



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

TERMES DE REFERENCE

Contacts :
Secrétariat permanent

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

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*¹ ».

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 :

- 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

¹ CIFAM, Communication sur la fiscalité, 2011

d'augmenter les rentrées fiscales d'environ 11 % par année². 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 atteints³.
- 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 cités 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. Exprimés 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 2006⁴.

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, 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

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

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

⁴ Idem

(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 intègre les activités agricoles qui 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 applicable⁵. 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 développement⁶. 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.

⁵ Selon Sandford : 1993,

⁶ 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^{er} 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 supplémentaires⁷. 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.

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

IV. Objectif 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)

Madagascar a conduit ces dernières années une initiative novatrice dans le domaine de la gouvernance fiscale. Un expert international sera invité afin de partager au cours du Forum cette expérience susceptible de contribuer au renforcement des reformes en cours au Mali dans le domaine fiscal.

IV-Modalité d'organisation de la séance

Les modalités d'organisation de la séance se présentent comme suit :

Période/ Durée :

La séance se tiendra le 27 octobre 2011.

La séance aura une durée d'une journée, elle débutera à 09H00 et se terminera à 16H30.

Format :

La séance sera organisée en trois (3) séquences :

- Ouverture de la séance/ Présentation des communications et des études de cas ;
- Discussions en plénière et contributions des participants ;
- Atelier de groupe et restitution en plénière.

Contenu :

Les discussions au cours de cette séance seront introduites par quatre (4) communications orale dont une étude de cas sur les perceptions des acteurs concernant la fiscalité et des facteurs de blocages socioculturels.

Nb : Un partenariat sera établi avec des universitaires travaillant sur la fiscalité en vue de la réalisation de l'étude de cas. Quant à la quatrième communication elle portera sur une expérience extérieure (Madagascar).