'une méfiance entre les contribuables et les agents des impôts</li> <li>▪ Mauvaise perception des impôts par le contribuable</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le paiement des impôts est très douloureux pour le contribuable dans l'ensemble</li> <li>▪ La fraude fiscale un handicap au développement</li> <li>▪ L'hostilité des citoyens vis à vis de l'administration fiscale</li> <li>▪ Difficulté de mobilisation des recettes fiscales par l'Etat</li> </ul> |
| <b>Défis</b>             |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La lutte contre la corruption dans l'administration fiscale</li> <li>▪ L'application stricte des textes de la législation fiscale</li> <li>▪ Le rapprochement de l'administration fiscale</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Faire des études approfondies sur les éléments clés de la fiscalité</li> <li>▪ Application strict des textes en cas de fraude fiscale</li> <li>▪ Information et</li> </ul>  |

|                     |   |  |
|---------------------|---|--|
|                     | aux contribuables à travers des campagnes d'informations  | sensibilisation des populations sur les avantages des impôts pour le développement du pays <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Développement d'une meilleure stratégie de communication à l'endroit des contribuables</li> <li>▪ La lutte contre la fraude et l'évasion fiscale</li> <li>▪ L'adaptation de l'impôt aux réalités socioéconomiques du pays</li> </ul> |
| <b>Propositions</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informer et sensibiliser les citoyens sur leurs devoirs civiques (rôle de l'Etat)</li> <li>▪ Informer et sensibiliser les contribuables sur le caractère obligatoire du paiement des impôts (rôle de l'Etat)</li> <li>▪ Informer les contribuables sur les types d'impôts liés aux différentes activités professionnelles</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inciter les contribuables à se conformer avec les dispositions de la législation fiscale</li> <li>▪ Expliquer l'utilité du bon paiement de l'impôt au citoyen</li> <li>▪ Informer le contribuable sur ses obligations fiscales</li> <li>▪ Encourager le civisme fiscal</li> </ul>   |

## V. LES AXES D'ANALYSE PERTINENTS

### 5.1. La problématique de l'incivisme fiscal

Notion bien relative, le civisme fiscal interpelle surtout la conscience du contribuable, il se traduit par le comportement des citoyens qui s'efforcent d'alimenter les finances publiques le mieux possible d'une part et de les grever le moins possible d'autre part. A cette fin, ils acquittent leurs impôts comme il se doit et se gardent de porter atteinte au patrimoine public. Si le problème de l'incivisme existe partout, notons que dans le contexte malien, il se pose avec acuité, dans la mesure où la notion d'intérêt général, liée à l'impôt est très mal perçue. Un grand nombre de citoyens maliens se sentent rarement concernés par les problèmes financiers et le fonctionnement de l'Etat. Or, c'est bien de la conscience que « les citoyens ont de leur Etat qui conditionne leur sens civique et leur moral fiscal ainsi que leur comportement fondamental et intime à son égard et à l'égard de son budget ».<sup>12</sup>

Outre cet aspect psychologique, l'incivisme fiscal résulte aussi en grande partie dans le contexte malien de la croyance en la corruption, au gaspillage des revenus de l'Etat par le pouvoir public, à la faiblesse de l'Etat et au manque de conscience civique chez certains responsables politiques, administratifs et associatifs.

<sup>12</sup> G. SCHOMÖIDERS, Psychologie des finances et de l'impôt, PUF, 1973, p.13.

## 5.2. La problématique des exonérations

L'un des obstacles majeurs au développement du Mali, à l'instar des pays du tiers monde est la faiblesse de l'épargne nationale, conséquence logique de la faiblesse des ressources nationales. Dès lors la difficile bataille que mènent les pouvoirs publics contre le sous-développement se ramène inexorablement à la lutte contre la rareté de moyens financiers. Mais toutes ces tentatives retombent presque toujours dans le cercle vicieux de la pauvreté: la faiblesse des revenus nationaux entraîne l'absence de l'épargne nationale, qui entraîne la faiblesse sinon l'inexistence de l'accumulation du capital. L'inexistence ou la faiblesse de l'accumulation du capital entraîne la stagnation ou une croissance trop faible, qui à son tour entraîne la faiblesse des revenus nationaux et la misère de la population qui connaît par ailleurs une croissance démographique forte.

Généralement consignés dans les Codes des investissements, minier pétrolier et divers textes de lois et souvent exigés par les partenaires au développement, les stimulants fiscaux traduisent le souci permanent des dirigeants des pays du tiers monde de promouvoir la création d'entreprises nouvelles de toutes dimensions ou l'extension de celles existant déjà. En réalité, ces stimulants fiscaux ont incontestablement permis d'attirer des investisseurs miniers, pétroliers et biens d'autres industriels locaux et étrangers et, qui ont contribué à la création de richesses et de beaucoup d'emplois. Cependant, il convient de noter les critiques :

La première concerne le Code des Investissements. L'un des critères d'éligibilité des entreprises à ce code est lié à la possibilité d'obtenir un taux minimum de valeur ajoutée de 35%. Pour atteindre un tel niveau, l'entreprise réalise donc forcément un profit important, et dans ce cas, les avantages ne se justifient point, ou s'ils se justifient c'est parce que l'imposition des profits est trop forte et c'est alors qu'il faut réduire. Le code des investissements ne doit pas avoir pour objet de corriger les imperfections du système fiscal.

Le second reproche formulé à la politique des exonérations fiscales au Mali concerne la perte financière qu'elle engendre. L'évaluation du poids financier des dispositions privilégiées à l'investissement n'est pas évidente. On ne connaît pas exactement le montant des dépenses fiscales consenties par l'Etat, ou du moins, le citoyen ou l'opinion nationale n'a aucune idée de ces montants et du coup sur leur rentabilité. Pourtant il existe plusieurs méthodes de quantification des moins values budgétaires. Cette évaluation peut être fondée, entre autres, sur la comptabilité prévisionnelle lorsque le nombre d'entreprises agréées n'est pas élevé. L'évaluation consiste ici à chiffrer approximativement les moins values par le biais d'un dépouillement dossier par dossier.

La statistique peut aussi servir de support à l'évaluation financière des moins values budgétaires. Elle consiste à considérer un pourcentage de bénéfice que l'Etat perdrait au titre des impôts frappant ce bénéfice, impôt BIC ou de distribution par exemple. En appliquant ce coefficient sur un bénéfice agrégé, on apprécierait à peu près les pertes fiscales enregistrées par l'Etat d'accueil. L'inconvénient de cette méthode est qu'elle ne s'applique qu'aux impôts frappant uniquement le bénéfice.

En définitive, il convient de retenir que cette politique de douceur fiscale coûteuse sur le plan budgétaire. Si elle a permis d'attirer quelques projets, donc des emplois, force est de reconnaître qu'elle crée aussi d'énormes distorsions néfastes à long terme au développement des entreprises, dans la mesure où ces exceptions au droit commun encouragent non seulement la fraude en facilitant l'introduction de produits hors taxes susceptibles d'être revendus au secteur informel, mais aussi constituent aussi et surtout une incitation à l'augmentation des tarifs et des taux de droit commun pour compenser des pertes de recettes. Ces dépenses fiscales qui ne sont pas comptabilisées dans les dépenses de l'Etat faussent également le jeu de la concurrence entre les entreprises maliennes et celles

financées de l'extérieur bénéficiant de la détaxe totale ; mais aussi favorisent une autre distorsion pouvant être introduite dans l'arbitrage entre achats locaux dont le prix contiendra toujours des taxes rémanentes et les importations toujours pleinement détaxées.

### **5.3. La problématique de la redevabilité de l'impôt**

On évoque souvent parmi les faiblesses des systèmes fiscaux des PVD, l'existence d'une énorme fraude fiscale, due essentiellement aux insuffisances des appareils fiscaux chargés de gérer l'administration et le recouvrement de l'impôt. Cette vérité n'est pas seulement caractéristique des seuls pays en voie de développement, elle caractérise aussi les systèmes fiscaux des pays développés mais semble-t-il à des degrés moindres. De même, cette vérité n'est pas à mettre uniquement « sur le dos » de l'administration fiscale, en tant que telle. Elle trouve sa raison dans le milieu environnant cette institution, autrement dit le milieu fiscal. Au Mali, ce milieu est très pauvre en culture fiscale. La quasi-totalité des contribuables ont une perception moins nette de la distinction entre l'impôt direct et l'impôt indirect.

Cette réalité s'explique davantage par le « réflexe » anti impôt évoqué ci-haut. Ce dernier s'accroît d'ailleurs, d'autant plus qu'il n'existe pas à présent une prise de conscience collective du devoir fiscal pour contrebalancer ce réflexe activé par la culture ancestrale, transmise de génération en génération, qui, au vu des pratiques anciennes, voyait dans l'impôt une façon de détourner la richesse de tous au profit de quelques-uns.

Nous ferons aussi remarquer que les méthodes extrémistes qui dominent le mode d'évaluation des revenus imposables et de recouvrement des impôts ruraux contribuent de manière indirecte à proliférer l'ignorance fiscale et par voie de conséquence à ne pas faciliter la collaboration des contribuables.

A ce propos, certains soulignent que la méconnaissance de l'importance et du rôle de l'impôt dans le financement du développement constituent une limite essentielle à la sensibilisation des contribuables au devoir fiscal. Beaucoup de nos compatriotes pensent souvent à juste titre, en raison du manque de communication autour du rôle de l'impôt, que l'impôt recouvré est avant destiné aux agents des impôts. On ignore que la contribution de l'Etat dans le financement des infrastructures de santé, des routes et bien d'autres équipements provient en partie des impôts et par conséquent qu'en payant son impôt, l'on contribue ainsi au financement du développement du pays.

En résumé nous dirons qu'au Mali, le pessimisme que l'on ressent dès qu'il s'agit de se saisir de la fiscalité pour accomplir un grand dessein se justifie largement par des difficultés d'ordre politico-sociologiques dominées notamment par les facteurs intentionnels, telle la corruption, et les facteurs non intentionnels comme l'incompétence. Ces obstacles, qui constituent actuellement les maux les plus révoltants de notre société, associés aux contraintes socio-économiques minent et neutralisent toutes les formes de politique fiscale. Leur traitement constitue un préalable à toute réforme de fond.

### **5.4. La problématique du taux optimum acceptable**

L'adaptation de la fiscalité au besoin de développement doit s'apprécier non seulement au point de vue de la pression fiscale, mais aussi surtout de celui de la justice fiscale qui suppose que l'impôt devrait frapper équitablement les contribuables, en ce sens que tous les assujettis devraient participer à la couverture des dépenses publiques selon une proportion équivalente ou du moins analogue de leur revenu.



S'assurer que la fiscalité en vigueur opère une équitable répartition du poids de l'impôt exige que puisse être déterminée avec une approximation suffisante la charge réellement supportée par chaque contribuable et par chaque catégorie d'agents économiques. La législation fiscale malienne est peu porteuse de justice fiscale. De cela, nous avons plusieurs indices: la fiscalisation excessive de certaines catégories d'entreprises et salariés et l'affranchissement fiscal d'une grande partie de la population active évoluant dans l'informel, la faiblesse des moyens matériels et humains de l'administration, la démobilitation fiscale qui caractérise le secteur agricole et immobilier.

Il résulte de notre enquête que le citoyen a tendance à confondre cette situation d'injustice fiscale à une forte pression fiscale. En effet, la pression fiscale est le rapport entre le volume des impôts et celui du Produit Intérieur Brut (PIB). Au Mali, son niveau est faible. Il a varié entre 10,08% et 14,2% depuis le début de la décennie et en dessous du taux exigé par l'UEMOA : 17%.

## VI. CONCLUSION

En somme, les structures du système fiscal malien connaissent des dysfonctionnements. Il reste à dégager les mesures éventuelles de leur adaptation en proposant des remèdes. On doit se demander si la non fiscalisation de certaines zones, les allègements accordés dans certains domaines ne continuent pas à engendrer un déficit budgétaire important et permanent, alors que le but recherché est tout le contraire.

Plusieurs actions sont à entreprendre notamment dans le cadre législatif, administratif afin de renforcer la capacité d'action du fisc et de permettre un contexte favorable à la mobilisation des recettes.

Au Mali, aucune loi ne réprime expressément la fraude fiscale, non plus son infraction voisine qui est l'évasion fiscale. Encore, il convient de rappeler que la répression n'est en soi elle-même une finalité aux multiples problèmes de l'impôt.

Il faut en outre développer le civisme fiscal pour que le citoyen s'acquitte de l'honorable obligation de contribuer aux charges fiscales ; le contribuable doit être amené à participer à la gestion de l'impôt.

Ainsi, à l'instar de certains pays, les administrations fiscales maliennes doivent promouvoir leur politique de communication avec le contribuable en vue de leur adaptation. Dans ce domaine, l'institution des centres de gestion agréés et des associations se révéleront utiles.

En effet, l'impôt doit présenter aux contribuables comme un acte de citoyenneté ; car la mobilisation adéquate et efficiente des ressources fiscales concourt à la souveraineté économique et politique d'un Etat.

En tout état de cause, l'équilibre du système fiscal demeure un socle pour l'atteinte des objectifs socio-économiques et culturels de notre nation.

## **REFROME FISCALE A MADAGASCAR 2007/ 2008**

---

*Serge Bauvet (Expert fiscal – France)*

## PLAN DE L'INTERVENTION

-----

### 1. Déclaration introductive

### 2. Le constat de situation

- 2.1 Les recettes fiscales
- 2.2 Le taux de pression fiscale
- 2.3 L'organisation et le fonctionnement de l'Administration fiscale

### 3. La stratégie de réforme

- une stratégie impliquant des engagements forts
- une véritable vision pour l'avenir

### 4. Des orientations claires pour la réforme

- 4.1 Mise en œuvre d'actions immédiates pour renforcer les opérations fiscales et sécuriser les recettes
- 4.2 Réforme et simplification de la législation fiscale
- 4.3 Renforcement et modernisation des structures de la DGI
- 4.4 Modernisation des procédures et des systèmes
- 4.5 Développement et mobilisation des ressources humaines
- 4.6 Communication

### 5. Le plan d'action

- 5.1 Modernisation et simplification de la législation fiscale
- 5.2 Modernisation et rationalisation de l'organisation
- 5.3 Simplification des procédures et amélioration de la diffusion de la culture fiscale
- 5.4 Meilleur service aux contribuables
- 5.5 Simplification et modernisation des procédures d'immatriculation des contribuables
- 5.6 Modernisation des procédures de déclaration fiscale et de paiement
- 5.7 Renforcement du contrôle fiscal
- 5.8 Simplification des procédures contentieuses
- 5.9 Modernisation de l'informatique
- 5.10 Modernisation de la gestion et redéploiement des ressources humaines
- 5.11 Formation professionnelle
- 5.12 Communication

### Conclusion

## 1 DECLARATION INTRODUCTIVE

Mon propos vise à présenter la réforme fiscale réalisée à Madagascar au cours des années 2007/2008 et dont les fondamentaux me dit-on demeurent malgré la crise socio- politique que le pays a connu à partir de janvier 2009 et qui perdure à l'heure actuelle.

Il faut souligner enfin, que cette réforme fiscale a été élaborée avec le soutien technique et l'accompagnement du Fonds Monétaire International (FMI), de l'Union Européenne et de la Coopération française déjà citée et avec un certain nombre d'autres partenaires au développement.

***Après quelques éléments de contexte et le constat de situation au moment de la réforme, ma présentation sera articulée autour des deux phases principales de la réforme :***

- **La réforme des textes fiscaux**
- **La réforme de l'Administration fiscale**

C'est d'ailleurs cette deuxième phase de la réforme qui a représenté la partie la plus importante et certainement la plus délicate dès lors qu'elle s'inscrivait dans la durée et nécessitait à ce titre un suivi rigoureux et une évaluation des résultats permanente, et aussi et surtout, elle s'adressait à la fois aux opérateurs économiques et à l'ensemble des personnels de la Direction générale des Impôts, avec pour condition de sa réussite l'adhésion la plus large possible.

## 2 LE CONSTAT DE SITUATION

### 2.1 Le constat en termes de recettes fiscales :

- ***pour la Direction générale des impôts :***

| Année | Montant en Ariary (MGA) (1) | % d'évolution |
|-------|-----------------------------|---------------|
| 2005  | 529 millions                |               |
| 2006  | 632                         | + 19%         |
| 2007  | 799                         | + 26%         |
| 2008  | 1080                        | + 35%         |
| 2009  | 1028                        | - 4,8%        |
| 2010  | 1144                        | + 1,5 %       |

(1) cours moyen : 1 Euro = 2650 Ariary (MGA)

Partant de ces résultats, on constate un doublement des recettes au cours de l'année 2008 par rapport à 2005. C'est dire que la réforme a été largement positive d'autant qu'elle a permis de stabiliser à peu près les recettes au niveau atteint en fin de période de réforme (fin 2008) et ce, malgré la crise de fin janvier 2009.

- ***pour la Direction générale des Douanes (pour mémoire) :***

On a constaté une courbe de progression des recettes douanières qui sont passées de **491** milliards d'Ariary **en 2005** à **1007** milliards pour **2008**, avant une forte chute pour 2009 à 753 milliards, suivie d'une reprise en 2010 avec une hausse d'environ 10%.

Je ne m'étendrai pas sur la réforme douanière, qui était parallèlement conduite avec l'appui des partenaires au développement déjà cités et de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD), toutefois ma mission dans le cadre du Projet PARAF comportait une intervention sur des actions ciblées que je citerai pour mémoire :

- mise à niveau du site internet de la DGD pour lui conférer un caractère interactif
- appui à des actions de communication externe en direction des opérateurs économiques
- séquence de formation à l'Ecole Nationale des Douanes en matière de procédures fiscales, de déontologie et l'organisation de stages auprès de la Douane française pour des cadres de la douane malgache.

## **2.2 Le constat en termes de taux de pression fiscale :**

Le taux de pression fiscale qui se situait pour **2005** à : **10,03 %** a été porté à **13,20%** pour

**2008, soit une progression de pratiquement 3 points.** Ce taux de pression fiscale, bien qu'encore faible par rapport aux normes habituelles, devait normalement atteindre l'objectif fixé pour l'année 2011, soit : 15%, ce qui apparaissait à l'époque assez réaliste.

## **2.3 Le constat en termes d'organisation et de fonctionnement de la Direction Générale des Impôts :**

La Direction générale des impôts rencontrait des difficultés pour atteindre ses objectifs de recettes fiscales et la réforme de son organisation et de son fonctionnement n'était pas réellement engagée ; en fait la DGI gérait les structures en place et n'envisageait que des réformes d'ajustement en fonction des circonstances.

- ***le constat au niveau des textes fiscaux :***

- ✓ une fiscalité instable et peu lisible pour les contribuables, résultant de textes complexes, non mis à jour : il existait un Code général des impôts qui n'avait pas été

refondu au moment de la fusion des régies fiscales (Contributions Indirectes, Contributions Directes, Enregistrement), d'où le foisonnement de délais et de procédures différentes peu propices à l'amélioration du rendement fiscal, à la transparence et aux bonnes relations avec les opérateurs économiques

- ✓ pas de visibilité pour l'évolution de la fiscalité, pas même à court terme faute de vision pour l'avenir et d'études prospectives, situation certainement préjudiciable aux grands secteurs économiques stratégiques (mines, agriculture, tourisme)
- ✓ des procédures fiscales obsolètes : délais de réponses aux actes de procédures différents selon les impôts, une application non standardisée des procédures pour l'ensemble des services, source d'arbitraire et de risques de corruption et un régime de pénalités extrêmement complexe non appliqué en fait
- ✓ pas de sécurisation du droit fiscal, notamment en matière de contentieux administratif et de recours judiciaire, propre à renforcer l'attractivité de Madagascar auprès des investisseurs internationaux dans les grands projets industriels et commerciaux
- ✓ défaut de consultation des opérateurs économiques en préalable aux mesures nouvelles et peu de diffusion des textes et instructions fiscales.

- ***le constat au niveau de l'organisation de l'Administration fiscale :***

- ✓ des structures ne prenant pas assez en compte les diverses catégories de contribuables et inadaptation de l'allocation des moyens au regard des enjeux fiscaux
- ✓ absence de culture de résultats et de suivi des performances des services, ni de culture de services rendus aux entreprises
- ✓ insuffisance de la gestion des dossiers des grandes entreprises, pourtant fondamentale puisque les grandes entreprises représentent environ 80% des recettes totales de la DGI
- ✓ faible mobilisation des agents de la DGI due, au moins en partie à un défaut d'autorité, à un encadrement des services opérationnels déficient et méconnaissant les principes d'animation et ignorant la nécessaire culture résultats/performances

- ✓ manque de motivation des agents de la DGI et gestion des ressources humaines peu incitative en matière de promotion interne et de plan de carrière, de reconnaissance du travail fait et de rémunération en fonction des mérites et des résultats
- ✓ insuffisance de communication interne et externe

### **3 LA STRATEGIE DE REFORME :**

#### **- Une stratégie de réforme qui implique des engagements forts :**

En effet, si l'on considère que la transparence est la norme dans la démarche de réforme, la simplification du système fiscal et la clarification des obligations des contribuables sont indispensables pour entraîner le consentement à l'impôt.

Aussi, l'acceptation de la réforme impliquait-elle des engagements de la part des autorités, par l'envoi d'un signal fort de changement, notamment en matière de communication et d'explication et de soutien à la Direction générale des Impôts.

**- "une véritable vision pour l'avenir" de l'Administration fiscale** caractérisée dans ses grandes lignes par :

- l'affichage d'objectifs ambitieux en termes de recettes budgétaires, **mais pas seulement**, il s'agissait aussi de :
  - contribuer à la définition d'une politique fiscale renforçant l'attractivité du territoire et favorisant un climat d'investissement à Madagascar
  - moderniser les structures et les procédures pour répondre aux enjeux et aux besoins des différentes populations fiscales
  - développer de meilleurs services aux usagers avec une exigence de transparence et fournir aux agents des conditions de travail appropriées pour des agents responsabilisés et mobilisés, avec une exigence de comportement conforme aux règles.

### **4 DES ORIENTATIONS CLAIRES POUR LA REFORME:**

***Pour répondre à ces objectifs, la stratégie de modernisation de la DGI repose sur des orientations claires et affichées :***

#### **4.1 Mise en œuvre d'actions immédiates pour renforcer les opérations fiscales et sécuriser les recettes :**



Un plan d'action prioritaire est mis en œuvre pour réhabiliter les opérations fiscales des centres fiscaux présentant le plus fort potentiel fiscal : **Direction des Grandes Entreprises** (DGE) en premier, et des **PME** des deux principales régions et de **3 centres pilotes** pour les autres contribuables.

C'est véritablement ce qui a été "**le cœur de la réforme**" et qui marquait une rupture avec la gestion ancienne qui omettait de tenir compte du principe "coût des moyens engagés /résultats obtenus".

Au contraire, la nouvelle démarche prenait en compte le fait que la Direction des Grandes Entreprises (DGE) représentait l'essentiel des recettes fiscales de la DGI ; c'est donc tout naturellement sur ce service que les moyens techniques, financiers et humains ont été prioritairement concentrés.

#### **4.2 Réforme et simplification de la législation fiscale :**

Les composantes les plus importantes de la réforme ont été identifiées au cours du 1er trimestre de la réforme et intégrées dans la Loi de Finances suivante (2008).

Sans entrer dans le détail des mesures on évoquera les principales, qui sont purement indicatives dès lors qu'elles concernent un pays en particulier et qu'elles ne sont pas susceptibles d'être reproduites à l'identique dans un autre pays :

#### **4.3 Renforcement et modernisation des structures de la DGI :**

- baisse des taux de 2 points en moyenne sur 3 ans des principaux impôts directs, rendue possible notamment par l'élargissement de la base imposable
- **suppression de la taxe professionnelle (patente) et de diverses taxes "polluantes"** et rapportant peu : impôts compliqués, mal appliqués et mobilisant de trop nombreux agents
- augmentation de la TVA de 18 à 20% (moyenne relevée dans nombre de pays) et qui compense (largement) la suppression de certaines taxes.

***C'est cette réforme de l'Administration fiscale qui a nécessité le plus d'engagement dès lors qu'elle touchait, comme nous allons le voir, tous les secteurs de la DGI et qu'il s'agissait de donner très rapidement à l'ensemble des agents, des repères et des formations immédiatement opérationnelles.***

Les services centraux sont immédiatement réorganisés et renforcés pour assurer la mise en œuvre de la réforme et la supervision des opérations fiscales. Puis, est entreprise la mise en

place progressive des services opérationnels calibrés en fonction des différents segments de la population fiscale.

#### **4.4 Modernisation des procédures et des systèmes :**

Dans la recherche d'efficacité, il s'agissait de simplifier les procédures de déclaration et de paiement des impôts, de généraliser l'utilisation des moyens informatiques avec pour conséquence un redéploiement des agents vers la réalisation des tâches les plus productives.

#### **4.5 Développement et mobilisation des ressources humaines :**

Les orientations retenues ont visé à réaliser une nouvelle gestion des carrières, une redéfinition des missions, la motivation des agents à travers la reconnaissance des mérites et des avantages financiers et parallèlement une action visant la lutte contre la corruption.

#### **4.6 Communication :**

D'intenses actions de communication ont été conduites à un rythme soutenu, aussi bien en interne (questionnaire aux agents sur leur perception de la réforme et leur ressenti au travail) qu'en direction des entreprises particulièrement celles relevant de la DGE (enquête directe auprès d'un panel d'entreprises et envoi d'un questionnaire détaillé sur l'application selon elles, en réel, des mesures nouvelles à la DGI), création d'espaces d'échanges et de dialogue. Une communication plus simple et pédagogique ciblait également le grand public.

***Sur la base de ces orientations stratégiques, le plan d'action identifie les principales actions à engager et développe un calendrier prévisionnel de mise en œuvre.***

## **5 LE PLAN D' ACTIONS :**

### **5.1 Modernisation et simplification de la législation fiscale :**

- identification des composantes de la réforme du système fiscal dès le début de la réforme
- concertation des partenaires économiques et des groupements professionnels et de l'instance représentant les experts comptables
- élaboration du projet de réforme fiscale et adoption des textes législatifs et réglementaires
- communication interne/ externe, formation des cadres et des agents
- enquête de satisfaction auprès des opérateurs.

***On insistera sur la démarche engagée en matière de communication visant à favoriser la compréhension et l'appropriation de la réforme par les agents de la DGI et son acceptation***

***par les opérateurs économique. Elle a été particulièrement appuyée par le Directeur général qui est intervenu à de nombreuses reprises à travers les différents média.***

## **5.2 Modernisation et rationalisation de l'organisation :**

### ***- réorganisation des services centraux :***

- formation d'une équipe restreinte au cabinet du DG, composée de jeunes cadres bien formés, dynamiques, réactifs et motivés (postes à profil), dont la mission a été de préparer, de suivre la mise en place de la réforme et d'en analyser les résultats, de centraliser les statistiques (télétransmission directe au cabinet du DG des données de la DGE puis progressivement des services régionaux)
- renforcement du service de politique fiscale chargé d'analyser les indices économiques, de produire des études d'impact de la réforme fiscale, de fournir des études à la demande et de rechercher des propositions de correction ou de complément à la réforme fiscale
- élaboration d'un nouvel organigramme et nomination de nouveaux chefs de services, la plupart du temps issus des derniers recrutements ou suite à une évaluation des cadres en place : postes à profils attribués prioritairement dans les grands services, cabinet DG, DGE en priorité
- redéfinition des tâches par services avec mise en chantier de fiches de postes
- formation renforcée de tous les cadres avec un accent particulier sur l'encadrement des services : formation au leadership, et à la présentation des tableaux de bord et compte rendus d'activité et à l'analyse par les chefs de services eux-mêmes de leurs propres résultats, par rapport notamment aux données publiées pour les autres services.

### ***- réorganisation et renforcement des capacités des services opérationnels :***

- définition des tâches prioritaires pour l'ensemble des services
- formation étendue à l'ensemble des personnels avec une implication requise des chefs de service, visites sur place du DG et d'une équipe de la direction générale
- amélioration du recensement de la population fiscale et définition des critères de classement par segment de contribuables (DGE, PME, petits contribuables)
- mise en place des centres fiscaux pilotes pour la gestion des PME qui a permis des résultats très significatifs au plan des méthodes, de suivi des résultats et des résultats eux-mêmes en forte hausse, perception de l'impact de la communication en direction des entreprises, d'identification des retards et des blocages, etc.

### **5.3 Simplification des procédures et amélioration de la diffusion de la culture fiscale :**

- amélioration des relations avec les contribuables : organisation de rencontres avec les groupements des contribuables, séminaires de présentation des réformes et écoute des attentes des contribuables et des professionnels de la comptabilité, des banquiers (amélioration des procédures de paiement des impôts)
- refonte du Code général des impôts et création d'un manuel des procédures fiscales avec pour objectif la simplification des textes
- réexamen du périmètre géographique de certains centres fiscaux pour une meilleure gestion
- simplification des régimes d'imposition et création d'un régime simplifié d'imposition

### **5.4 Meilleur service aux contribuables :**

- professionnalisation de l'accueil dans les centres fiscaux ;
- mise en ligne sur le site de la DGI des notes administratives, accès au téléchargement des principaux imprimés fiscaux ;
- création d'un centre d'appel téléphonique avec un accès réservé aux grandes entreprises. Création d'un site internet interactif pour les entreprises avec engagement effectif d'apporter des réponses rapides et personnalisées aux questionnements des opérateurs économiques, publications périodiques de FAQ et mise en ligne des réponses faites aux questions posées les plus significatives ;
- large diffusion du Code général des impôts, du livre de procédures fiscales, auprès des entreprises et de tous les acteurs institutionnels, groupements professionnels, associations, représentations étrangères, universités, étudiants...(accueil de ces actions jugé très favorable par le public cible) ;
- diffusion de brochures, communications fiscales, rappel des délais de déclaration, interviews radio et télévision, etc.

### **5.5. Simplification et modernisation des procédures d'immatriculation des contribuables :**

L'objectif était de réaliser un audit de l'état du recensement des contribuables, qui a d'ailleurs révélé des insuffisances lourdes (non immatriculation, doublons, contribuables inactifs, erreurs diverses, enregistrements inexacts), puis d'assainir le fichier d'immatriculation. L'opération, placée sous la responsabilité d'un seul service dédié a été engagée dans la durée bien évidemment, car il s'agit en l'espèce d'une opération lourde qui a souvent échoué par le passé, faute de méthode et de suivi.

A retenir que cette démarche a été initiée après consultation des diverses parties prenantes : Douanes, Trésor, Centre de formalités administratives nouvellement créé, Chambre de Commerce Institut de la statistique, Justice. Mais la base du fichier de recensement et le numéro d'identification maintenu est celui attribué par la DGI. Le croisement des divers fichiers administratifs n'a pu être engagé mais des accords ponctuels d'échanges avaient été trouvés avec certains services.

Cette démarche autorisait d'imaginer pour l'avenir un développement ultérieur, certes à plus long terme, qui visait à étendre le numéro d'identification fiscale (alors réputé intangible) à l'ensemble de la population.

#### **5.6. Modernisation des procédures de déclaration fiscale et de paiement :**

***Ce point de la réforme s'est avéré un élément très significatif en termes de recettes fiscales, de sécurité des données fiscales, et de lutte contre la corruption. Il s'est également révélé comme un élément de visibilité de la réforme auprès des entreprises, des autorités de l'Etat et des partenaires au développement.***

- simplification et meilleure lisibilité des déclarations fiscales et publication de notices explicatives ;
- généralisation du paiement par chèque, sauf pour les petits contribuables non bancarisés ;
- mise en place du **paiement par virement bancaire**, plus rapide et plus sûr pour les grandes entreprises, puis élargissement progressif de l'obligation aux PME (taux effectif de règlement par virement obtenu pour les centres fiscaux les plus importants : 98%) ;
- création du dispositif de la **télé déclaration fiscale pour les entreprises de la DGE**
- simplification et procédure accélérée des remboursements de crédits de TVA après analyse risque/comportement habituel des contribuables, l'objectif étant de ne pas créer de formalités inutiles pour les entreprises connues pour leur ponctualité et leur comportement habituel sans problème.

#### **5.7. Renforcement du contrôle fiscal :**

- élaboration d'un vaste programme de contrôle fiscal qui a conduit à examiner pratiquement tous les dossiers importants, notamment ceux gérés par la DGE (contrôles sur pièces ou sur place) ;

- renforcement marqué de la lutte contre la fraude fiscale : recherche de renseignements extérieurs, mise à jour de circuits frauduleux, croisement des informations avec la Douane ;
- création d'un service central de lutte contre la fraude, chargé de l'organisation, du suivi du contrôle fiscal et d'études et méthodes. Cette structure diligente par ailleurs des contrôles visant des activités spécifiques ou particulières : associations, activités de conseil, certaines professions libérales pour lesquelles le contrôle fiscal était demeuré quasi inexistant ;
- renforcement de l'action en recouvrement avec la création d'un service de recouvrement à compétence nationale pour la mise en œuvre des poursuites concernant les grosses créances et le conseil aux services des recettes des impôts (envoi en formation du responsable auprès de la DGI française).

#### **5.8 Simplification des procédures contentieuses :**

- unification des procédures contentieuses et mise en place d'un suivi dans le temps ;
- création d'une **Commission d'arbitrage et de recours** à compétence élargie chargée d'examiner les litiges entre la DGI et les contribuables avant tout recours judiciaire (instance très attendue par les opérateurs économiques).

#### **5.9 Modernisation de l'informatique :**

- audit extérieur pour l'évaluation de la chaîne informatique et de son adaptabilité aux réformes engagées et pour formuler des propositions en matière de sécurité des données ;
- création d'un service de l'informatique structuré et mise en place d'un encadrement supervisé directement par le cabinet du DG et recrutement de jeunes ingénieurs en informatique. Mise à l'étude en interne à la DGI des fonctionnalités d'un logiciel de gestion pour l'ensemble des impôts pour les années à venir et en fonction de l'état des besoins nouveaux de la DGI (délai de réalisation de ce logiciel 2 à 3 ans) ;
- organisation de tournées dans les services régionaux et les centres pilotes d'une équipe d'informaticiens pour la mise à niveau des applications et la formation des cadres locaux et désignation d'un correspondant informatique sur chaque site important.

#### **5.10 Nouvelle gestion et redéploiement des ressources humaines :**

- définition des conditions d'affectation, d'évaluation des performances, et affichage des perspectives de promotion (soutien aux concours internes) ;
- mise à jour des fichiers du personnel et informatisation de sa gestion ;
- élaboration des critères à retenir pour les postes "à profil " et sélection des candidats pour ces mêmes postes à haut niveau de responsabilités ou pour des fonctions spécifiques ;
- création d'une charte déontologique après enquête et questionnaire auprès des agents pour identifier "les valeurs partagées" ;
- mise en place de contrôles internes : respect des horaires, résultats obtenus, comportement et rappel des sanctions en cas de manquement.

#### **5.11 Formation professionnelle :**

- élaboration d'un plan de formation initiale et continue, refonte et création de nouveaux supports pédagogiques avec une liaison avec l'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar (ENAM) qui forme les inspecteurs des impôts en 2 ans : désignation de nouveaux chargés de cours de la DGI et prise en charge de certaines formations par le conseiller technique ;
- création de salles de formation et d'une bibliothèque juridique, économique et fiscale à la DGI ;
- amélioration des conditions de travail : travaux des bâtiments, dotation en matériel et informatique ;
- motivation par incitations financières : primes liées aux résultats et à la manière de servir ;
- enfin, recherche d'actions visant à favoriser convivialité et esprit de corps : organisation de rencontres thématiques culturelles ou sportives, journées détente, participation à des actions de citoyenneté : reboisement, etc.

#### **5.12 Communication :**

***A cet égard, on insistera sur l'importance de l'engagement résolu dans des actions de communication, mobilisant tous les supports possibles, qui a été, un élément majeur de la réussite de la réforme fiscale à Madagascar tant en ce qui concerne la législation fiscale proprement dite que la réforme de la Direction générale des impôts elle-même.***

Les actions de communication sur lesquelles il a été insisté à plusieurs reprises ont revêtu diverses formes et investi nombre de supports de communication : présentation directe de la réforme par le Directeur général des impôts auprès des grandes entreprises, diffusion de notices explicatives, émissions de télévision et de radio pour la vulgarisation fiscale, information ciblée à l'égard des grandes entreprises et des PME, création d'espaces de discussion, rencontres avec les professionnels de la comptabilité et les responsables des services administratifs extérieurs, liaisons avec les partenaires au développement, relations avec l'Ecole Nationale d'Administration et les étudiants, etc.

## **CONCLUSION**

On a assisté à Madagascar à la mise en œuvre d'une réforme ambitieuse et déterminée, rapidement conduite et dont les effets ont été immédiatement perçus. Cette réforme, soutenue par une vision prospective de développement inscrite dans la durée, a eu pour fil conducteur la hiérarchisation des priorités et le phasage des actions à mettre en œuvre avec une allocation des moyens proportionnée aux enjeux attendus en termes de recettes budgétaires, mais aussi de services aux entreprises.

Elle s'est traduite dans les faits par une organisation modernisée et plus performante de la Direction générale des Impôts, notamment avec le recours aux technologies modernes, véritable marqueur de la réforme, et un changement radical des méthodes fondé sur le management des équipes et une gestion des ressources humaines dynamique mais exigeante, avec un accès encouragé à une formation du meilleur niveau possible.

Elle s'est attachée à réaliser la promotion des jeunes cadres bénéficiant de formations de haut niveau et la détection de ceux, aptes à faire face à des responsabilités lourdes et intégrant le changement.

Elle s'est efforcée de rechercher les conditions d'une "vision partagée" des personnels, pour l'avenir du service fiscal, au service des entreprises, et pour les agents eux-mêmes, de voir s'ouvrir des perspectives nouvelles de promotion et de développement personnel.

Enfin, la réussite de cette ambitieuse réforme s'est largement appuyée sur une campagne de communication engagée qui était, nous semble-t-il une des conditions essentielles de son acceptation par le corps social.



