

Mali : Rapport d'assistance technique
Poursuivre la Modernisation du Système Fiscal et de son Administration

Le présent rapport d'assistance technique sur le Mali a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international à titre de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles lorsqu'il a été achevé en Août 2013. Les avis exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne correspondent pas nécessairement au point de vue du gouvernement malien ou du Conseil d'administration du FMI.

La politique qui régit la publication par le FMI des rapports de ses services et d'autres documents autorise la suppression des informations susceptibles d'influencer les marchés.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopieur : (202) 623-7201
Adresse électronique : publications@imf.org Internet : <http://www.imf.org>

Fonds monétaire international
Washington, D.C.



FONDS
MONÉTAIRE
INTERNATIONAL

**Département des
finances publiques**



MALI

*Poursuivre la Modernisation du
Système Fiscal et de son
Administration*

Août 2013

**Patrick Fossat, Gilles Montagnat-Rentier, Patrick Petit,
Gilles Parent, Gérard Chambas et Johanne Russell**

Pour Usage Officiel

POUR USAGE OFFICIEL

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques



MALI

**POURSUIVRE LA MODERNISATION DU SYSTEME FISCAL
ET DE SON ADMINISTRATION**

**Patrick Fossat, Gilles Montagnat-Rentier, Patrick Petit, Gilles Parent,
Gérard Chambas et Johanne Russell**

Août 2013

Table des matières	Page
Principales abréviations	v
Préface.....	vii
Résumé des conclusions	1
I. Bilan des réformes du système fiscal et de son administration	7
A. Contexte	7
B. Situation du système fiscal	8
C. Situation de l'administration fiscale.....	10
D. Situation de l'administration douanière	11
E. Principaux défis à relever	12
F. Orientations pour la poursuite des réformes.....	13
II. Poursuite de la réforme du système fiscal	14
A. Taxation du revenu des entreprises et des personnes physiques.....	15
B. La TVA et les droits d'accises	16
C. Timbre, enregistrement, patente et autres petites taxes.....	16
D. Recommandations.....	18
III. Mesures prioritaires pour renforcer l'administration fiscale	19
A. Maîtrise des obligations fiscales	19
B. Mesures pour améliorer l'efficacité du contrôle fiscal.....	21
C. Mesures pour renforcer l'activité recherche et élargir l'assiette fiscale.....	23
D. Encadrement de la suppression de la retenue à la source de la TVA.....	27
E. Autres mesures pour améliorer l'efficacité des services	29
F. Recommandations.....	32
IV. Mesures prioritaires pour renforcer l'administration douanière.....	32
A. Contrôle des opérations commerciales	33
B. Analyse de risque et lutte contre la fraude	39
C. Facilitation du commerce et partenariat	42
D. Informatisation	45
E. Gestion des ressources et encadrement des services	47
V. Estimation et suivi de la dépense fiscale.....	51
A. Difficultés rencontrées	52
B. Recommandations	56
 Tableaux	
1. Recettes de l'Etat 2009-11 (30 juin).....	8
2. Mise en œuvre des recommandations de la mission FAD de 2010	9
3. Exemple de normes en matière de contrôle fiscal	21

4. Evolution des recettes de TVA (2000-2012)	28
5. Exemple de Classement des RAR pour déterminer leur recouvrabilité	30
6. Contentieux douanier par type d'infraction, janvier-mai 2013 (en FCFA)	34
7. Proposition de réorganisation des contrôles douaniers des opérations commerciales.....	35
8. Montant des dépenses fiscales en 2012	52

Schémas

1. Les atouts du contrôle ponctuel	22
2. Circuits et exploitation du renseignement fiscal.....	27
3. Proposition de classification des contribuables	30

Encadrés

1. Le rôle du chef d'une brigade de vérification	23
2. Méthodologie pour utiliser les recoupements à des fins de programmation	26
3. Mesures pour maîtriser la création de RAR.....	31
4. Fonctionnalités informatiques douanières à prioriser	46

Annexes

1. Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations de la mission FAD de 2011 ..	57
2. Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations de la mission FAD de 2008 ..	59
3. Évaluation des exonérations de droits et taxes accordées à l'importation.....	60
4. Exemples de dispositions législatives douanières.....	61

Principales abréviations

ADIT	Acompte sur divers impôts et taxes
AFRITAC-Ouest	Centre régional d'assistance technique pour l'Afrique de l'Ouest
AMR	Avis de mise en recouvrement
AT	Assistance technique
AV	Attestation de valeur
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest
BCT	Bureau de contrôle du transit
BIVAC	Société d'inspection des marchandises
CCI	Centre de coordination des interventions
CDI	Centre des impôts
CNPM	Conseil national du patronat malien
CNUCED	Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement
CP	Contrôle ponctuel
CSCR	Cadre stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté
DAV	Direction d'appui à la vérification
DE	Droit d'enregistrement
DFPE	Direction de la facilitation et du partenariat avec les entreprises
DGD	Direction générale des douanes
DGE	Direction des grandes entreprises
DGI	Direction Générale des impôts
DID	Direction des impôts du district
DME	Direction des moyennes entreprises
DNDC	Direction nationale des domaines et du cadastre
DNTCP	Direction nationale du trésor et de la comptabilité publique
DRE	Division recherche et enquêtes
DRED	Direction du renseignement et des enquêtes douanières
DRI	Direction régionale des impôts
DT	Droit de timbre
Ébémi	Système malien de géo-localisation des véhicules en transit
FAD	Département des finances publiques du FMI
FCFA	Franc CFA
FMI	Fonds monétaire international

GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IBIC	Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux
IMF	Impôt minimum forfaitaire
IRVM	Impôt sur le revenu des valeurs mobilières
IS	Impôt sur les sociétés
ITS	Impôt sur les traitements et salaires
MNRW-TTF	<i>Managing Natural Resources Wealth – Topical Trust Fund</i>
NIF	Numéro d'identification fiscale
OEA	Opérateur économique agréé
OMD	Organisation mondiale des douanes
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PAGAM-GFP	Plan d'action gouvernemental pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances publiques
PAMORI	Projet d'appui à la mobilisation des recettes intérieures
PEDONIA	Fichier du personnel douanier
PIB	Produit intérieur brut
PRED	Plan de relance durable du Mali
RAR	Restes à recouvrer
RNI	Régime normal d'imposition
RSI	Régime simplifié d'imposition
SDRAV	Sous direction de la recherche et d'appui à la vérification
SIGTAS	Système de gestion automatisé des impôts
SRFP	Stratégie de renforcement des finances publiques
SYDONIA	Système douanier automatisé
TPA-TTF	<i>Tax Policy and Administration – Topical Trust Fund</i>
TRIE	Transit routier inter-États
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
VG	Vérification générale

PREFACE

A la demande des autorités du Mali, une mission d'assistance technique en politique fiscale et en administration fiscale et douanière a été organisée par le Département des finances publiques du FMI à Bamako du 10 au 21 (politique fiscale) et du 17 au 28 juin 2013 (administration fiscale et douanière). La mission était composée de MM. Patrick Fossat, Patrick Petit, Gilles Montagnat-Rentier et Gilles Parent (FAD), M. Gérard Chambas (expert), et de Mme Johanne Russell, conseillère résidente en administration douanière auprès du Centre régional d'assistance technique du FMI pour l'Afrique de l'Ouest (AFRITAC de l'Ouest).

La mission avait pour objet l'évaluation des réformes mises en œuvre pour moderniser le système fiscal et son administration et la formulation de propositions pour améliorer la législation fiscale et le fonctionnement des administrations fiscale et douanière.

La mission a été présentée à Monsieur Tiéna Coulibaly, Ministre de l'économie, des finances et du budget¹. Les conclusions de la mission ont été présentées à M. Abdel Karim Konaté, Ministre des finances et M. Manadou Namory Traore, Ministre de l'économie et de l'action humanitaire. Elle a eu des entretiens approfondis avec M. Dionké Diarra, Directeur général des impôts ; M. Moumouni Dembele, Directeur général des douanes, et leurs principaux collaborateurs, dans les services centraux et dans les services de Bamako ; M. Konzo Traoré, Directeur national de la BCEAO ; M. Lamine Alexis Dembele, Directeur général, Autorité pour la promotion de la recherche pétrolière ; M. Lanssana Guindo, Directeur général, Direction nationale de la géologie et des mines ; M. Harouna Koné, Directeur général adjoint, Institut national de la statistique ; M. Rantobeng William Mokou, Ambassadeur d'Afrique du Sud ; M. Boubacar K. Coulibaly, Directeur général de la direction générale de l'administration des biens de l'État ; et le Dr. Bréhima Kamena, Secrétaire général, Ministère des mines.

Une rencontre a été organisée avec les représentants du Conseil national du patronat du Mali (CNPM) et des opérateurs économiques. La mission a également organisé une rencontre avec les représentants de l'Agence française de développement, la Banque africaine de développement, les coopérations allemande, danoise et française et le Programme des Nations unies pour le développement. En outre, la mission a eu des contacts avec une délégation française conjointe du ministère des affaires étrangères et de la douane française en visite à la DGD et avec la société de pré-inspection BIVAC.

Les travaux de la mission ont été facilités par la représentation résidente du FMI à Bamako et par M. Mamadou Berté, chef de la cellule d'appui aux réformes (pour la DGI) et le Colonel Baba Kida, Directeur des recettes, de la planification et des programmes de vérification (pour la DGD).

¹ Un changement de ministre des finances est intervenu au cours de la mission.

A tous, la mission exprime ses remerciements pour la qualité de l'accueil qui lui a été réservé et le niveau de collaboration dont elle a bénéficié.

Le présent rapport comprend un résumé des conclusions et cinq chapitres : (I) Bilan des réformes du système fiscal et de son administration ; (II) Poursuite de la réforme du système fiscal ; (III) Mesures prioritaires pour renforcer l'administration fiscale ; (IV) Mesures prioritaires pour renforcer l'administration douanière ; et (V) Estimation et suivi de la dépense fiscale.

RESUME DES CONCLUSIONS

La crise que traverse le Mali depuis 2012 a eu un impact économique négatif qui s'est traduit par la diminution des ressources du gouvernement à hauteur de 25 % et un taux de croissance négatif de 1,2%. Cependant, malgré un contexte difficile, la réduction des dépenses d'investissement combinée avec l'amélioration du recouvrement des recettes, la réduction des subventions et l'augmentation de la fiscalité sur les produits pétroliers ont permis de contenir le déficit budgétaire à 1,3 % du PIB.

S'agissant du renforcement de ses ressources propres, l'Etat s'est engagé à améliorer la mobilisation des recettes fiscales pour réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide. C'est dans cette perspective que la présente mission propose des mesures pour améliorer le système fiscal et renforcer les capacités des administrations fiscale et douanière (voir les recommandations de la mission dans le tableau ci-dessous).

Politique fiscale

Depuis la mission de FAD de septembre 2010, plusieurs mesures de politique fiscale ont été mises en place, dont l'abaissement de certains taux (IS et IBIC de 35 à 30 %, revenus fonciers de 15 à 8 %, plus-values de cessions de 35 à 25 %), l'augmentation de l'IMF de 0,75 à 1 %, la création d'une taxe de 2 % sur le coût des télécommunications, la suppression de l'ADIT (sauf pour les entreprises non immatriculées).

S'agissant particulièrement de la TVA, la retenue à la source a été graduellement supprimée en juin 2012, sauf sur les transactions avec le Trésor, qui retient encore 40 % de la TVA ; et le système de remboursement des crédits de TVA a été amélioré (ouverture d'un compte séquestre à la BCEAO, extension du droit à remboursement à toutes les entreprises hors commerce). En outre, les 35 Md FCFA de crédits de TVA antérieurs ont été remboursés. Cependant, un taux réduit de 5 % a été introduit sur le matériel informatique et sur le matériel de production de l'énergie solaire (en substitution à l'exonération).

S'agissant de la dépense fiscale, la première évaluation effectuée présente quelques faiblesses qu'il conviendra de corriger, dont un régime fiscal de référence imprécis, un recensement insuffisant des mesures dérogatoires, et des méthodes d'évaluations reposant exclusivement sur des statistiques fiscales ou douanières non retraitées.

Administration fiscale

La crise a principalement affecté le fonctionnement des services situés dans les régions du Nord, dont la contribution aux recettes fiscales intérieure est inférieure à 1 %. L'impact de la crise sur l'activité des opérateurs économiques n'a pas été évalué (52 entreprises moyennes ont cependant déclaré une cessation d'activité). À l'exception des régions du Nord, dont le personnel a été redéployé dans les autres régions, l'activité n'a jamais cessé et la mise en œuvre des réformes

s'est poursuivie. Depuis la mission FAD de 2011, des mesures importantes ont été prises dont la suppression de la retenue à la source de la TVA, la révision du seuil d'assujettissement à la TVA (qui sera porté à 100 millions de FCFA en 2014), la révision des seuils de compétence des services opérationnels, l'étude d'un système d'imposition simplifié pour les petites entreprises et une première évaluation de la dépense fiscale.

La poursuite du renforcement des capacités de l'administration fiscale nécessite de relever plusieurs défis dont : (1) la maîtrise du suivi des obligations fiscales : plus de 25 % des entreprises moyennes et plus de 70 % des petites entreprises identifiées ne respectent pas leurs obligations fiscales et seulement une entreprise sur cinq paye une TVA nette ; (2) l'élargissement de l'assiette fiscale : la DGI a identifié seulement 1 600 entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 100 millions de FCFA ; (3) la réduction et la maîtrise des restes à recouvrer dont le montant a été multiplié par quatre depuis 2012 ; et (4) la promotion du civisme fiscal, notamment à travers l'amélioration de la qualité des services fournis aux contribuables, des procédures modernisées et simplifiées, et la professionnalisation du personnel.

Administration douanière

Dans un contexte critique, à la suite du pillage de ses bureaux en mars 2012 et à la diminution des importations, la DGD a pris des mesures immédiates pour la continuité des opérations et la collecte des droits et taxes. Les recettes douanières ont finalement peu souffert de la situation. Le directeur général a relancé le comité de pilotage et d'importants chantiers de réformes qui ont abouti à l'adoption d'un nouvel organigramme et de plusieurs textes encadrant les attributions des services, la gestion du personnel et les règles déontologiques.

Le plan stratégique 2011-2015 est pertinent. Il s'est déjà traduit par des avancées importantes, en particulier en matière de formation, de contrôle interne, de sécurisation des marchandises en transit depuis les ports, et de mise en place des unités de lutte contre la fraude. La mission a constaté un bon fonctionnement de l'administration douanière.

Pour poursuivre la démarche de modernisation engagée, les orientations ci-après sont proposées :

- ✓ Introduire le modèle d'organisation du contrôle des opérations commerciales retenu par les douanes les plus avancées, qui s'appuie sur la gestion du risque, la segmentation des opérateurs, les contrôles ciblés lors du dédouanement et la prépondérance des contrôles approfondis après dédouanement. Ce modèle est nécessaire pour générer un accroissement notable des recettes par rapport aux limites forcément rencontrées par le contrôle traditionnel dans les bureaux.
- ✓ Renforcer la capacité de lutte contre la fraude douanière commerciale et la criminalité transfrontalière en mettant l'accent sur la constitution de bases de données, la collecte de renseignements et leur exploitation par des unités spécialisées, mobiles et coordonnées. La DGD doit acquérir une forte capacité dans les matières techniques (valeur, origine, espèce).

- ✓ Développer la mission de facilitation du commerce et le partenariat avec les opérateurs afin que la DGD joue pleinement son rôle dans l'amélioration du climat des affaires.
- ✓ Mettre à profit la migration vers la version World du système informatique pour optimiser les processus, sécuriser les procédures, et préparer la dématérialisation des procédures.
- ✓ Moderniser la gestion du personnel et l'encadrement des services ; la DGD doit estimer ses besoins en personnel et mettre en place leur gestion prévisionnelle, rationaliser le déploiement fonctionnel et géographique des agents, et poursuivre les programmes de formation et de contrôle interne mis en œuvre.

Poursuite de l'assistance technique

Les autorités ont déposé une requête pour bénéficier d'une assistance technique dans le cadre des programmes soutenus par plusieurs partenaires au développement. La mission estime que les autorités maliennes et les administrations concernées remplissent les conditions pour bénéficier, sous réserve des capacités disponibles de financement, de l'assistance technique délivrée dans le cadre : (1) du *Tax Policy and Administration Topical Trust Fund* (TPA-TTF) ; et (2) du *Managing Natural Resources Wealth Topical Trust Fund* (MNRW-TTF).

Matrice des recommandations pour la poursuite de la réforme du système fiscal et le renforcement des administrations fiscale et douanière

Recommandations	Échéances
I. Réforme de la politique fiscale	
• Préparer un plan d'action détaillant le contexte de la réforme de la politique fiscale et ses motivations, ses objectifs, les mesures envisagées et le calendrier de mise en œuvre.	Septembre 2013
• Allonger la période de report déficitaire à au moins 5 ans.	Loi de finances 2014
• Limiter les charges d'intérêt dans les résultats.	Loi de finances 2014
• Aligner la fiscalité des sociétés d'investissement sur la fiscalité générale.	2015
• Eliminer le taux réduit de TVA, sans remplacement par des exonérations.	2015
• Harmoniser le seuil d'assujettissement à la TVA à celui des moyennes entreprises.	Janvier 2014
• Ne pas assujettir à la TVA les sociétés par actions (personnes morales) qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur au seuil de TVA mais les soumettre à l'impôt synthétique. Leur accorder cependant le droit d'option pour leur assujettissement à la TVA.	Dès l'introduction de l'imposition synthétique
• Accélérer le remboursement des crédits de TVA par prélèvement sur les recettes brutes de la DGI (avec contrôle minimum du Trésor).	Fin 2013
• Assujettir à la TVA les entreprises régies par les codes sectoriels.	2015
• Revoir le niveau des accises en conformité avec le rapport FAD de 2010.	2014
• Établir une position gouvernementale sur la question des DE, DT et patente et inclure cette position dans le plan d'action.	Fin 2013
II. Renforcement de l'administration fiscale	
Administration de la TVA	
• Améliorer le suivi des obligations fiscales avec pour objectif des taux de	Décembre 2014

défaillances inférieurs à 10 % pour la DME et à 15 % pour les CDI.	
• Lancer une campagne de contrôle des crédits de TVA.	Immédiat
• Appliquer le seuil TVA aux personnes morales.	Loi de finances 2015
• Simplifier le RSI.	Loi de finances 2015
• Moderniser les procédures de paiement.	2014
Contrôle fiscal	
• Réviser les objectifs des vérificateurs.	Fin 2103
• Privilégier la procédure de contrôle ponctuel pour la vérification des situations de défaillances et de crédits de TVA.	Immédiat
• Organiser les vérificateurs en brigades dirigées par des chefs de brigade.	Fin 2013
• Réorienter le contrôle qualité des vérifications vers l'analyse des résultats.	Fin 2013
Elargissement de l'assiette fiscale	
• Clarifier les rôles respectifs du Comité mixte interministériel et des services de recherche de la DGI pour éviter les chevauchements de compétences.	Immédiat
• Définir une stratégie claire de collecte et d'utilisation du renseignement fiscal.	Aout 2013
• Donner accès à la brigade de recherche aux dossiers fiscaux et au fichier des contribuables.	Immédiat
Suppression de la retenue à la source de la TVA	
• Diligenter les contrôles ponctuels en priorité sur les fournisseurs les plus importants des 50 grandes entreprises désormais dispensées de précompte.	A partir de juillet 2013
• Mettre en œuvre une action de communication relative aux obligations déclaratives de TVA ciblée plus particulièrement sur les fournisseurs des grandes entreprises et aussi sur l'ensemble des fournisseurs de l'Etat.	Avant septembre 2013
• Prévoir de contrôler avec réactivité le reversement effectif de la TVA par les fournisseurs de l'Etat dès la suppression au début 2014 du précompte TVA sur les marchés publics.	Dès février 2014
Gestion des restes à recouvrer (RAR)	
• Mettre en place une stratégie d'apurement des RAR selon une classification par nature, ancienneté et importance pour déterminer le taux de recouvrabilité.	Septembre 2013
III. Renforcement de l'administration douanière²	
Contrôle des opérations commerciales	
• Étendre à tous les corridors l'ensemble du dispositif de sécurisation du transit (T1 régional, Ébémi et brigades mobiles) ; être rigoureux dans la récupération des droits dus (voir mesures préconisées).	2015 (corridors) Septembre 2013 (droits)
• Mettre en œuvre la nouvelle organisation des contrôles proposée entre la première et la seconde ligne.	Janvier 2014
• Spécialiser la division valeur, origine et tarif dans la recherche et l'analyse pour apporter un appui aux bureaux de douane et aux directions opérationnelles ; redéfinir progressivement les prestations de la société d'inspection en fonction de l'acquisition de capacités par cette division.	Mi-2014
• Vérifier plus systématiquement les certificats d'origine UEMOA en lien avec l'autorité émettrice et prendre les actions autorisées.	Janvier 2014-continu

² Les recommandations sur l'administration douanière ont été détaillées afin de faciliter l'actualisation du plan d'action stratégique existant.

<ul style="list-style-type: none"> Continuer de professionnaliser la direction des contrôles après dédouanement. 	Continu
<ul style="list-style-type: none"> Créer un service de recouvrement forcé des dettes douanières naissant en dehors du dédouanement, et proposer des adaptations de pouvoirs juridiques si nécessaire. 	Janvier 2014
<ul style="list-style-type: none"> Surveiller de près les variations de volumes de produits pétroliers mis à la consommation. 	Continu
<ul style="list-style-type: none"> Obtenir le rapport de raffinage du minerai d'or pour une correction éventuelle de la valeur de la déclaration. 	Janvier 2014
Analyse de risque et lutte contre la fraude	
<ul style="list-style-type: none"> Relancer le projet d'analyse de risque automatisée en commençant par informatiser la fiche CX. 	Oct.-Nov. 2013 (visite AFRITAC)
<ul style="list-style-type: none"> Diligenter les recherches de renseignements et les analyses et études nécessaires afin d'améliorer la base de données de l'analyse de risque automatisée (1ère ligne) et d'alimenter le fichier national de la fraude (pour les autres services). 	Continu
<ul style="list-style-type: none"> Intégrer comme alertes dans SYDONIA les soupçons d'irrégularité détectés par le scanneur. 	Septembre 2014
<ul style="list-style-type: none"> Coordonner la lutte contre la fraude via un plan national, une application de cotation des contrôles et enquêtes et un centre de coordination des interventions sur le territoire. 	Janvier 2014 (plan, cotation) Juin 2014 (centre)
<ul style="list-style-type: none"> Considérer la simplification de l'organigramme de la direction du renseignement et des enquêtes douanières, et éviter la duplication du contrôle différé par les bureaux. 	Janvier 2014
Facilitation du commerce et partenariat	
<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place un cadre consultatif avec les opérateurs pour discuter les projets de réformes (1er niveau) et régler les problèmes pratiques (2ème niveau). 	Septembre 2013
<ul style="list-style-type: none"> Développer un plan d'action pour la direction de la facilitation et du partenariat avec l'entreprise, comprenant entre autres : <ul style="list-style-type: none"> Les allègements de procédures recommandés (suppression du manifeste, conteneurs scellés dédouanés à domicile, informatisation des D24) ; Une réduction progressive des délais de dédouanement ; L'aménagement, si nécessaire, et la promotion des régimes économiques ; Un programme pilote d'opérateurs privilégiés ; Un encadrement et une extension des droits de recours ; L'assistance personnalisée aux opérateurs. 	Janvier 2014
Informatisation	
<ul style="list-style-type: none"> Poursuivre le projet d'installation d'un centre de données soutenu par les autorités françaises. 	Fin 2013
<ul style="list-style-type: none"> Saisir l'occasion de la migration vers SYDONIA World pour rationaliser et simplifier les procédures et développer les fonctionnalités porteuses d'améliorations à court terme. 	2 janvier 2015
<ul style="list-style-type: none"> À moyen terme, engager un projet de dématérialisation des documents exigibles au dédouanement et de mise en place d'un guichet unique du 	Début 2015

commerce international.	
<ul style="list-style-type: none"> Recruter et former des informaticiens en nombre suffisant. 	Immédiat
Gestion des ressources et encadrement des services	
<ul style="list-style-type: none"> Dès le rétablissement du fichier du personnel, engager une démarche de gestion prévisionnelle des personnels, incluant la programmation de la formation et des recrutements. 	Janvier 2014
<ul style="list-style-type: none"> Négocier (au niveau ministériel) un accord avec le ministère de la fonction publique pour que la DGD arrête ses besoins spécifiques de recrutement, tant en termes de catégories que de spécialités. 	Fin 2013
<ul style="list-style-type: none"> Lancer un plan de redéploiement national, à la fois géographique et fonctionnel ; et limiter la rotation du personnel spécialisé pour optimiser la formation dispensée 	Janvier 2014
<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place le contrat de performance et l'utiliser comme un outil d'amélioration continue de l'exécution de toutes les fonctions, sans le limiter aux résultats de recettes. 	Janvier 2014
<ul style="list-style-type: none"> Poursuivre le renforcement du contrôle interne selon les principes retenus, en donnant suite aux correctifs et sanctions proposées, et en intégrant le contrôle d'utilisation du système informatique et des données. 	Continu 2014 (informatique)
<ul style="list-style-type: none"> Appliquer un programme visant à une connaissance précise des obligations du code d'éthique par tout le personnel. 	Janvier 2014 - continu
<ul style="list-style-type: none"> Sélectionner les indicateurs de performance douanière et faire en sorte que SYDONIA et autres systèmes génèrent les tableaux de bord sans intervention. 	Fin 2013
<ul style="list-style-type: none"> Prioriser les besoins d'investissements dans un plan unique, en tenant compte avant tout du retour sur investissement escompté. 	Immédiat
IV. Dépense fiscale	
<ul style="list-style-type: none"> Adopter l'objectif de présenter une évaluation des dépenses fiscales conforme aux meilleures pratiques conjointement avec le projet de loi de finances 2015. 	Loi de finances 2015
<ul style="list-style-type: none"> Constituer un Comité de pilotage dédié à l'évaluation des dépenses fiscales et déterminer un plan d'action assorti d'un calendrier. 	Septembre 2013
<ul style="list-style-type: none"> Renforcer les moyens de l'équipe en charge de l'évaluation des dépenses fiscales, tout particulièrement pour la première année d'évaluation. 	Septembre 2013
<ul style="list-style-type: none"> Organiser en priorité un atelier national pour arrêter les choix essentiels de méthode que requiert une évaluation des dépenses fiscales du Mali. 	Octobre 2013

I. BILAN DES REFORMES DU SYSTEME FISCAL ET DE SON ADMINISTRATION

A. Contexte

1. Le Mali a traversé une grave crise en 2012 et 2013 suite à l'occupation du nord du pays par des groupes armés, à partir de janvier 2012, et au coup d'Etat du 22 mars 2012. D'un point de vue économique, la crise a eu un impact négatif en affectant principalement : (1) l'aide publique au développement (hors aide d'urgence et aide à la population) avec pour conséquence une diminution de 30 % des ressources de l'Etat ; et (2) l'activité économique avec un taux de croissance négatif de 1,2 % contre un taux positif de 4,3 % en 2011. En conséquence, le taux de pauvreté a augmenté de 41,7 % en 2011 à 42,7 % en 2012.
2. Cependant, malgré un contexte difficile, la réduction des dépenses d'investissement combinée avec l'amélioration du recouvrement des recettes, la réduction des subventions et l'augmentation de la fiscalité sur les produits pétroliers ont permis de contenir le déficit budgétaire à 1,3 % du PIB. Le tableau 1 présente l'évolution des recettes pour la période 2009-2013 (au 31 mai).
3. A la suite de la constitution d'un Gouvernement de transition, un *plan de relance durable du Mali* (PRED), pour la période 2013-2014, a été élaboré lors de la Conférence internationale « *Ensemble pour le Renouveau du Mali* » en avril 2013. Les principaux objectifs du PRED sont de développer les infrastructures sur l'ensemble du territoire et d'améliorer le quotidien des citoyens maliens. Les besoins de financement, soit 2 849 milliards de FCFA, reflètent les ambitions du projet. Ils seront fournis par les ressources propres du Mali et l'aide internationale.
4. S'agissant du volet renforcement des ressources propres, l'Etat s'engage à améliorer la mobilisation des recettes fiscales pour réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide. C'est dans cette perspective que la présente mission propose des solutions pour une législation fiscale mieux adaptée aux objectifs recherchés et des mesures pour renforcer les capacités des administrations fiscale et douanière à collecter l'impôt.
5. **Une attention particulière sera portée au secteur extractif, qui a fait l'objet d'une analyse séparée—Cf. la note « Mali – Gestion des Ressources Naturelles » remise aux autorités par la mission et également jointe au présent rapport.** Avec 46 tonnes d'or exportées en 2012, le secteur représente 20 % des recettes de l'Etat et 70 % des exportations, faisant du Mali le 3^{ème} producteur africain. La faible maîtrise de l'assiette fiscale, la présence de conventions d'exploitation stabilisées et la fermeture à court et moyen terme de plusieurs mines posent toutefois des défis importants à la mobilisation des recettes de ce secteur. La dépendance vis-à-vis du secteur aurifère sera également réduite si, à long terme, le Mali bénéficie pleinement de son sous-sol prometteur mais aux potentialités encore largement inconnues. En effet, le développement du secteur extractif pourrait à long terme fortement contribuer à diminuer la pauvreté.

Tableau 1. Recettes de l'Etat 2009-2012

(Millions de FCFA)

	2009	2010	2011	2012
Recettes totales	5 88 135	653 465	728 330	767 652
<i>Impôts directs</i>	167 763	204 565	220 836	263 222
Impôt BIC	5 442	2 021	3 272	2 539
Impôt sociétés	85 330	107 705	100 367	116 058
Taxe synthétique	1 117	1 198	1 328	1 224
Impôt traitements et salaires	41 013	54 673	65 452	77 776
Autres impôts, droits et taxes	34 861	38 968	50 417	65 625
<i>Impôts indirects</i>	292 818	310 960	372 416	362 776
TVA	248 369	261 873	310 488	286 504
Dont TVA sur importations	153 875	162 945	185 505	171 501
TVA intérieure	94 494	98 928	115 033	103 224
TVA compte BCEAO	/	/	9 950	11 779
Taxes sur les boissons	2 606	3 151	3 812	4 731
Taxe/activités financières	14 184	17 836	18 799	22 852
C.P.S. sur l'or	18 434	20 503	23 694	33 827
Autres taxes indirectes	9 225	7 599	15 623	14 862
<i>Enregistrement, timbre, autres</i>	14 395	17 757	18 416	15 859
<i>Taxes sur commerce extérieur</i>	113 159	120 183	116 662	125 795
Droits de douane	73 344	77 822	91 594	80 983
Redevances statistiques	7 752	8 583	10 418	9 695
Autres droits coll. en douane	32 063	33 778	14 650	35 117
PIB (en milliards FCFA)	4 233	4 656	5 028	5 243
Recettes totales / PIB	14,7 %	14,8 %	14,5 %	14,8
TVA / PIB	5,8 %	5,6 %	6,2 %	5,5 %

Source : DGI et DGD

B. Situation du système fiscal

6. Le système fiscal malien a fait l'objet d'un diagnostic par une mission du Département des finances publiques du FMI (FAD) en septembre 2010³ (voir le tableau 2 sur la mise en œuvre des recommandations).

³ Voir rapport : « Simplifier et améliorer l'efficacité du système fiscal » par M. Mansour, G. Rota-Graziosi et A. Joustien, FMI, Département des Finances publiques, septembre 2010.

Tableau 2. Mise en œuvre des recommandations de la mission FAD de 2010

Recommandation	Suite donnée
Resserrer les critères d'admissibilité au Code des Investissements, simplifier la procédure d'agrément, éliminer les codes sectoriels (sauf les codes minier et pétrolier), assujettir leurs fournisseurs à la TVA et comptabiliser annuellement les dépenses fiscales.	Pas d'action en ce sens, à l'exception du lancement de l'étude sur la dépense fiscale (Cf. section V).
Relever le seuil de la TVA, apurer les crédits non remboursés et améliorer la procédure de remboursement, éliminer la retenue à la source (RAS) TVA, soumettre les produits pétroliers et les banques à la TVA, maintenir un seul taux et réduire les exonérations.	Le seuil de TVA a été relevé de 30 à 50 millions FCFA. Il sera porté à 100 millions en 2014. , la RAS a été supprimée sauf pour les marchés publics (mais réduite à 40 %). Suppression totale le 1 ^{er} janvier 2014. Le taux réduit de TVA a été maintenu.
Evaluer le stock de crédits de TVA dans le très court terme, mettre fin à la pratique de remboursement de crédits TVA par des conventions et mettre en place le cadre administratif afin de gérer l'extension récente du droit à remboursement dans le droit commun.	Le stock des crédits antérieurs (35 milliards FCFA) a été apuré et la procédure de remboursement a été améliorée : ouverture d'un compte à la BCEAO qui reçoit une partie de la TVA brute et extension du remboursement à toutes les activités (hors achat-revente).
Augmenter les accises sur le tabac et l'alcool et les appliquer sur l'assiette définie par la directive régionale, introduire une accise sur les voitures de tourisme haut de gamme, revoir le rôle de l'accise sur les produits pétroliers et introduire un mécanisme de subvention direct et transparent à la place d'une accise variable.	La législation sur les accises a été mise en conformité avec la directive UEMOA, sans changer les taux.
Baisser à 35 % les taux de l'impôt des sociétés (IS) pour le secteur minier et l'impôt sur le bénéfice industriel et commercial (IBIC) et augmenter l'impôt minimum forfaitaire (IMF) de 0,75 % à 1 %, imposer le secteur agricole, augmenter les reports déficitaires à 5 ans, intégrer tous les revenus des entreprises (y compris les plus-values) dans l'assiette de l'IS et de l'IBIC, limiter la déductibilité des intérêts financiers, imposer les sociétés d'investissement et introduire un impôt synthétique proportionnel au chiffre d'affaires pour les contribuables sous le seuil de TVA.	Le taux de l'IS et de l'IBIC a été abaissé de 35 % à 30% et l'IMF a été augmenté à 1 %. Les revenus fonciers et l'IRVM sont inclus dans l'assiette de l'IS.
Harmoniser l'impôt sur les revenus de valeur mobilière (IRVM) aux directives UEMOA.	Fait.
Procéder à des simulations afin de réduire le nombre de tranche de l'impôt sur les traitements et salaires (ITS), plafonner le taux maximum à 35 % et taxer les revenus fonciers des particuliers à 10 %.	L'IRF a été réduit de 15 % à 10 % pour les immeubles en dur et semi-dur et de 10 % à 8 % pour les immeubles en banco
Considérer l'ADIT comme un acompte sur l'IR (IS ou BIC) ; éventuellement supprimer le taux à 3% et réduire à 5% le taux pour les importateurs sans NIF.	L'ADIT a été limité aux transactions avec le Trésor et aux contribuables n'ayant pas de NIF.
Pour les individus, adopter un taux de 10% sur les dividendes et les plus values de cession de valeurs mobilières et immobilières. Réserver un taux réduit de 7% selon la directive régionale.	Le taux de taxation des plus values sur transactions des biens mobiliers et immobiliers des personnes physiques a été baissé de 35 % à 25 % (détenion moins de deux ans) et de 15 % à 10 % (détenion de plus de deux ans).

7. Les réformes identifiées par la mission FAD 2010 qui n'ont pas encore été adoptées devraient constituer le cœur de la prochaine réforme fiscale malienne. Les efforts de réforme des prochaines années devraient porter sur :

- ✓ La refonte du système des exonérations fiscales et autres incitatifs à l'investissement afin d'améliorer le climat des affaires.

- ✓ L'ajustement des taux et assiette de l'IS et l'introduction d'un système de taxation des petites entreprises.
- ✓ La simplification de l'ITS, une meilleure intégration des différents types de revenus le composant (notamment les revenus de loyer et d'affaires) et sa mise en cohérence avec l'IS.
- ✓ La revue complète des accises avec en perspective leur simplification, une hausse des taux, la mise en conformité avec les directives régionales et surtout une refonte du mécanisme de fixation des prix des carburants.
- ✓ Le renforcement des solutions déjà avancées dans le cas de la TVA et la poursuite des réformes de cette taxe, notamment par son adaptation à des secteurs économiques importants comme l'intermédiation bancaire et les télécommunications.

8. **L'attention de l'administration devrait se porter également sur d'autres objectifs pour améliorer le climat des affaires**, dont : (1) la diminution des taxes sur les transactions et les investissements afin de faciliter les échanges (réforme des droits d'enregistrement et de timbre, de la patente et autres taxes qui pèsent sur les transactions et les investissements) ; (2) l'assistance aux entreprises pour comprendre leurs obligations et leurs droits (développement de la communication avec les entreprises et leurs représentants⁴, simplification et modernisation des procédures, amélioration des procédures de recours, professionnalisation des agents des administrations fiscale et douanière, etc.). Lors de la rencontre organisée avec le Conseil national du Patronat malien et les opérateurs économiques, tous ces points ont été largement discutés.

C. Situation de l'administration fiscale

9. La crise traversée par le Mali en 2012-2013 a principalement affecté le fonctionnement des services situés dans les régions du Nord, dont la participation aux recettes fiscales, qui était de 1,1% en 2011, est passée à 0,5 % en 2012 et au titre du premier trimestre 2013.

10. L'impact de la crise sur l'activité des opérateurs économiques n'a pas été évalué. D'après les renseignements communiqués par la Direction des moyennes entreprises (DME), 52 entreprises ont déclaré une cessation d'activité.

11. S'agissant du fonctionnement de l'administration, à l'exception des régions du Nord (Gao, Kidal et Tombouctou), dont le personnel a été redéployé dans les autres régions, l'activité n'a jamais cessé et la mise en œuvre des réformes s'est poursuivie.

⁴ La mise en place depuis 2012 d'un cadre de dialogue et d'échanges et d'un partenariat pour la formation des chefs d'entreprises, entre le CNPM, la DGI et la DGD est une initiative à poursuivre, qui participe à la promotion du civisme fiscal.

12. Pour faire face aux priorités, un programme d'action a été élaboré pour la période décembre 2012 à décembre 2013, autour de trois axes : (1) l'amélioration de l'image de l'administration fiscale, avec comme priorités le renforcement de la compétence des ressources humaines, le respect de la déontologie et une stricte application de la loi fiscale ; (2) l'offre d'un service de qualité aux contribuables par l'amélioration de leur information (accueil, diffusion de manuels de procédures, etc.) ; et (3) le renforcement de l'efficacité de l'administration pour maîtriser et élargir l'assiette fiscale, via l'informatisation des procédures et l'introduction de la gestion basée sur les résultats.

13. Depuis la mission FAD de 2011, des mesures importantes ont été adoptées dont la suppression de la retenue à la source de la TVA, la révision du seuil d'assujettissement à la TVA, la révision des seuils de compétence des services opérationnels, l'étude d'un système fiscal simplifié pour les petites entreprises et le lancement de l'analyse de la dépense fiscale (voir annexe 2). Tous ces points sont examinés dans le corps du rapport.

D. Situation de l'administration douanière

14. Le coup d'État du 22 mars 2012 a été accompagné du saccage et du pillage des directions centrales de la DGD et de nombreux bureaux de douane, y compris le système informatique et les véhicules. L'activité douanière a aussi souffert d'une baisse de 16 % des importations en 2012, notamment liée à l'embargo de la CEDEAO, et du conflit dans le Nord du pays qui a obligé à déplacer les personnels au Sud.

15. Dans ce contexte extrêmement critique, la DGD a pris des mesures immédiates pour assurer la continuité des opérations et la collecte des droits et taxes: ouverture de bureaux temporaires, mise en place de procédures manuelles et installation d'un serveur informatique de secours. Les recettes douanières ont finalement peu souffert de la situation (cf. tableau 1).

16. A la suite de la nomination d'un nouveau directeur général en septembre 2012, l'activité du comité de pilotage a repris et d'importants chantiers de réformes ont été lancés. Ils ont abouti à la mise en place d'une nouvelle organisation et l'adoption en janvier 2013 de plusieurs textes encadrant les attributions des services, la gestion du personnel et les règles déontologiques, ainsi que du plan d'action opérationnel 2013 déclinant le plan stratégique 2011-2015.

17. La mise en œuvre du programme de réformes du plan stratégique s'est traduite par des réalisations importantes et remarquables dans un environnement peu favorable, dont les plus marquantes sont: (1) la restructuration du centre de formation et la mise en œuvre d'un large plan de formation ; (2) le renforcement du contrôle interne tant au niveau du bureau de contrôle interne (BCI) qu'à travers l'encadrement hiérarchique ; (3) la création du bureau de contrôle du transit et des procédures et systèmes de sécurisation des mouvements régionaux de marchandises ; (4) le renforcement simultané des capacités de contrôle des opérations commerciales et de la lutte contre la fraude et la criminalité transfrontalière ; et (5) une prise en compte de la facilitation du commerce et du partenariat avec les entreprises, par la création d'une direction spécialisée.

18. Au fil des rencontres de la mission, il a été constaté une répartition claire des tâches des services, un bon encadrement et une coordination effective des unités, et au final une nette amélioration du fonctionnement de l'administration douanière.

E. Principaux défis à relever

19. Plusieurs défis doivent être pris en compte pour poursuivre la modernisation du système fiscal et de son administration et améliorer de manière significative la collecte des recettes fiscales et douanières.

20. **La transition fiscale.**⁵ En matière de gestion des finances publiques, la deuxième phase du Plan d'Action Gouvernemental d'Amélioration et de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP) 2011-2015 a été lancée en 2011 avec quatre enjeux principaux : (1) la transition d'une fiscalité de porte vers une fiscalité orientée sur les ressources intérieures ; (2) le développement d'un système de dépense fonctionnant en mode budget-programmes ; (3) la réforme systémique des contrôles exécutif, législatif et judiciaire ; et (4) le transfert de compétences et de ressources aux collectivités territoriales. S'agissant du premier point, malgré l'amélioration de la performance des services d'assiette et de recouvrement, le taux de pression fiscale reste inférieur à 15% contre une norme communautaire de l'UEMOA de 17%.

21. **Une législation adaptée aux véritables enjeux.** La réforme de la législation nécessitera de revoir l'architecture même du système fiscal. Par exemple, la révision des taux de l'ITS doit aboutir à la mise en place d'un système cohérent avec les taux d'imposition de l'IS et de l'impôt sur les petites entreprises (en cours d'étude). Dès lors, si plusieurs ajustements ponctuels restent possibles (notamment pour définir l'assiette de l'IS et de l'IBIC), les autorités doivent disposer d'une véritable stratégie de réforme qui va au-delà d'une simple liste d'amendements au CGI.

22. **La maîtrise des exonérations et le suivi des dépenses fiscales.** Les exonérations fiscales demeurent une faiblesse du système fiscal du Mali. Leur maîtrise et l'évaluation de leur impact sont indispensables pour assurer la cohérence du système fiscal et accroître les performances des administrations fiscale et douanière (Cf. ci-dessous). Surtout, la réforme des mécanismes incitatifs demandera une volonté politique clairement exprimée et une stratégie de mise en œuvre explicite, graduelle et réaliste. Il ne saurait être question de simplement éliminer l'ensemble des exonérations mais plutôt d'identifier des objectifs et d'élaborer une stratégie de transition en fonction des mesures et de leur clientèle.

⁵ L'allègement des recettes tarifaires dans le cadre des engagements pris par le Mali et les pays membres de l'UEMOA pour la mise en place de l'union économique et douanière doit être compensé par une amélioration significative des performances de la DGI en matière de mobilisation des recettes fiscales intérieures.

23. **La maîtrise de l'assiette fiscale.** Renforcer le civisme fiscal reste un défi important, particulièrement pour la DGI en matière de TVA. Cet impôt qui génère environ 35 % des recettes fiscales, est payé par moins du quart des entreprises assujetties (la grande majorité des assujettis déclarent soit un crédit de TVA soit une activité nulle).

F. Orientations pour la poursuite des réformes

24. **Une appropriation des réformes par les administrations et les autorités.** Les mesures déjà mises en œuvre tant en politique fiscale qu'en administration fiscale et douanière témoignent d'une réelle volonté de changement. Cependant, afin de poursuivre la mise en œuvre des réformes nécessaires à la modernisation du système fiscal et au renforcement des capacités des administrations chargées de son application, le recours à une planification est nécessaire. L'administration douanière, qui dispose d'un plan d'action stratégique pour la période 2011-2015, pourra l'actualiser en intégrant les recommandations de la mission. En revanche, la DGI devra développer un plan de réformes pour les trois prochaines années.

25. La présentation de programmes de réformes, adoptés par les autorités et accompagnés d'un calendrier de mise en œuvre et d'un plan de communication, est une condition importante pour la mise en place d'un programme d'assistance technique avec le FMI⁶. Un tel plan d'action devra également comporter une description détaillée des données disponibles pour analyse. Les services techniques du FMI seront disponibles pour commenter ce plan, mais son élaboration relève de la responsabilité pleine et entière des autorités.

26. Les plans d'action en matière de politique et d'administration fiscale et douanière doivent faire partie intégrante du Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques du Mali (PAGAM) et sa composante finances publiques que constitue la deuxième phase du Projet d'appui à la mobilisation des recettes intérieures (PAMORI), de la coopération canadienne⁷. De fait, le budget de 18,5 millions de dollars canadiens du PAMORI pourrait être orienté en fonction des priorités examinées par le rapport.

27. **La maîtrise de la population fiscale recensée** dont la majorité des petites et moyennes entreprises ne respectent pas leurs obligations fiscales **et l'élargissement de l'assiette fiscale** par la réduction des exonérations⁸ et la recherche de la matière imposable (cf. sections suivantes).

⁶ Voir entre autres « Grands Défis et Opportunités Économiques du Mali », présenté le 18 mars 2011 à Bamako par M. Dionké Diarra, Directeur Général des Impôts.

⁷ Il subsiste toutefois une forte dose d'incertitude quant à la date de démarrage de ce programme, la coopération canadienne ayant suspendue son aide jusqu'à la normalisation de la situation au Mali.

⁸ Le Mali peut à cet effet s'inspirer de la réforme fiscale de 2012 au Sénégal. Ce pays a éliminé les mesures fiscales hors du CGI (y compris celles du Code des Investissements) et introduit en contrepartie des crédits d'impôt pour investissement. De telles mesures sont beaucoup plus cohérentes avec l'objectif affiché des autorités maliennes de stimuler l'investissement.

28. **Le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et douanière et la criminalité transfrontalière** en mettant l'accent sur la constitution de bases de données, la collecte de renseignements et leur exploitation par des unités spécialisées, mobiles et bien coordonnées. En matière de fraude liée aux importations commerciales, un renforcement des contrôles après dédouanement et une meilleure qualification dans les matières techniques sont nécessaires.

29. **La mise en place d'administrations de service** en développant le partenariat avec les opérateurs économiques et la facilitation des démarches administratives pour renforcer le civisme fiscal afin que la DGI et la DGD jouent pleinement leur rôle dans l'amélioration du climat des affaires et le soutien à la croissance économique.

30. **La modernisation et la simplification des procédures** en mettant à profit : (1) la migration vers la dernière version du système informatique SYDONIA World pour optimiser les processus, sécuriser les procédures, et préparer la dématérialisation complète des opérations douanières ; et (2) le partenariat avec la coopération canadienne pour poursuivre le développement de l'outil informatique de la DGI.

31. **Les autorités ont déposé une requête pour bénéficier d'une assistance technique dans le cadre des programmes soutenus par plusieurs partenaires au développement.** La mission estime que les autorités maliennes et les administrations concernées remplissent les conditions pour bénéficier, sous réserve des capacités disponibles de financement, de l'assistance technique délivrée dans le cadre : (1) du *Tax Policy and Administration Topical Trust Fund* (TPA-TTF) ; et (2) du *Managing Natural Resources Wealth Topical Trust Fund* (MNRW-TTF).

32. Dans l'hypothèse d'une acceptation, l'assistance technique pourrait concerner :

- ✓ en matière de politique fiscale : (1) les exonérations, incitations et dépenses fiscales ; (2) la taxation du revenu des entreprises et des individus ; (3) les taxes indirectes (TVA et accises) ; et (4) les droits de timbre, l'enregistrement et la patente et autres taxes.
- ✓ En matière d'administration fiscale : (1) la simplification et la modernisation des procédures ; et (2) la mise en œuvre des procédures fiscales (contrôle, élargissement de l'assiette, gestion des restes à recouvrer).
- ✓ En matière de ressources naturelles : (1) la législation applicable aux ressources naturelles ; (2) l'administration des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles ; et (3) le suivi statistique de l'exploitation des ressources naturelles (voir la note de la mission sur la gestion des ressources naturelles jointe au présent rapport).

II. POURSUITE DE LA REFORME DU SYSTEME FISCAL

33. La mission FAD de 2010 a proposé des mesures, dont certaines, reprises ci-après, pourraient être prises en considération dans la prochaine loi de finances.

A. Taxation du revenu des entreprises et des personnes physiques

34. **De nombreux défis identifiés par le rapport FAD de 2010 restent à relever.** Ainsi : (1) la fiscalité du secteur agricole, qui n'a pas été intégrée au système fiscal IS/IBIC, bénéficie d'un régime fiscal avantageux, malgré l'existence de grandes entreprises et d'exploitations agricoles modernes ; (2) les pertes fiscales restent reportables sur trois ans au lieu des cinq ans recommandés ; (3) les charges relatives aux intérêts financiers ne sont toujours pas limitées à un pourcentage des charges ou par l'application des normes internationales limitant les effets de la sous-capitalisation, notamment pour les entreprises extractives ; (4) d'autres charges déductibles mériteraient d'être également limitées, comme les redevances de licence d'exploitation, les frais intra-groupe pour services rendus ; (5) les sociétés d'investissement bénéficient toujours de l'exonération d'IS ; et (6) la réforme du régime de l'impôt synthétique n'a pas encore abouti.

35. Certains de ces défis, pour lesquels des analyses approfondies doivent être menées, relèvent du moyen ou long terme. Il s'agit de la réforme de la fiscalité du secteur agricole, des limitations sur les dépenses d'intérêt et la mise en œuvre d'un impôt synthétique. En revanche, les réformes portant sur les reports déficitaires, les sociétés d'investissement et les limitations de certaines charges ne devraient pas soulever de difficultés, d'autant plus que le traitement de ces questions dans la plupart des autres pays du monde est largement standardisé. Dans le cas des sociétés d'investissement, un tel changement devrait être d'autant plus facile qu'aucune société d'investissement n'est présente encore sur le territoire malien. Ces trois mesures pourraient, dès lors, être intégrées dans la Loi de finances 2014.

36. **En matière d'imposition des personnes physiques, le rapport de 2010 préconisait une refonte des tranches de taxation** (seuils et taux). Cette recommandation s'appuyait sur le faible rendement de cette taxe. Un tel exercice implique d'étudier l'impact de toutes les taxes sur le revenu des personnes physiques (y compris les taxes sur la masse salariale) afin de mesurer les effets de la fiscalité sur les incitations au travail. Les analyses devront se baser sur les données individuelles afin de simuler l'imposition de leurs revenus selon divers scénarios. Une telle tâche ne peut évidemment pas être accomplie d'ici fin 2013. Elle devrait toutefois figurer parmi les priorités du Plan d'action. Le calcul de l'impact d'une réforme de l'ITS risque toutefois d'être compliqué par le manque de données pertinentes. En effet, des fichiers informatiques existent pour les employés du secteur public, mais les employés du secteur privé sont pour l'instant répertoriés sur format papier aux services des moyennes et grandes entreprises.

37. **Le calcul de l'impôt synthétique n'a pas été révisé depuis la mission FAD de 2010.** La grille des taux demeure la même qu'en 2010, avec ses 219 catégories professionnelles dont l'application ne peut qu'être négociée avec les services vu le caractère nécessairement incomplet des catégories et les activités multiples de plusieurs opérateurs. Améliorer cet impôt s'impose pour renforcer le civisme fiscal des petites entreprises.

B. La TVA et les droits d'accises

38. **Des réformes majeures pour renforcer l'administration de la TVA restent nécessaires.** Le système de remboursement des crédits de TVA a été rendu conforme aux bonnes pratiques, mais des problèmes importants demeurent dont certains pourraient être solutionnés dans la Loi de finances 2014. Entre autre, pour des raisons d'efficience et d'équité (voir rapport 2010), le taux réduit devrait être éliminé, sans être remplacé par des exonérations. La procédure de remboursement des crédits par prélèvement sur les recettes brutes de la DGI pourrait également être finalisée au plus tard d'ici fin 2013. Une fois la question du remboursement réglée, les entreprises assujetties aux codes sectoriels devraient également être assujetties à la TVA par la Loi de finances 2014.

39. **Par contre, certains changements majeurs devront faire l'objet d'un effort d'analyse dans le cadre de la réforme fiscale⁹.** Ainsi, l'application de la TVA aux produits pétroliers sur la base des prix de détail (avec ou sans mécanismes de perception en amont) et la capacité de déduire cette TVA (probablement avec restrictions) devront être examinés en détail. Il en va de même de l'application de la TVA à des secteurs clef de l'économie comme les banques, les assurances et les télécommunications, ces modifications nécessitant des ajustements d'autres taxes (taxe sur les activités financières, taxe sur les assurances, etc.). L'agriculture devrait également être soumise à la TVA, d'autant que l'application du seuil exclut la majorité des agriculteurs, qui sont de petite taille. Les exonérations pourront également faire l'objet d'une réflexion détaillée.

C. Timbre, enregistrement, patente et autres petites taxes

40. Un environnement fiscal et réglementaire simple et stable, des infrastructures publiques de qualité et des garanties juridiques fiables et peu coûteuses (en terme financier et de temps) sont des ingrédients essentiels au développement économique. À cet égard, le Mali impose plusieurs taxes sur les transactions qui entraînent des coûts de gestion significatifs (en termes de temps et de ressources administratives) pour les contribuables. Les DE et DT, non abordés par la mission FAD de 2010 sont très brièvement traités dans cette section.

⁹ Tel que mentionné dans le rapport 2010, la TVA aux banques ne s'appliquerait pas aux intérêts bruts et serait assise sur les marges. Il est, par exemple, possible de soumettre à la TVA les services facturés (avec déduction proportionnelle de la TVA en amont) et de taxer à taux réduit la somme des salaires et profits, celle-ci représentant une mesure de la valeur ajoutée de l'intermédiation financière (une méthode pratiquée dans la Province de Québec au Canada et en Israël). Un tel système serait conforme aux directives UEMOA et aux meilleures pratiques internationales (voir entre autres: Fonds monétaire international, *—A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector—*, Final Report for the G-20, June 2010). Plusieurs autres systèmes sont également possibles (voir entre autres : Zee, Howell (2006), *—VAT treatment of financial services: A primer on conceptual issues and country practices—*, Intertax, Vol. 34, pp.458-474). Dans tous les cas, la taxe actuelle sur les intérêts devra être éliminée.

41. Les DE sont des taxes appliquées sur des actes légaux dont l'enregistrement est obligatoire. Ils s'appliquent aux transactions ou événements nécessitant la rédaction de documents juridiquement garantis (mariages, condamnations, décès, etc.). Ils sont à taux fixes lorsqu'il n'y a pas transfert de propriété (entre 1 250 et 6 000 FCFA). Ils sont proportionnels à la valeur lorsqu'ils constatent un transfert de propriété (20% de la valeur de cession d'un fonds de commerce, 15 % du prix de vente d'un immeuble, etc.).

42. Alors que les DE offrent une garantie juridique à des actes dûment enregistrés par l'État, le DT fait de même pour des actes civils et judiciaires et les écritures comptables en général susceptibles d'être produits en justice. Il est généralement fixe (2 FCFA à 6 000 FCFA), mais peut aussi être proportionnel, notamment pour certains instruments financiers. Le DT touche les transactions suivantes¹⁰ : (i) le timbre de dimension exigé sur les actes légaux, judiciaires et notariés ; (ii) le timbre proportionnel pour certains instruments financiers tels les billets à ordre, les lettres de change et les mandats (0,6 % de la valeur) ; (iii) le timbre de quittance perçu sur les billets de cinéma, billets de voyageurs et bulletins de bagage ; (iv) le timbre des contrats de transport prélevé sur les écrits constatant le transport de marchandise ; et (v) le timbre afférant à la délivrance de certains documents : passeports, casiers judiciaires, permis de conduire, cartes d'identité et intentions d'exportation.

43. Les montants des DE étant prohibitifs, ils sont peu appliqués. De tels DE, proportionnels à la valeur des contrats sans aucun plafond, encouragent les parties contractantes à ne pas enregistrer leurs actes afin de diminuer les frais de transaction ; ce qui affaiblit la garantie juridique que les DE devraient assurer. Ils peuvent aussi mener à une sous-évaluation systématique des transactions, d'où des pertes fiscales substantielles, notamment en matière d'impôt sur les plus-values.

44. **Le DT est devenu un fourre-tout pour différents types de revenus de l'État.** On y retrouve des frais pour services de l'État (passeports, etc.), des taxes à la consommation (sur les billets de cinéma), des taxes financières, etc. qui n'ont plus de lien direct avec la fonction première du DT.

45. Le DT sur les transactions en espèce est en fait une taxe sur le CA qui n'a plus sa place depuis l'introduction d'une TVA. Il est seulement applicable aux entreprises formelles conservant un registre des transactions, ce qui pénalise les entreprises qui émettent des factures en guise de preuve de paiement ; le DT est donc une taxe sur le secteur formel.¹¹ De façon plus

¹⁰ Source : CGI, Sommaire de la politique fiscale.

¹¹ À cet égard, le montant des redressements pour contraventions est beaucoup plus élevé que le montant de la plupart des timbres eux-mêmes et a donné lieu à des redressements considérables de l'ordre du milliard de FCFA alors que la plupart des opérateurs économiques ne sont que peu nombreux à connaître les tenants et aboutissants du timbre sur les transactions en espèces.

générale, les DE et le DT nuisent aux transactions permettant une allocation efficace des ressources entre les agents économiques.

46. **Plusieurs pays on récemment diminué les DE, notamment sur les transactions immobilières.** Le Sénégal a baissé les DE sur plusieurs types de transaction lors de la réforme de décembre 2012, notamment sur les transactions immobilières, de 15 % à 10 %. La République centrafricaine a fait de même en 2011, le taux passant de 15 % à 7,5 %. Le DT a également fait l'objet d'un toilettage prononcé en 2012 au Sénégal.

47. **La patente est un impôt exigé pour l'exercice d'une profession, d'un commerce ou d'une industrie.** Collectée par les administrations centrales, elle est versée aux communes. Elle comporte une partie fixe et une partie proportionnelle de 10 % de la valeur locative ou valeur vénale. La valeur locative incluant l'outillage fixé à demeure, la partie proportionnelle devient en fait une taxe sur l'investissement et peut représenter une ponction fiscale significative dans le cas des projets à haute intensité de capital. De plus, l'assiette de la valeur locative est déjà taxée directement ou indirectement par les taxes sur les revenus fonciers et/ou par les taxes foncières (contributions foncières sur propriétés bâties et non bâties). L'histoire de la patente révèle qu'il s'agissait d'abord d'un impôt de type synthétique permettant de taxer le revenu (la valeur locative et le droit d'exercice agissant comme indicateur de revenu), alors qu'un tel impôt existe déjà au Mali. L'abolition logique de la patente est toutefois rendue impossible à court terme car elle fournit des ressources fiscales substantielles pour les collectivités locales. Toute réforme de la patente devra donc aller de pair avec une réforme des impôts fonciers, qui devront devenir le socle des revenus communaux. Il s'agit donc d'un vaste chantier dépendant entre autres de la décentralisation fiscale et de la capacité de communes et de la DGI à gérer l'impôt foncier.

D. Recommandations

- Préparer un plan d'action détaillant le contexte de la réforme de la politique fiscale et ses motivations, ses objectifs, les mesures envisagées et le calendrier de mise en œuvre. Un plan de communication avec les opérateurs devrait également y être inclus, de même qu'un plan de coordination avec les initiatives de réforme des finances publiques (par ex., PAMORI). Le Plan d'action devra être parfaitement synchronisé avec les réformes de l'administration fiscale.
- Allonger la période de report déficitaire à au moins 5 ans.
- Limiter la déductibilité des intérêts financiers pour déterminer les résultats imposables.
- Aligner la fiscalité des sociétés d'investissement sur la fiscalité générale.
- Eliminer le taux réduit de TVA et appliquer en substitution le taux normal de TVA, sans remplacement par des exonérations.

- Accélérer le remboursement des crédits de TVA par prélèvement sur les recettes brutes de la DGI (avec contrôle minimum du Trésor).
- Assujettir à la TVA les entreprises régies par les codes sectoriels.
- Revoir le niveau des accises conformément au rapport FAD de 2010.
- Adopter une position gouvernementale sur la question des DE, DT et patente, et inclure cette position dans le plan d'action.

III. MESURES PRIORITAIRES POUR RENFORCER L'ADMINISTRATION FISCALE

48. La présente section a pour objet l'examen des mesures prioritaires pour poursuivre la modernisation de l'administration fiscale. Ces priorités devraient porter sur quatre domaines dans lesquels des progrès peuvent être rapidement réalisés : (1) la maîtrise des obligations fiscales ; (2) le contrôle fiscal ; (3) l'élargissement de l'assiette fiscale ; et (4) l'organisation des services et la gestion des restes à recouvrer.

A. Maîtrise des obligations fiscales

49. L'examen du comportement déclaratif en matière de TVA (impôt qui représente plus du tiers des recettes fiscales) doit constituer une des priorités de la DGI. L'analyse de la situation déclarative de la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 mai 2013 montre que :

- ✓ les grandes entreprises déposent leurs déclarations fiscales dans les délais, mais les taux de défaillance demeurent très élevés pour les entreprises moyennes (soit 26 %) et pour les petites entreprises (plus de 70 %) ; et que
- ✓ seulement 27 % des grandes entreprises acquittent effectivement une TVA, compte tenu d'un nombre élevé de crédits de TVA permanents. Ce taux tombe à 20 % pour les entreprises moyennes et les petits contribuables.

50. Trois mesures peuvent être prises pour améliorer rapidement le comportement fiscal des contribuables défaillants et augmenter les recettes de TVA :

(1) **Lancer une campagne de contrôle des crédits de TVA**, en commençant par les entreprises dont l'activité ne devrait pas générer des situations de crédit permanent (en particulier les activités commerciales et les prestataires de services). Il est observé que la suppression de la retenue à la source de la TVA, à partir de janvier 2012, ne s'est pas traduite par une diminution visible du nombre d'entreprises créditrices. La part des entreprises créditrices reste excessivement élevée et représente 73 % des grandes entreprises et 82 % des entreprises moyennes (voir au B ci-dessous les mesures proposées pour le contrôle des crédits de TVA).

(2) **Renforcer le suivi du respect des obligations déclaratives** par une relance systématique des défaillants et le recours à la taxation d'office (à partir du bureau ou sur place) des défaillants chroniques. Les taux de défaillance ne devraient pas dépasser 10 % pour les entreprises moyennes et 15 % pour les petites entreprises.

(3) **Réviser le champ d'application de la TVA** en appliquant, comme recommandé par les missions précédentes du FMI¹², le seuil d'assujettissement à l'ensemble des contribuables, sans tenir compte de la nature de leur activité ni de leur statut juridique : ce qui doit inclure, par exemple les personnes morales. Rien ne différencie l'activité exercée directement par une personne physique d'une activité exercée par cette même personne sous couvert d'une société unipersonnelle (personne morale). Ce changement de statut ne lui apporte aucune capacité nouvelle qui lui permet de faire face aux obligations complexes du régime réel d'imposition. En conséquence, ces entreprises sont défaillantes à plus de 80 %. Le régime de l'impôt synthétique est mieux adapté à ce type de contribuable qui représente la grande majorité des personnes morales administrées par les centres des impôts. Cette mesure permettra de concentrer l'action des services sur les véritables enjeux en termes de recouvrement des recettes TVA. Bien entendu, les entreprises qui réalisent un CA inférieur au seuil d'assujettissement, doivent avoir la possibilité d'opter pour leur assujettissement à la TVA.

51. Des mesures complémentaires doivent également être prises, comme recommandées par la mission de 2011, pour simplifier les obligations fiscales avec pour conséquences d'alléger le travail de l'administration et de faciliter le respect des obligations fiscales pour les contribuables. Trois mesures sont particulièrement nécessaires :

(1) **La suppression de l'enrôlement des impositions.** Le système fiscal malien reposant sur le principe du dépôt et du paiement spontanés de l'impôt, le recours à l'enrôlement des impositions n'a aucune justification. Le contribuable ayant déclaré et payé son impôt il est inutile de lui faire parvenir un document pour lui signifier le montant des impôts à payer. Une administration moderne ne procède plus à l'émission des impositions à l'exception de celles générées par un contrôle fiscal ou pour les taxes à paiement non spontané (taxes foncières, par exemple).

(2) **La révision du régime d'imposition simplifié (RSI)** appliqué aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires compris entre 30 et 100 millions de FCFA, qui, paradoxalement, est plus complexe que le régime réel d'imposition (RN) appliqué aux entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 100 millions¹³. La principale simplification consisterait à introduire la déclaration trimestrielle de la TVA.

¹² Voir rapport FAD 2010 par M. Mansour, déjà cité, et rapport : « Poursuivre la modernisation de la DGI et améliorer l'administration de la TVA » par Koukpaïzan, V.P., P. Fossat, G. Chambas et M. Mopa, FMI, Département des finances publiques, novembre 2011.

¹³ A titre d'exemple, une entreprise soumise au RSI dépose 13 déclarations (12 mensuelles provisoires et une annuelle définitive) alors que l'entreprise relevant du RN dépose 12 déclarations mensuelles.

(3) *La mise en place d'une procédure de paiement par virement bancaire*, puis, en fonction des capacités techniques, l'introduction des procédures de télédéclaration et télépaiement (en commençant par les très grandes entreprises).

B. Mesures pour améliorer l'efficacité du contrôle fiscal

52. Le contrôle fiscal relève de la compétence de la DGE pour les grandes entreprises, de la DME pour les entreprises moyennes et des directions régionales pour les petites entreprises. La procédure utilisée repose sur la vérification générale (VG), soit le contrôle de tous les impôts, droits et taxes dus par un contribuable sur une période de plusieurs années. Au titre de la période janvier 2010 à décembre 2012, les résultats financiers du contrôle fiscal ont été faibles (moins de 3 % des recettes de la DGI).

53. Renforcer l'efficacité du contrôle fiscal doit constituer une autre priorité des autorités qui peuvent agir sur les moyens affectés au contrôle ainsi que sur l'adaptation des procédures de vérification en fonction des véritables enjeux fiscaux.

54. *La couverture du contrôle fiscal est faible.* Actuellement, entre 10 et 12 % des grandes et moyennes entreprises sont vérifiées annuellement. Compte tenu de l'importance des risques de fraude, qui sont généralement aggravés en période de crise, le nombre d'entreprises vérifiées devraient être de l'ordre de 25 % pour les grandes et de 15-20 % pour les moyennes. En outre, comme souligné ci-avant, un grand nombre d'entreprises (de toutes catégories) déclarent des situations, a priori anormales, de crédits permanents de TVA. Afin de maîtriser une telle situation, il est nécessaire de les contrôler régulièrement.

55. Afin d'utiliser au mieux l'effectif réduit de vérificateurs (environ 70) dont dispose la DGI pour élargir la couverture du contrôle fiscal, la DGI peut recourir davantage à la procédure de contrôle ponctuel (CP), actuellement uniquement utilisée dans le cadre des remboursements de crédits de TVA et revoir les objectifs assignés aux vérificateurs. Le tableau 3 présente quelques normes en matière de contrôle fiscal.

Tableau 3. Exemple de normes en matière de contrôle fiscal

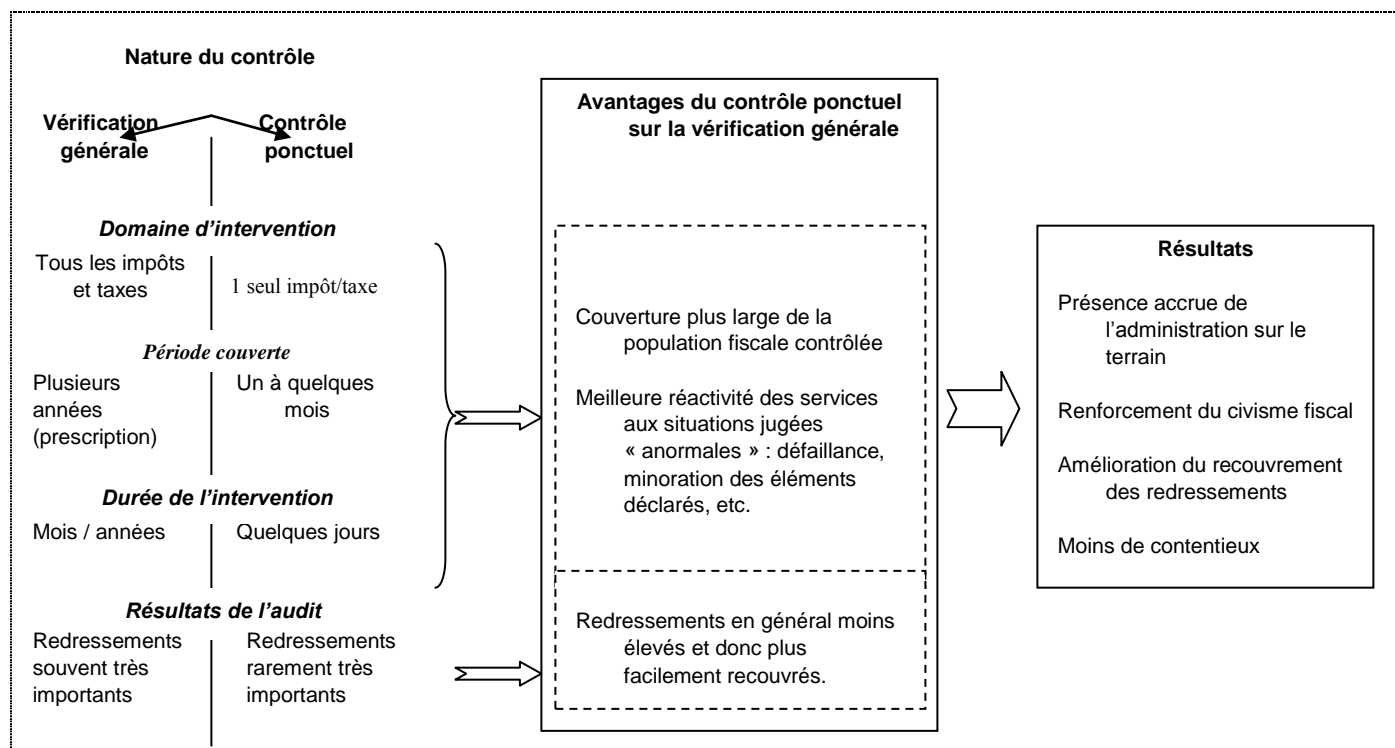
Catégorie d'entreprises	Contrôles ponctuels TVA	Nombre de CP par vérificateur	Vérifications générales	Nombre de VG par vérificateur	Remboursements de TVA
Grandes entreprises	5 jours	20-25 par an	30-90 jours	8-10 par an	3-5 jours
Entreprises moyennes	3 jours	25-30 par an	30-45 jours	10-12 par an	2-3 jours
Petites entreprises	n.a.	n.a.	5-10 jours	12-15 par an	n.a.

Source : FMI

56. S'agissant de l'effectif affecté au contrôle fiscal, il représente en général entre 20 et 30 % de l'effectif total d'une administration fiscale (contre moins de 10 % pour la DGI malienne).

57. **Les avantages du contrôle ponctuel.** Cette procédure permet de répondre rapidement à des situations de défaillance et de corriger des anomalies détectées notamment par les services de gestion. Comme souligné par la mission FAD de 2011, le principal objectif du contrôle ponctuel est d'améliorer le comportement des contribuables en matière de déclaration et de paiement de l'impôt. Cette finalité s'apprécie globalement. Beaucoup plus que par le redressement immédiat, consécutif au contrôle, c'est par une augmentation de la présence de l'administration dans les entreprises que ce résultat sera atteint notamment en matière de TVA et d'impôt sur les salaires. Cette présence fréquente, à l'occasion de contrôles rapides portant sur quelques opérations bien ciblées au cours d'une période brève, vise à la fois la réparation des erreurs, l'information des comptables et dirigeants et la dissuasion de recourir à la fraude (voir schéma 1 sur la comparaison entre la VG et le CP).

Schéma 1. Les atouts du contrôle ponctuel



58. **L'encadrement du contrôle fiscal doit être renforcé.** En l'absence de chef de brigade, l'encadrement des vérificateurs est, de fait, exercé par la Division d'appui à la vérification (DAV) qui relève de la Sous-direction chargée du contrôle fiscal. Cet encadrement est réalisé sous couvert de la procédure « assurance de la qualité ». Dès lors, la DAV reçoit pour analyse et avis l'ensemble des pièces de procédure (notification de redressement, confirmation de redressements, rapport de vérification, etc.) pour toutes les vérifications réalisées par la DGI. Comme constaté par la mission FAD de 2011, la révision de l'ensemble des dossiers de contrôle rallonge les délais de la procédure, souvent de plusieurs semaines. La solution n'étant pas d'augmenter le nombre de réviseurs, il est proposé de prendre les mesures suivantes :

(1) Les vérificateurs doivent être organisés en brigades dirigées par un chef de brigade dont les principales activités sont reprises dans l'encadré 1. En règle générale, un chef de brigade encadre 10 à 12 vérificateurs. Il faudrait nommer en priorité 2 chefs de brigade à la DGE et à la DME.

(2) L'assurance qualité doit être réorientée vers l'analyse des opérations de contrôles après leur achèvement, en procédant par sondages. Contrôler la qualité de tous les dossiers des vérificateurs, y compris les plus performants et les plus chevronnés, mobilise inutilement des ressources qui pourraient être utilisées pour les missions de contrôle sur place et d'enquête, par exemple.

Encadré 1. Le rôle du chef d'une brigade de vérification

Le chef de brigade est essentiellement un animateur mais également l'interface avec les services centraux.

- ✓ Le chef de brigade animateur :
 - veille à ce que les vérificateurs aient connaissance des mesures législatives nouvelles ;
 - est en contact permanent avec les vérificateurs pour la préparation des missions et leur déroulement ;
 - suit régulièrement le déroulement des procédures (phases, respect des délais, ...) ;
 - est destinataire des actes de la procédure de contrôle (notifications, confirmations, ...) ;
 - donne son avis sur les redressements et arbitre, si nécessaire après l'avis des services centraux ;
 - tient des réunions régulières avec les vérificateurs ;
 - donne son avis sur les contentieux et arbitre ; et
 - évalue le travail des vérificateurs.
- ✓ Le chef de brigade interface de la direction générale :
 - explique la stratégie retenue par les services centraux ;
 - fait remonter les difficultés rencontrées dans l'exercice du contrôle fiscal ; et
 - propose des mesures pour renforcer l'efficacité de ses services et des procédures et méthodes.
- ✓ Le chef de brigade ne réalise pas de contrôles, cependant :
 - il peut accompagner un vérificateur débutant
 - ou participer à un contrôle qui présente des difficultés majeures (comportement du contribuable, inexpérience ou incompetence du vérificateur).

C. Mesures pour renforcer l'activité recherche et élargir l'assiette fiscale

59. L'élargissement de l'assiette fiscale est également une priorité des autorités. La DGI a renforcé, depuis quelques années, les services chargés de la recherche et des enquêtes de la Division recherche. En outre, le Comité mixte de renseignement et d'investigations économiques et financières (*Le Comité*) a été constitué par décret interministériel¹⁴ en mars 2012 pour faciliter la mobilisation et l'utilisation du renseignement à usage fiscal (un premier bilan de son activité sera réalisé en septembre 2013). Pour renforcer l'efficacité des services d'enquêtes et de

¹⁴ Le comité a été constitué par le ministère de l'économie et des finances ; le ministère de l'industrie, des investissements et du commerce ; le ministère du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme ; et le ministère du développement social, de la solidarité et des personnes âgées.

recherche pour élargir l'assiette fiscale trois mesures seront nécessaires : (1) clarifier les rôles entre les divers intervenants ; (2) développer une véritable stratégie de recherche ; et (3) évaluer régulièrement les résultats obtenus.

60. **Clarification des rôles des intervenants.** La mission FAD de 2011, avait discuté avec les autorités de la possibilité de renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude et l'échange d'information en créant une brigade mixte entre plusieurs ministères et directions. L'annexe 3 du rapport précisait que :

- (1) Le principal objectif d'une brigade mixte est d'établir une collaboration étroite entre ses membres (en particulier la DGI, la DGD et la DNTCP) pour réaliser des enquêtes permettant de mettre à jour des procédés de fraude dans les domaines fiscal et douanier. Si besoin, la brigade peut intégrer d'autres administrations pour des opérations particulières concernant notamment les exploitations minières ;
- (2) Cette brigade doit agir en appui au contrôle fiscal et douanier par la mise en œuvre d'enquêtes pour mettre en évidence des fraudes liées aux échanges régionaux et internationaux (en particulier fausses exportations et importations frauduleuses), s'assurer de la juste application des régimes spéciaux (suivi de la destination des biens exonérés, par exemple) et élargir l'assiette par des enquêtes dans le milieu des activités informelles ;
- (3) L'activité de la brigade mixte ne doit pas faire double emploi avec celle des autres services d'enquête et de recherche de la DGI et de la DGD. A titre d'exemple, s'agissant de la collecte du renseignement à usage fiscal, la cellule mixte n'a pas pour vocation de se substituer au service de recherche et d'enquêtes de la DGI, ni aux services de vérifications. Dès lors, elle n'a pas vocation à réaliser des contrôles fiscaux, ni à utiliser les informations du SYDONIA pour notamment procéder au rapprochement des importations et des exportations avec les chiffres d'affaires déclarés par les entreprises concernées. En outre, la brigade doit partager la base de données de la DGI qu'elle enrichira par les informations qu'elle collectera. En revanche, les tâches non effectuées par ces mêmes services de recherche (même si elles sont prévues dans leur activité) peuvent lui être confiées. Par exemple, la brigade mixte peut mettre en œuvre la procédure du droit d'enquête prévue aux articles 549 et suivants du Code général des impôts. Cette procédure a notamment pour vocation de sécuriser les recettes TVA en permettant aux administrations des impôts et des douanes de s'assurer que les marchandises circulant ou mises à la consommation ont été soumises à la TVA, soit au cordon douanier lors de leur importation, soit lors de leur vente sur le marché domestique. Enfin, des enquêtes peuvent lui être confiées pour détecter les éventuels trafics en matière minière.

61. Dès lors, l'utilisation des informations en provenance des administrations financières (douane, Trésor public, etc.) doivent relever de la compétence de la brigade de recherche de la DGI en utilisant la liaison informatisée entre SYDONIA et SIGTAS.

62. Des que la brigade de recherche aura renforcé ses capacités pour collecter et traiter l'information fiscale, le rôle du Comité devra être réorienté afin d'éviter la duplication de ses

missions avec celles normalement dévolues à un service d'enquêtes. Dès lors, en matière de collecte de renseignements, il interviendra pour faciliter la collecte d'information auprès de sources d'accès difficile telles que les banques et les établissements financiers, les compagnies d'assurance, la Banque centrale, etc. En outre, il supervisera l'activité des services de recherche afin de renforcer leur efficacité.

63. ***Développer une stratégie de collecte et d'utilisation de l'information.*** Des efforts ont été réalisés au cours des dernières années pour améliorer l'identification des contribuables personnes physiques et personnes morales sur la base du numéro d'identification fiscal (NIF). Si la procédure de collecte de données a eu pour objectif de centraliser les données autour du NIF, deux constats s'imposent toutefois en ce qui concerne ces données et leur traitement :

(1) le contrôle n'a pas été intégré dès le départ dans le processus de collecte. La base de données est essentiellement utilisée par les services de contrôle après la programmation. Or, l'un des premiers objectifs d'un service de recherche est d'alimenter la programmation du contrôle fiscal ; et

(2) les services de recherche n'ont pas accès aux informations sur les dossiers fiscaux.

64. En définitive, le programme de contrôle est largement assis sur les renseignements bruts (c'est-à-dire non rapprochés avec les dossiers fiscaux) collectés par la brigade de recherche. Cette façon de procéder est source de nombreuses difficultés, dont : (1) des entreprises programmées en contrôle fiscal sans être localisées ; (2) l'exploitation de renseignements inutiles car déjà déclarés par les entreprises ; (3) une programmation très aléatoire ; et (4) de nombreux renseignements jamais utilisés.

La valorisation des renseignements collectés par les services de recherche est un impératif pour élargir l'assiette fiscale et lutter efficacement contre la fraude. La démarche recommandée pour valoriser les renseignements recueillis vise à : (1) concentrer les efforts sur les véritables enjeux, (2) transmettre une information utile aux services vérificateurs et de gestion ; et (3) utiliser rapidement l'information recueillie. L'encadré 2 présente une méthodologie d'utilisation du renseignement fiscal.

Encadré 2. Méthodologie pour utiliser les recoupements à des fins de programmation

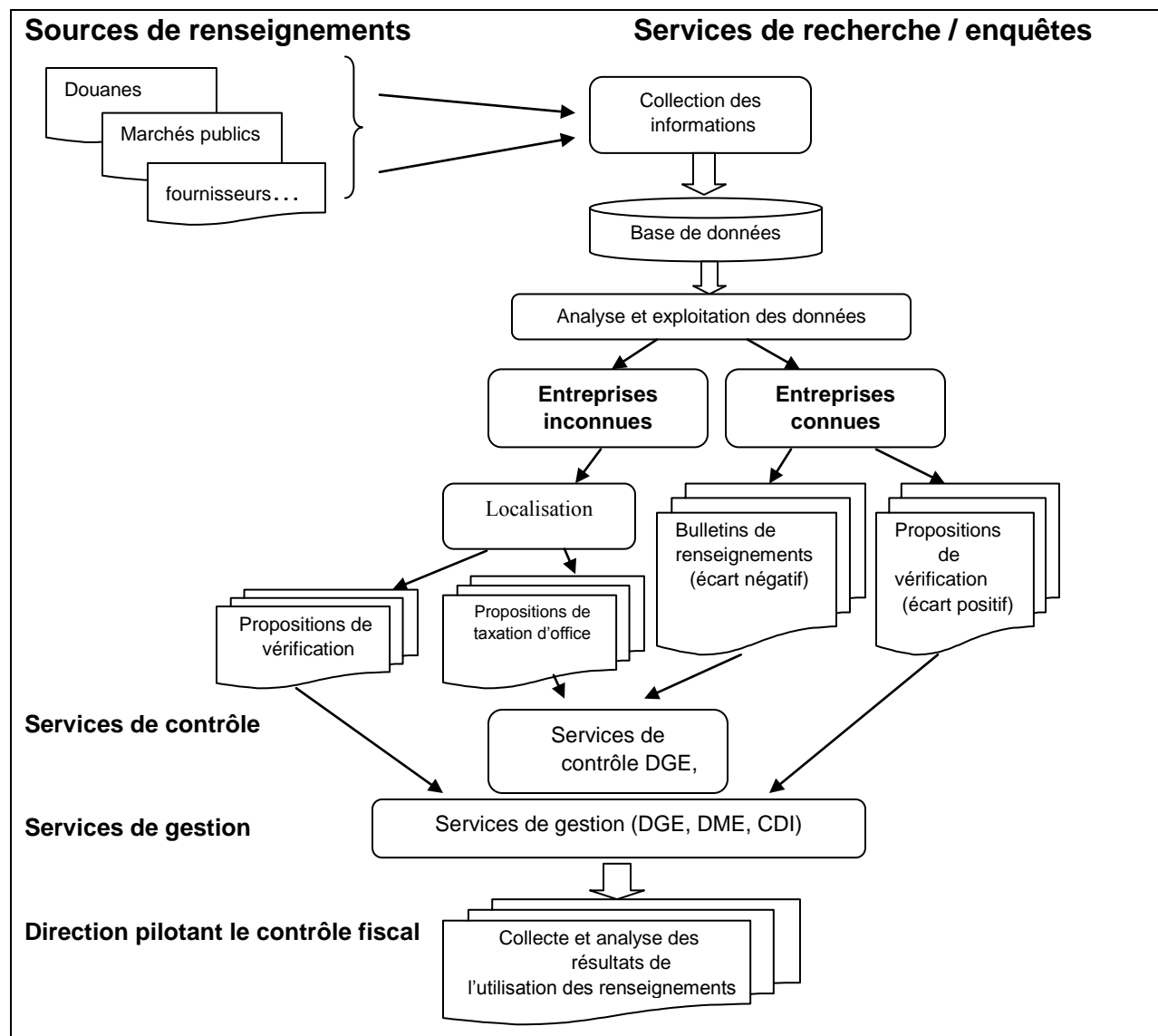
La qualité du contrôle fiscal dépend pour une grande partie de la qualité de la programmation qui est elle-même très dépendante de l'activité des services d'enquêtes et de recherche.

La recherche du renseignement à usage fiscal constitue la principale mission d'un service de recherche qui doit :

- ✓ impérativement concentrer son activité sur la recherche des renseignements les plus utiles ce qui implique de limiter les recoupements selon un seuil (1 million par exemple) mais qui dans un premier temps pourrait être limité au seuil d'assujettissement à la TVA.
- ✓ Veiller à une utilisation rapide des informations obtenues. L'expérience montre que de nombreux renseignements s'avèrent inutilisables après quelques mois (principalement ceux qui mettent à jour des entreprises importantes se cachant dans l'informel), soit parce que l'entreprise a disparu soit qu'elle a organisé son insolvabilité.
- ✓ Transmettre une information utile. Le service de recherche n'est pas un simple organe de transmission de données. Il doit rapprocher les éléments recueillis des données fiscales connues de la DGI, soit directement par une liaison SYDONIA, soit en consultant les dossiers fiscaux, et faire des propositions en respectant les principes suivants :
 - si l'entreprise est inconnue du service de gestion ou imposée à l'IFU alors que le renseignement obtenu suppose une activité relevant du bénéfice réel, une fiche de proposition pour vérification est établie.
 - si l'entreprise est imposée au régime réel, le service s'assure de la conformité du chiffre d'affaires déclaré avec le montant du recoupement: (i) soit le chiffre d'affaires déclaré est inférieur au montant recoupé, une fiche de proposition de vérification est établie; (ii) soit le chiffre d'affaires déclaré est supérieur au montant du recoupement, un bulletin de recoupement est rédigé pour être classé dans le dossier fiscal de l'entreprise.

65. **Analyse des résultats.** Il est important, afin de valoriser le travail effectué par les services de recherche et de réorienter, si besoin leur stratégie, de procéder à l'évaluation de l'utilisation des renseignements par les services destinataires. Cette analyse doit être effectuée par la sous-direction chargée du contrôle fiscal. La figure 2 présente le circuit de l'information fiscale.

Schéma 2. Circuits et exploitation du renseignement fiscal



D. Encadrement de la suppression de la retenue à la source de la TVA

66. Après avoir atteint 6,8 % du PIB en 2005, à l'issue d'une période de forte progression entre 2000 et 2005 (4,3 à 6,8 %), le ratio recettes de TVA globales/PIB a régressé à 5,6 % en 2010. Un redressement des recettes de TVA à 6,2% du PIB en 2011 (tableau 4) a été opéré en dépit d'un fort ralentissement de la croissance (3,5% contre 5,8% l'année précédente) consécutif à une mauvaise campagne agricole.

Tableau 4. Evolution des recettes de TVA (2000-2012)
(Milliards de FCFA et % PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TVA collectée par la DGI	72,3 (2,6)	70,1 (2,2)	72,6 (2,1)	88,1 (2,2)	94,5 (2,2)	98,9 (2,1)	115,0 (2,3)	103,2 (1,9)
TVA collectée par la DGD	119,6 (4,2)	126,9 (4,1)	121,8 (3,6)	112,7 (2,9)	153,9 (3,6)	162,9 (3,5)	185,5 (3,7)	171,5 (3,3)
TVA compte BCEAO							9,950 (0,2)	11 779 (0,3)
TVA globale	191,9 (6,8)	197,0 (6,3)	194,4 (5,7)	200,8 (5,1)	248,4 (5,8)	261,9 (5,6)	310,5 (6,2)	286,5 (5,5)
TVA globale/recettes totales (%)	43,2	40,8	38,3	38,0	39,2	37,8	42,6	37,3
Recettes totales/PIB	15,7	15,4	14,8	13,5	14,7	14,8	14,5	14,8
PIB pour mémoire	2 829	3 132	3 425	3 915	4 233	4 656	5028	5243

Source : calculs de la mission à partir des données des Directions des Douanes et des Impôts

67. En 2012, le niveau d'efficacité budgétaire¹⁵ de la TVA est tombé à $(5,5 \times 100) / 18 = 30,5$ ce qui correspond à la branche inférieure de la fourchette (30 à 40) des coefficients d'efficacité de la TVA généralement constaté dans les pays d'Afrique subsaharienne. Cette faible¹⁶ efficacité budgétaire de la TVA est imputable pour partie à la grave crise que traverse le Mali mais aussi à la stagnation depuis 2005 de l'efficacité budgétaire de la TVA.

68. Afin d'enrayer une évolution déjà défavorable des recettes de TVA qui s'amorçait, une retenue à la source de la TVA avait été instaurée en 2006. Conformément à la recommandation de la mission de 2011, la retenue opérée par les entreprises relevant de la DGE a été supprimée en janvier 2012. La suppression de la retenue à la source sur les marchés publics a été limitée à 40 % au 1er janvier 2013 et deviendra totale au 1er janvier 2014.

69. **Les difficultés consécutives à la suppression partielle de la retenue à la source TVA.** La suppression partielle de la retenue à la source a été suivie d'une baisse des recettes de TVA en 2012 (tableau 3). Cependant, les causes de cette baisse sont difficiles à déterminer car la suppression de la RAS se combine avec les effets de la crise.

70. Contrairement aux attentes, aucune augmentation du nombre de déclarations de TVA ou des montants de TVA reversés par les entreprises subissant la retenue à la source jusqu'à fin 2011 n'a été constatée. Un impact défavorable de la suppression partielle de la retenue à la source TVA sur le montant des recettes globales de TVA est donc possible.

¹⁵ Il s'agit du coefficient d'efficacité budgétaire défini par Ebrill *et alii*, 2001, qui facilite les comparaisons internationales. Ce coefficient mesure la recette moyenne de TVA (mesurée par rapport au PIB) portée par un point de TVA.

¹⁶ Pour des comparaisons internationales, notamment entre pays de l'UEMOA, se référer au rapport FAD de 2011.

71. La mission FAD de 2011 avait particulièrement attiré l'attention sur les risques de pertes de recettes de TVA associés à la suppression de la retenue à la source de la TVA : le risque essentiel était que les entreprises subissant auparavant la retenue, s'estiment toujours libérées de leurs obligations déclaratives et s'abstiennent de déposer leurs déclarations de TVA alors qu'avec la suppression de la retenue TVA, elles collectent à nouveau une TVA nette. Ce risque de non-reversement est d'autant plus à prendre à compte que la retenue à la source contribuait à plus de 50 % du montant de la TVA intérieure (rapport FAD, 2011). Dans ce contexte, la mission avait recommandé d'engager des actions de communication en direction des entreprises subissant la retenue TVA et renforcer et adapter les contrôles sur les entreprises ne subissant plus la retenue à la source TVA. Or l'action de l'administration a été limitée à l'envoi tardif (avril 2013) d'un courrier aux entreprises concernées pour leur rappeler leurs obligations déclaratives. Aucun contrôle n'a été mis en œuvre.

72. La suppression prochaine de la retenue de TVA relative aux marchés publics aggrave encore le risque de pertes de recettes de TVA. Afin de pallier ce risque, il sera impératif de mettre en place des opérations de contrôles ponctuels en s'appuyant sur des recoupements pour s'assurer que les entreprises subissant auparavant la retenue à la source TVA la reversent effectivement.

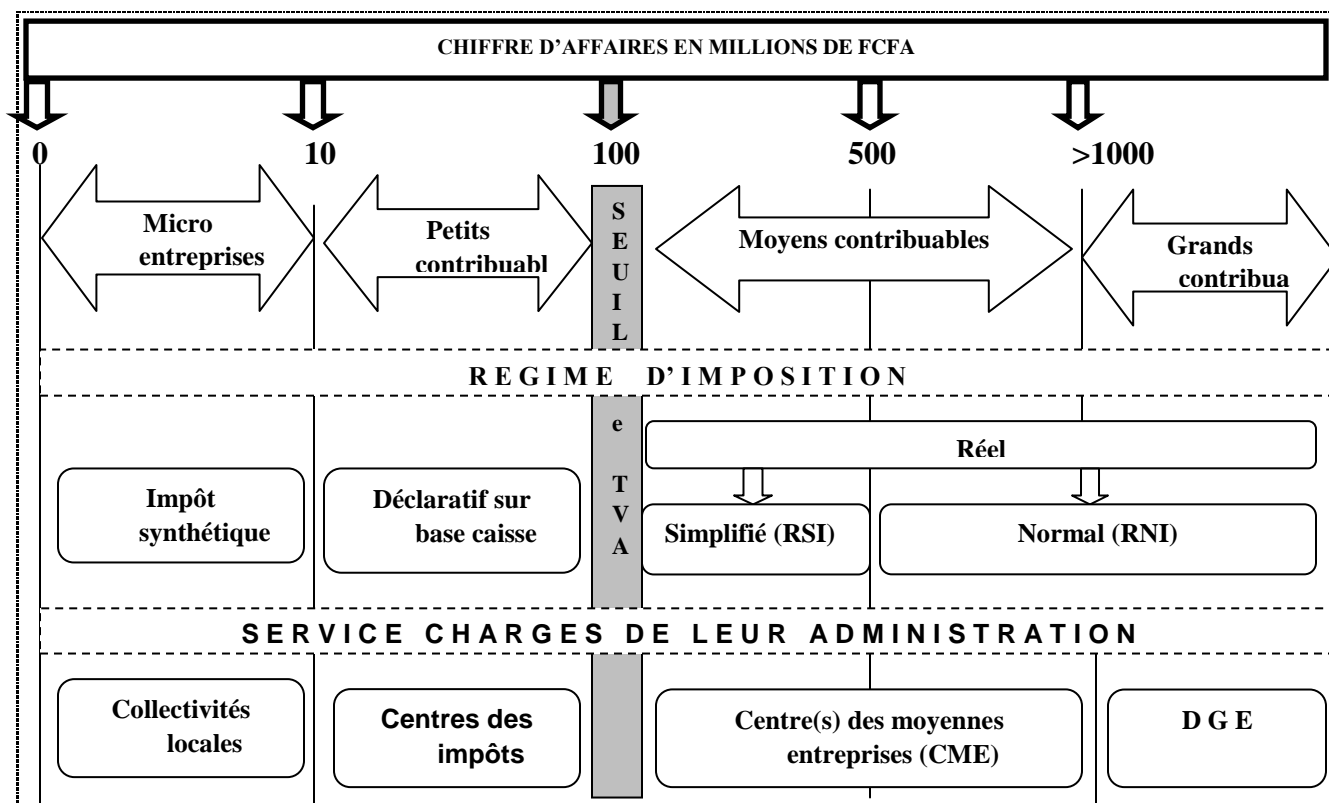
E. Autres mesures pour améliorer l'efficacité des services

73. *Finaliser la réorganisation de la DGI selon le principe de la segmentation.* La réorganisation de la DGI, a commencé en 1994 avec la création de la Direction des grandes entreprises (DGE). Elle s'est poursuivie en 2010 avec la création de la Direction des entreprises moyennes (DME). Depuis janvier 2012¹⁷, la DGE est compétente pour administrer les entreprises réalisant un chiffre d'affaires (CA) supérieur à 1 milliard de FCFA, la DME pour celles qui réalisent un CA compris entre 100 millions et 1 milliard de FCFA et les Centres des impôts (CDI) pour les entreprises dont le CA est inférieur à 100 millions FCFA.

74. La mission soutient le projet de la DGI de finaliser sa réorganisation qui aboutira à confier l'administration des entreprises soumises à un régime réel d'imposition à la DGE et à la DME et l'administration des petites entreprises aux CDI. En définitive, la redéfinition des segments de la population fiscale pourrait se traduire par les règles de gestion reprises dans le schéma sur la classification des contribuables (y compris la création, à terme, d'une catégorie incluant les micro-entreprises et de la révision du RSI comme recommandé).

¹⁷ Avant 2012, les seuils de compétence étaient de 500 millions pour la DGE, compris entre 150 et 500 millions pour la DME et inférieur à 150 millions pour les CDI.

Schéma 3. Proposition de classification des contribuables



75. **Renforcer la maîtrise des restes à recouvrer (RAR).** Entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2012, les RAR enregistrés à la DGE et à la DME ont augmenté de 8,4 milliards à 42,4 milliards FCFA. Cette augmentation est due en grande partie à la crise qui s'est traduite par des difficultés accrues de paiement par les entreprises, en particulier s'agissant d'impôt assis sur une assiette antérieure à la crise (IS et IBIC en particulier).

76. Tout en tenant compte des difficultés inhérentes aux situations de crise, la DGI doit procéder à un apurement rapide de ces RAR. Pour cela, les services de recouvrement devront effectuer une analyse détaillée des RAR afin de déterminer les possibilités de recouvrement. Le tableau 5 présente un exemple de cadre de suivi des RAR.

Tableau 5. Exemple de classement des RAR pour déterminer leur « recouvrabilité »

Ancienneté	RAR de moins de 3 mois	RAR de plus de 3 mois et moins de 6 mois	RAR de plus de 6 mois et de moins d'1 an	RAR de plus d'1 an et de moins de 3 ans	RAR de plus de 3 ans
Nature des RAR					
Sursis de paiement					
Contentieux					
Dégrèvements attendus					
Entreprises en cessation					
RAR non contestés					
Total					

77. Un plan d'action doit être élaboré à partir de cette classification, pour mettre en place les mesures nécessaires pour apurer les RAR. Trois catégories de RAR pourraient être retenues: (1) les RAR recouvrables : pour lesquels des actions en recouvrement doivent être lancées sans délais ; (2) ceux présentant une possibilité faible de recouvrement pour lesquels des actions adaptées seront mises en œuvre (à titre d'exemple, sollicitation de l'assistance des autorités dans le cas de non paiement par des entreprises détenues par l'Etat) ; et (3) les RAR non recouvrables qui seront proposés en admission en non valeur.

78. Le plan d'action accordera la priorité à la relance des RAR les plus importants qui présentent la meilleure possibilité de recouvrement (tels que, par exemple, les *RAR non contestés de moins de 3 mois* dans la classification proposée ci-dessus). En outre, durant cette phase l'équipe chargée de la mise en place du plan d'action et de son suivi devra analyser le respect des conditions et des délais accordés éventuellement en matière de sursis de paiement. De même, elle devra s'assurer que toutes les diligences ont été prises pour que le traitement du contentieux ne ralentisse pas le recouvrement des créances fiscales.

79. Corrélativement, des mesures devront être proposées par les receveurs pour éviter l'accumulation future des RAR. L'encadré 3 présente les principaux domaines dans lesquels il est important d'intervenir pour limiter la création de RAR.

Encadré 3. Mesures pour maîtriser la création de RAR

Pour éviter l'accumulation de nouveaux arriérés les mesures suivantes peuvent être mises en œuvre :

- ✓ **Améliorer le suivi des obligations déclaratives des entreprises:** pour chaque dépôt de déclaration sans paiement, agir immédiatement auprès de l'entreprise.
- ✓ **Améliorer les impositions :** en particulier celles qui découlent d'un contrôle sur pièces (notamment les taxations d'office) et d'un contrôle fiscal (en renforçant l'encadrement et la qualité des contrôles et des émissions).
- ✓ **Améliorer la formation professionnelle :** évaluer les besoins de formation des receveurs et des agents chargés des poursuites et proposer un plan de formation.
- ✓ **Appliquer l'ensemble des mesures législatives pour poursuivre le recouvrement :** en particulier renforcer l'utilisation des mesures les plus efficaces telles que la saisie conservatoire. En outre, veiller à ce que l'application des actes de poursuite soit faite dans le respect des délais (il ne doit pas s'écouler plusieurs mois avant qu'une poursuite plus contraignante soit engagée alors que l'action précédente n'a donné aucun résultat).
- ✓ **Améliorer les procédures :** veiller au respect des conditions et des délais accordés en matière de sursis de paiement et revoir, si nécessaire, la procédure contentieuse pour raccourcir les délais du recouvrement en cas de contentieux.

F. Recommandations

- Renforcer l'administration de la TVA en : (1) améliorant le suivi des obligations fiscales avec pour objectif des taux de défaillances inférieurs à 10 % pour la DME et à 15 % pour les CDI ; (2) lançant une campagne de contrôle des crédits de TVA ; (3) appliquant le seuil TVA aux personnes morales et en introduisant un droit d'option pour leur assujettissement ; (4) simplifiant le RSI ; et (5) en modernisant les procédures de déclaration et de paiement.
- Améliorer l'efficacité du contrôle fiscal en : (1) révisant les objectifs des vérificateurs ; (2) en privilégiant la procédure de contrôle ponctuel pour la vérification des situations de défaillances et de crédits de TVA ; (3) en organisant les vérificateurs en brigades dirigées par des chefs de brigade ; et (4) en réorientant le contrôle qualité des vérifications vers l'analyse des résultats.
- Renforcer l'efficacité des services de recherche en : (1) clarifiant les rôles respectifs du Comité mixte interministériel et des services de recherche de la DGI pour éviter les chevauchements de compétences ; (2) définissant une stratégie claire de collecte et d'utilisation du renseignement fiscal ; et (3) en donnant accès à la brigade de recherche aux dossiers fiscaux et au fichier des contribuables.
- Diligenter les contrôles ponctuels en priorité sur les fournisseurs les plus importants des 50 grandes entreprises désormais dispensées de précompte. Ces contrôles doivent s'appuyer sur des recoupements à partir de la comptabilité des grandes entreprises effectuant jusqu'à fin 2011 les retenues TVA.
- Mettre en œuvre une action de communication relative aux obligations déclaratives de TVA ciblée plus particulièrement sur les fournisseurs des grandes entreprises et aussi sur l'ensemble des fournisseurs de l'Etat.
- Prévoir de contrôler avec réactivité le reversement effectif de la TVA par les fournisseurs de l'Etat dès la suppression au début 2014 du précompte TVA sur les marchés publics.
- Mettre en place une stratégie d'apurement des restes à recouvrer selon une classification par nature, ancienneté et importance afin de déterminer leur taux de recouvrabilité.

IV. MESURES PRIORITAIRES POUR RENFORCER L'ADMINISTRATION DOUANIÈRE

80. La mission a identifié cinq domaines sur lesquels les efforts de modernisation doivent plus particulièrement porter: (1) le contrôle des opérations commerciales; (2) l'analyse de risque et la lutte contre la fraude; (3) la facilitation et le partenariat; (4) l'informatisation ; et (5) la gestion des ressources et l'encadrement des services.

A. Contrôle des opérations commerciales

Transit : une démarche de sécurisation des opérations qui doit être poursuivie

81. **Deux mesures innovantes viennent d'être prises par la DGD relatives au transit des marchandises sous douane**, qui est d'une grande importance au Mali du fait de son enclavement géographique. Il s'agit de : (1) la mise en application d'un document de transit couvrant le trajet régional; et (2) la création d'un bureau de contrôle du transit (BCT) utilisant un système de géo-localisation et des brigades mobiles d'intervention.

82. **Depuis mai 2013, la représentation des douanes maliennes au port de Dakar crée dans SYDONIA des documents de transit régional TRIE (T1 dans SYDONIA) dès réception d'une copie de la déclaration de transit déposée par l'opérateur auprès des douanes sénégalaises.** Cette procédure facilite l'entrée au Mali et sécurise l'opération douanière, les bureaux maliens d'entrée et de destination étant informés au préalable. Des représentations des douanes maliennes sont installées dans les autres ports ou en voie d'installation et les négociations sont en cours pour appliquer cette procédure sur les autres corridors.¹⁸

83. **Les procédures de recherche des transits non apurés et d'application des droits et taxes suspendus ne sont pas suffisamment encadrées.** Il y aurait lieu: (1) de fixer un délai réglementaire pour les recherches ; (2) en cas de recherches infructueuses, d'exiger, dès l'échéance, le paiement des droits et taxes par le responsable de l'opération de transit, sans égard aux circonstances frauduleuses ou non ; et (3) en cas de non paiement, de percevoir les droits et taxes via la caution. La procédure de cautionnement actuelle semble cependant peu efficace car limitée à une caution morale. Une garantie financière chiffrée devrait être exigée, calculée en fonction du trafic moyen de l'opérateur sur la période annuelle précédente et de la durée moyenne des voyages. Pour les nouveaux importateurs, le niveau de caution nécessaire devrait être suivi et ajusté s'il y a lieu, au moins mensuellement.

84. **Le commerce du secteur informel requiert des mesures plus contraignantes.** Selon les informations obtenues, les groupages de marchandises hétéroclites mal ou non identifiées par des documents commerciaux, proviennent principalement de Guinée. Pour ce trafic, il serait préférable de dédouaner au plus près de la frontière et de procéder plus fréquemment au déchargement pour inspection intégrale. Une alternative qui pourrait être étudiée, serait de supprimer le seuil d'intervention de la société d'inspection et lui demander d'inventorier et évaluer toutes les marchandises. La frontière guinéenne est en outre un lieu connu de contrebande de produits fortement taxés, notamment les cigarettes. Cette contrebande doit être combattue par une action combinée des brigades mobiles et des services d'enquêtes douanières (cf. B ci-après).

¹⁸ Corridors à partir d'Abidjan, Conakry, Cotonou, Lomé, Nouakchott et Tema. Le ministre des finances va relancer très prochainement les discussions avec la Côte d'Ivoire.

85. **L'utilisation combinée d'un système performant de géo-localisation des véhicules utilitaires – dénommé Ébémi¹⁹ – et de brigades douanières mobiles d'intervention en cas d'incident, va considérablement sécuriser le transit sous douane.** Ébémi vient d'être lancé sur le corridor Tema-Ouagadougou-Bamako. La mission soutient l'initiative de la DGD d'appliquer ce dispositif sur tous les corridors. Le coût réduit d'utilisation de la balise (12500 FCFA par véhicule et par voyage) et les projets de la DGD pour la surveillance du territoire rendent cette extension tout à fait réalisable.

Un nouveau modèle de contrôle des opérations commerciales à mettre en place

86. **Pour l'instant, l'essentiel du contrôle des opérations commerciales repose encore sur les bureaux de douane.** Malgré la rigueur et les efforts placés sur les vérifications lors du dédouanement, l'efficacité des contrôles de première ligne ont atteint leurs limites. Comme le montre le tableau 6, les résultats du contrôle de la valeur, de l'origine et de l'espèce tarifaire sont modestes.

Tableau 6. Contentieux douanier par type d'infraction, janvier-mai 2013 (en FCFA)

Type	Droits compromis	Amendes	Montant de la vente
Contrebande	61 017 742	101 506 755	59 669 343
Valeur	248 420 495	71 161 260	0
Espèce	50 142 716	12 322 000	0
Détournement de destination	33 167 019	11 998 750	0
Autres	352 982 709	240 380 274	0
Total	745 730 681	437 369 039	59 669 343

Source : DGD

87. **Pour pallier les limites des bureaux, les structures destinées à renforcer le contrôle des opérations commerciales ont été créées en 2012.**²⁰ Il s'agit, d'une part, de la division valeur, origine et tarif (située à la direction des recettes, de la planification et des programmes de vérifications) et d'autre part, de la direction des contrôles après dédouanement. Ceci est en ligne avec les recommandations précédentes. Il est nécessaire de préciser les attributions de ces services, d'établir les liaisons fonctionnelles entre eux, et de développer leurs capacités. Il convient, en plus, de renforcer les capacités de la division valeur, origine et tarif pour la maîtrise de ces domaines déterminants pour les recettes

88. **La répartition des contrôles des opérations commerciales devrait évoluer comme indiqué schématiquement au tableau 7.** On devrait observer un rééquilibrage du nombre de contrôles au profit de l'après dédouanement, et une spécialisation des deux niveaux de contrôle

¹⁹ Ébémi signifie « Où es-tu ? » en Bambara. Ce système de conception malienne a été soutenu par la chambre de commerce et d'industrie, le conseil malien des chargeurs et le conseil malien des transporteurs. Il sert également à la police, la gendarmerie et au ministère chargé des transports. Selon les informations reçues, les importateurs comme les chauffeurs sont demandeurs du système.

²⁰ Décret N. 2012-148/P-RM du 2 mars 2012 déterminant le cadre organique de la direction générale des douanes.

en fonction de leurs avantages comparatifs. La plus-value de la division valeur, origine et tarif devrait résider dans une forte capacité de recherche et d'analyse pour mieux assister les deux services opérationnels.

Tableau 7. Proposition de réorganisation des contrôles douaniers des opérations commerciales

Service	Activités actuelles	Attributions proposées
Bureaux de douane (y compris les bureaux spécialisés)	Réalisent l'essentiel des contrôles. Prennent en compte la sélection par SYDONIA pour réaliser une inspection physique (circuit rouge) ou documentaire (circuit jaune).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Focalisation sur les contrôles pour lesquels le bureau a un avantage comparatif : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Opérateurs nouveaux, opérateurs informels, opérateurs à haut risque ✓ Opérations/irrégularités peu complexes (quel que soit l'opérateur) ✓ Vérifications pour lesquelles l'inspection physique est indispensable (quantité, nature, sécurité...) ▪ Consignation des constatations et résultats (positifs ou négatifs) pour exploitation après dédouanement. ▪ Signalements des soupçons d'irrégularités non contrôlables en contrôle immédiat. ▪ Diminution du nombre de contrôles.
Division valeur, origine et tarif		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pôle d'expertise - connaissance approfondie des règles. ▪ Service de recherches et d'analyse (notamment sur les prix). ▪ Soutien aux bureaux en continu (avis spontanés ou sur requête). ▪ Soutien au contrôle après dédouanement pour les dossiers complexes.
Direction des contrôles après dédouanement	Occupe une place limitée dans les contrôles douaniers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrôles couvrant environ 70 % des valeurs déclarées – via le contrôle cyclique et exhaustif des grands opérateurs. ▪ Extension des contrôles positifs de première ligne (via le contrôle différé) et actions prises suite à des signalements. ▪ Plan de contrôles spécifiques aux exonérations. ▪ Augmentation du nombre de contrôles.

89. **Cette nouvelle organisation présente un potentiel d'amélioration des recettes et de facilitation supérieur à l'organisation traditionnelle.** La seconde ligne est seule en mesure de mener des contrôles approfondis et couvrant une large part du trafic. Des contrôles de première ligne moins nombreux mais ciblés sont par ailleurs indispensables à la facilitation (cf. chap. III).

Mesures spécifiques à la valeur, l'origine et l'espèce tarifaire

90. **Le contrôle de la valeur présente des difficultés.** Pour environ 55 % des importations, les bureaux peuvent utiliser les attestations de valeur (AV) émises par la société BIVAC, en vue de vérifier la valeur déclarée. Pour le reste, ils tentent de suivre les règles de l'article VII du GATT, sans disposer d'outils fiables. Il subsiste également quelques valeurs administratives. La division valeur, origine et tarif devrait devenir un véritable service de recherches recueillant en permanence des informations sur les valeurs de produits en vue de fournir des éléments aux bureaux pour détecter les anomalies les plus évidentes (les autres étant traitées après dédouanement). Cette recherche devrait porter en priorité sur les produits porteurs de recettes.

91. **Les produits déclarés d'origine UEMOA bénéficiant du traitement tarifaire préférentiel représentent près du quart des importations du Mali.** Il y a donc matière à intensifier le contrôle de l'origine. Alors que les vérifications des bureaux partent d'anomalies constatées sur les certificats, emballages et marchandises, les travaux de la division devront porter sur l'analyse des trafics commerciaux en vue de détecter des courants de fraude, généralement complexes, qui seront traités par le contrôle après dédouanement (cette analyse servira aussi à la gestion du risque pour les contrôles réalisés par les bureaux). Il faut, en plus, établir un dispositif d'interrogation des douanes des pays de l'UEMOA et de collaboration avec ces administrations. Ceci est conforme à la législation de l'UEMOA.

92. Certaines marchandises obtenues après transformations dans les pays côtiers sont accompagnées de certificats d'origine préférentielle alors que le TEC ne semble pas avoir été appliqué aux intrants. La DGD devrait questionner l'autorité émettrice du certificat sur ce point et, selon la réponse et les dispositions communautaires applicables au cas considéré, récupérer les droits ou porter le litige devant la Commission de l'UEMOA.

93. **Sur le plan de l'espèce tarifaire, trois mesures apparaissent nécessaires :**

- ✓ La division devrait réaliser des études périodiques de l'utilisation des différentes positions tarifaires en vue de détecter les anomalies ;
- ✓ Il est souhaitable d'émettre des avis de classement de produits. Cette démarche a plusieurs avantages : prévisibilité pour l'importateur, harmonisation des pratiques entre les bureaux, et fiabilité du classement pris par des spécialistes de la matière. Il est recommandé d'émettre les avis à la demande des opérateurs (décisions anticipées au chapitre III) et à l'initiative des services douaniers.
- ✓ Le recours à l'analyse en laboratoire est, pour certains produits, indispensable pour déterminer leur classement tarifaire. Un laboratoire étant coûteux, la DGD devrait négocier un partenariat avec un laboratoire public ou privé au Mali.

Conduite des contrôles après dédouanement

94. **L'organisation mise en place est pertinente, elle couvre les différents types de contrôles devant être exécutés,** y compris une section dédiée au suivi des exonérations dont le poids sur les recettes est considérable (cf. annexe 4). Les services ont tenu compte de la méthodologie discutée lors du séminaire de l'AFRITAC de mars 2013. Cependant, comme pour les autres services spécialisés, des besoins importants de formations spécifiques subsistent (comme la comptabilité et l'approfondissement des matières techniques douanières).

95. **Parmi les points à surveiller particulièrement,** figure la nécessité de soigner la rédaction des procès-verbaux, conformément aux dispositions du contentieux douanier, et de s'assurer que les éléments de fait et de droit présentés démontrent l'infraction. En second lieu, il conviendrait de limiter l'envoi des cas contestés par les opérateurs directement aux tribunaux, en

actionnant des voies de recours administratifs (cf. chapitre III). Les contrôles après dédouanement doivent débiter par une analyse de risque propre à la direction. Le contrôle différé doit être nettement différencié du contrôle par les bureaux : il ne doit pas se limiter à un réexamen déclaration par déclaration, mais s'appuyer sur les recoupements dans l'échantillon sélectionné et avec la documentation demandée à l'opérateur ou des informations externes. Le contrôle en entreprise doit être strictement encadré et limité dans le temps.

Services d'inspection

96. La société BIVAC délivre les services suivants: (1) inspection des marchandises avant embarquement dans le pays de départ ; (2) avis sur la valeur et l'espèce ; (3) opération des scanners conjointement avec la douane ; et (4) sécurisation des chargements de produits pétroliers importés à partir des dépôts d'approvisionnement,

97. À terme, la division valeur, origine et tarif de la DGD devrait être en mesure de donner des avis sur la valeur et l'espèce aux bureaux de douane et pourra ainsi prendre le relais du contrat de pré-inspection. L'acquisition des capacités requises sera cependant progressive. Les avis externes ne devraient être abandonnés qu'en fonction des progrès enregistrés. Ils seraient maintenus pour les produits ou secteurs qui continueraient de poser des difficultés à la division

Compte tenu des inspections actuellement réalisées par la DGD, l'inspection des marchandises dans le pays de départ par une société, n'apparaît plus nécessaire, sauf dans le cas du secteur informel. L'expérience internationale montre que ce type d'inspections, en s'ajoutant ou en se substituant aux contrôles de la douane, ne contribue ni à l'efficacité, ni à la modernisation de cette administration. L'inspection physique avant embarquement pourrait donc être abandonnée (les avis sur la valeur et l'espèce subsistant seraient déconnectés de l'inspection avant embarquement). En revanche, il y a avantage à continuer d'externaliser les vérifications par scanner et les mesures de sécurisation des produits pétroliers.

Recouvrement forcé

98. **Au Mali, les services douaniers liquident les droits et taxes qui sont recouverts par les services du Trésor.** Selon les informations reçues de la douane, il semble que le Trésor se limite à un rôle de caissier. Les services douaniers liquident et recouvrent les pénalités (article 322 du code des douanes). Le renforcement des contrôles après dédouanement et les actions de régularisation des procédures vont entraîner une augmentation des droits et taxes à recouvrer hors dédouanement, donc sans la garantie présentée par la marchandise, et dans la plupart des cas, sans recours possible à une caution. Quels que soient les montants en cause, il est primordial de recouvrer efficacement les dettes douanières ; à défaut les contrôles sur les recettes n'ont plus de raison d'être et la crédibilité de l'administration est mise en cause. Il est donc important que la fonction de recouvrement forcé soit efficacement exercée.

99. **La DGD paraît mieux placée pour recouvrer les droits et taxes a posteriori.** En principe, le partage des missions entre les services douaniers (liquidation) et du Trésor

(perception) devrait s'appliquer dans tous les cas.²¹ Cependant, et compte tenu que les services douaniers sont compétents pour le recouvrement des pénalités, il serait probablement plus efficace qu'ils soient chargés du recouvrement a posteriori des droits et taxes. Il serait opportun de s'assurer qu'ils disposent de pouvoirs juridiques adaptés. Bien que le code des douanes soit contraignant, une mesure plus adaptée que les dispositions actuelles consisterait à pouvoir retenir jusqu'au paiement de la dette, toutes marchandises (autres que celles sur lesquelles porte la dette) en voie d'être importées ou exportées par le débiteur.²²

100. **Comme le montre l'exemple du transit, des délais doivent être établis pour encadrer les étapes du recouvrement de droits et taxes a posteriori.** La réglementation douanière devrait fixer: (1) un délai (de l'ordre de 10 jours) partant de la constatation de l'irrégularité pour notifier le montant dû au redevable, et (2) un second délai partant de cette notification (de l'ordre de 30 jours) accordé au débiteur pour le paiement. La notification est accompagnée de la prise en compte de la dette dans la comptabilité douanière.

Importations de produits pétroliers

101. Les informations communiquées sur les importations de produits pétroliers, premier poste de recettes, montrent que ces importations sont bien maîtrisées.²³ Il a été suggéré que la division de l'analyse de risque surveille les variations des volumes mis à la consommation en vue de détecter de possibles substitutions de produits d'un niveau de taxation différent, le contrôle de l'utilisation finale des produits revenant en principe aux services douaniers.

Exportations d'or

102. La DGD ne reçoit pas copie du rapport de raffinage du minerai à destination. Ainsi, elle ne corrige pas après coup la valeur dans la déclaration d'exportation. Le dispositif de contrôle des quantités déclarées est, en revanche, opérationnel.²⁴

²¹ Le Département des finances publiques du FMI recommande généralement que les administrations fiscales et douanières recouvrent les droits et taxes. Au cas présent, la mission a été informée que les services du Trésor utilisent le système SYDONIA pour l'encaissement et qu'aucune difficulté n'a été relevée dans le rapprochement des liquidations et des recouvrements dans le cas général du dédouanement. Il n'y aurait donc pas lieu de remettre en cause ce partage des missions.

²² Cette disposition existe, par exemple, dans la législation douanière canadienne (cf. article 97.25 de la loi sur les douanes canadienne, reproduit en annexe 5 du présent rapport).

²³ Référence à la base taxable relevée par BIVAC à la sortie des dépôts à l'étranger, simplification apportée par l'absence de prise en compte de freintes, utilisation de compteurs volumétriques à la mise à la consommation, et maintien sous sujétion douanière de certains produits exonérés comme le carburéacteur.

²⁴ Pesage en présence de trois administrations, douane, géologie et gendarmerie, et de la compagnie.

Recommandations

- Étendre à tous les corridors l'ensemble du dispositif de sécurisation du transit (T1 régional, Ébémi et brigades mobiles) ; être rigoureux dans la récupération des droits dus (voir mesures préconisées).
- Mettre en œuvre la nouvelle organisation des contrôles proposée entre la première et la seconde ligne.
- Spécialiser la division valeur, origine et tarif dans la recherche et l'analyse pour apporter un appui aux bureaux de douane et aux directions opérationnelles ; redéfinir progressivement les prestations de la société d'inspection en fonction de l'acquisition de capacités par cette division.
- Vérifier plus systématiquement les certificats d'origine UEMOA en lien avec l'autorité émettrice et prendre les actions autorisées.
- Continuer de professionnaliser la direction des contrôles après dédouanement.
- Créer un service de recouvrement forcé des dettes douanières naissant en dehors du dédouanement, et proposer des adaptations de pouvoirs juridiques si nécessaire.
- Surveiller de près les variations de volumes de produits pétroliers mis à la consommation ; et obtenir le rapport de raffinage du minerai d'or pour une correction éventuelle de la valeur de la déclaration.

B. Analyse de risque et lutte contre la fraude

Relance du projet de mise en place de l'analyse de risque automatisée

103. La DGD s'est engagée depuis 2007 dans la mise en place d'un projet, soutenu par l'AFRITAC de l'Ouest, de mise en place d'une analyse de risque automatisée pour la sélection de contrôles. L'AFRITAC a conduit huit visites d'expert jusqu'en novembre 2011. À l'issue de la dernière visite, un système transitoire fonctionnait. Les événements de mars 2012 ont ensuite interrompu le projet et figé le système transitoire.

104. **La priorité immédiate pour relancer le projet consiste à assurer une collecte exhaustive et en temps réel des constatations des services douaniers résultant des contrôles.** Pour l'exploitation de ces informations par le logiciel d'analyse de risque, les résultats de contrôles doivent être présentés sous la forme de données. La DGD a conçu une fiche de contentieux (fiche CX) à cet effet, mais plusieurs actions sont nécessaires:

- ✓ La fiche CX est manuelle. Pour une exploitation au jour le jour, et une limitation des interventions humaines, elle devrait être intégrée dans SYDONIA et les données saisies immédiatement à l'issue du contrôle ;
- ✓ Pour les besoins de l'analyse de risque, les résultats négatifs comme les résultats positifs doivent être consignés ;
- ✓ Tous les types de contrôles, par tous services, doivent donner lieu à ce compte rendu ;
- ✓ L'application de collecte des constatations doit centraliser instantanément les données des fiches pour constituer une base constamment mise à jour.

105. L'assistance technique de l'AFRITAC qui devrait reprendre à l'automne 2013 portera sur le réexamen de la fiche CX avec la DGD et son informatisation. Pour le succès de cette phase, l'application doit être conçue de telle sorte que la saisie des données conditionne la clôture du contrôle.

Renseignement, analyses et études en vue des contrôles

106. **Les constatations suite aux contrôles passés vont permettre d'identifier les risques connus.** À cela, doit s'ajouter l'identification de risques potentiels. La division renseignement et analyse de risque devrait ainsi conduire les actions suivantes :

- a) Recherche de renseignements extérieurs, par l'intermédiaire d'aviseurs ou de liaisons avec les autres administrations nationales ou étrangères. Les renseignements doivent être rassemblés dans un fichier national de la fraude.
- b) Analyse de ces renseignements, pour intervention immédiate ou programmation de contrôles.
- c) Établissement de profils d'opérateurs.
- d) Études sectorielles ou d'évolutions de flux commerciaux.

107. Pour ce qui concerne la partie dédouanement, les conclusions des analyses et études devront être converties en critères de sélectivité dans le système d'analyse de risque automatisée.

Scanneur

108. **Ne disposant que de quatre scanners, la DGD les a positionnés dans des bureaux de douanes situés à la jonction de certaines routes, de manière à inspecter le maximum de marchandises avec cet outil.** Les déclarations en douane étant déposées plus tard dans les bureaux de destination, il n'est cependant pas possible de radiographier les chargements au vu d'éléments déclarés en détail. Pour répondre à cette difficulté, il n'est pas suggéré d'acquérir des scanners supplémentaires, compte tenu du volume des marchandises en cause et de l'utilisation qui peut être faite d'un scanner. Il est plutôt recommandé que : (1) les fraudes détectées grâce au scanner donnent lieu à déclaration et inspection immédiates au bureau du scanner, et (2) les simples soupçons de fraude se traduisent par une alerte dans SYDONIA qui sera prise

en compte au moment de la déclaration et résultera en un circuit rouge. Toutefois, l'interprétation des images doit être améliorée pour limiter le nombre de fausses alertes et de déclarations en circuit rouge.

Planification et coordination des interventions de lutte contre la fraude

109. **La DGD s'est dotée d'une forte capacité en matière de contrôle et de lutte contre la fraude.** La direction du renseignement et des enquêtes douanières comporte 122 agents, incluant la brigade spéciale de lutte contre la fraude et la criminalité transnationale organisée qui a déployé douze bases, en attendant la mise en place des 63 bases avancées prévues dans la nouvelle carte douanière. Des brigades régionales sont opérationnelles, ainsi que les brigades pilotées par le BCT pour la surveillance du transit et le comité mixte (avec la DGI) de renseignement et d'investigations financières et économiques. La direction des contrôles après dédouanement récemment créée comprend déjà 26 agents.

110. **Outre la formation spécialisée des personnels de toutes ces unités, le défi principal sera d'employer ces unités de manière cohérente et organisée,** sans chevauchement entre les interventions, ni harcèlement des usagers. Pour répondre à ce défi, plusieurs mesures sont importantes :

- ✓ Il convient de préparer un plan national de lutte contre la fraude, axé sur les risques majeurs et priorités fixées, qui intègre tous les types d'interventions contre la fraude.
- ✓ Pour la mise en œuvre, utiliser une application de programmation des interventions (programmes annuels de contrôles et enquêtes ciblées) afin d'éviter l'intervention simultanée de plusieurs services sur le même objet ou chez le même opérateur.
- ✓ Les interventions des unités de surveillance devraient être signalées à un centre de coordination des interventions (CCI) constamment opérationnel, placé à la division de la lutte contre la criminalité transnationale et le terrorisme.
- ✓ Il est important de distinguer clairement, au niveau de l'organisation et des méthodes, le contrôle de régularité des opérations commerciales et la lutte contre la fraude à caractère criminel. Ceci contribuera à ne pas faire apparaître la douane comme une force exclusivement répressive.
- ✓ Le travail en équipe des unités est indispensable. Pour le développer et l'entretenir, les chefs d'unités doivent veiller à ce que soient reconnus les mérites de tous les agents qui ont apporté du renseignement ou collaboré à une affaire d'une autre unité. Au niveau de l'ensemble de la DGD, le directeur de la DRED devrait identifier les voies et moyens afin de développer cette culture de travail en commun.

Structures administratives

111. **Globalement, l'organisation des services de la DGD est cohérente et efficiente. Quelques adaptations seraient souhaitables pour parfaire le dispositif.** S'agissant de la division recherches et interventions de la DRED, la mission de recherches appartient au domaine du renseignement, alors que la mission d'intervention se rapproche des enquêtes sur la criminalité. Il serait plus pertinent que la division soit retirée de l'organigramme, que la section « exploitation des données » soit renommée « section de recherches » et jointe à la division du renseignement et de l'analyse de risque, et que la section interventions soit intégrée dans la division de lutte contre la criminalité transnationale et le terrorisme. Enfin, le CCI mentionné plus haut devrait être créé dans cette division.

112. La section du contrôle différé des bureaux devrait se concentrer sur la vérification de la présence des documents à joindre aux déclarations passées en circuit vert²⁵ et sur le regroupement des déclarations papier qui seront récupérées par la section collecte des documents commerciaux de la division du contrôle différé.

Recommandations

- Relancer le projet d'analyse de risque automatisée en commençant par informatiser la fiche CX.
- Diligenter les recherches de renseignements et les analyses et études nécessaires afin d'améliorer la base de données de l'analyse de risque automatisée (1^{ère} ligne) et d'alimenter le fichier national de la fraude (pour les autres services).
- Intégrer comme alertes dans SYDONIA les soupçons d'irrégularité détectés par le scanneur.
- Coordonner la lutte contre la fraude via un plan national, une application de cotation des contrôles et enquêtes et un centre de coordination des interventions sur le territoire.
- Simplifier l'organigramme de la direction du renseignement et des enquêtes douanières, et éviter la duplication par les bureaux du contrôle différé.

C. Facilitation du commerce et partenariat

113. **La DGD est consciente qu'elle doit contribuer à l'objectif gouvernemental d'amélioration du climat des affaires pour soutenir la croissance économique.** Elle vient de créer une direction de la facilitation et du partenariat avec les entreprises (DFPE). Le défi immédiat est de prendre en charge cette mission efficacement, et plus particulièrement de définir

²⁵ Le véritable contrôle différé est réalisé par la division du contrôle différé de la direction des contrôles après dédouanement.

les priorités d'action de cette direction. Pour guider le choix de ces priorités, il convient de prendre en compte les paramètres suivants : (1) bien comprendre les préoccupations des opérateurs et recueillir plus spécialement les besoins spécifiques aux entreprises maliennes; (2) explorer les voies de coopération avec le secteur privé pour atteindre les objectifs du gouvernement ; (3) développer un partage de responsabilité afin de réduire la fraude et améliorer la sécurité ; et (4) créer un environnement reconnu comme favorable au plan international.

114. **La DFPE devra être chargée d'une mission transversale consistant à initier et surveiller l'application et les résultats du plan d'action de la DGD** sur la facilitation du commerce, qui va impliquer de nombreux services douaniers. Au cours de la mission, plusieurs besoins ont été identifiés, qui devraient être intégrés dans ce plan d'action.

115. **Cadre consultatif avec les opérateurs.** La démarche de partenariat devrait être engagée par la formalisation d'un cadre consultatif à deux niveaux : (1) des rencontres des représentants à haut niveau du secteur privé et de l'administration pour discuter et valider des projets de réformes, spécialement dans le cadre de la préparation des changements législatifs et du plan d'action de la DGD en matière de facilitation.²⁶ ; (2) des rencontres au niveau opérationnel pour régler les problèmes pratiques et suivre la mise en œuvre du plan d'action.

116. **Allègements des procédures.** Les simplifications des procédures méritent un examen approfondi dans le cadre indiqué ci-dessus. La mission a néanmoins noté les allègements suivants qui pourraient être pris sans tarder :

- ✓ Utiliser le document de transit T1 en lieu et place du manifeste — la douane s'assurant que tous les T1 sont suffisamment explicites.
- ✓ Les envois par conteneurs scellés au moment de l'exportation et dont les plombs sont constatés intacts, devraient faire l'objet de la procédure de dédouanement à domicile. Lorsque la société d'inspection a apposé ses scellés, les conteneurs devraient être dispensés de radiographie.
- ✓ Pour les enlèvements directs (D24), il conviendrait de distinguer deux procédures — toutes deux devant être totalement informatisées et assorties de pénalités de retard en cas de non régularisation dans le délai fixé (une situation très fréquente): (1) les opérations urgentes (ex. périssables, pièces détachées urgentes) ; et (2) les documents en retard (ex. autorisation d'exonération non disponible). Dans le premier cas, la déclaration sera minimale ; dans le second cas, elle sera complète sauf en ce qui concerne le ou les documents manquants autorisés à être présentés ultérieurement.

²⁶ Selon les informations communiquées, un colloque a été organisé en 2010 sur le thème « Améliorer la performance par le partenariat », mais il n'a pas été suivi de l'établissement d'un tel cadre d'échanges formalisé.

117. **Célérité du dédouanement.** Les bureaux de douane semblent atteindre l'objectif actuel de dédouanement en 72 heures, mais cette durée reste élevée au regard des normes internationales. Les services devront engager l'action prévue au plan d'action 2013 (passer à 24 heures en 2015) et pour cela, identifier les facteurs de retard et mesurer les délais avec SYDONIA. La déclaration anticipée devrait être largement promue, mettant à profit le temps de trajet depuis les ports. La DGD a utilisé par le passé la déclaration anticipée en vue de percevoir des recettes par avance, ce qui n'est pas une bonne pratique. Il est suggéré que la déclaration anticipée soit validée à l'arrivée des marchandises.

118. **Développement des régimes économiques douaniers.** Les procédures douanières autorisant la fabrication ou la transformation de produits en suspension des droits et taxes sont sous-utilisées. Ainsi 47 « entrepôts industriels » sont gérés par la DGD alors que, pour la seule région de Bamako, plus de 500 entreprises industrielles importent. La DFPE devrait examiner les raisons de cette situation et proposer les mesures pour la corriger. Il est possible que la réglementation ne soit pas suffisamment attractive, qu'elle ne soit pas assez connue, ou que les pratiques douanières actuelles demeurent trop contraignantes.

119. **Programme d'opérateurs privilégiés.** Les douanes ont intérêt à développer la segmentation des opérateurs et, en particulier, à offrir des avantages aux opérateurs qui observent les règles et qui s'engagent à poursuivre dans ce sens. Quand de grands importateurs peuvent accéder au programme, la sécurisation d'une large part des recettes est facilitée (au Mali 50 importateurs comptaient pour 37 % des recettes douanières en 2012). Un programme pilote devrait être engagé en recherchant les candidats dans l'échantillon suivant: les 10 premiers importateurs en valeur, les 10 premiers en termes de droits et taxes, les 10 premiers en nombre de déclarations, et les 10 plus respectueux des règles douanières. Sur cette base, ne seraient pas retenus les candidats ayant commis une infraction grave (entreprise ou dirigeants), ceux ayant des dettes, ceux ayant commis des infractions répétées en matière douanière et fiscale, ceux sur lesquels pèsent des soupçons d'infractions et les importateurs nouveaux.²⁷

120. **Droit de recours.** Les Accords du GATT et la Convention de Kyoto révisée²⁸ requièrent un droit de recours contre les décisions de l'administration douanière auprès d'un organe indépendant de celle-ci, avant la procédure judiciaire. Le comité supérieur du tarif des douanes est établi par l'article 27 du code des douanes. Sa compétence est limitée aux contestations portant sur la valeur, l'espèce et l'origine « au moment de la vérification des marchandises » (article 104). Il conviendrait d'ouvrir le droit de recours aux cas de contrôles après dédouanement.

²⁷ Ultimentement, la DGD peut viser à accorder le statut d'Opérateur Économique Agréé (OEA) totalement en ligne avec les normes de l'OMD.

²⁸ Chapitre 10, Norme 10.5.

121. Il a été noté qu'il existe pour toutes les décisions des services, un premier droit de recours interne hiérarchique auprès du directeur général des douanes.²⁹ Ce droit de recours n'est toutefois pas formalisé dans le code des douanes. Il serait opportun de l'encadrer par une disposition nouvelle (cf. annexe 5).

122. **Service aux usagers.** La DFPE devrait apporter une assistance spontanée et sur demande, la plus personnalisée possible. Ceci devrait inclure la délivrance de décisions anticipées, notamment pour le classement tarifaire, l'organisation de journées à thèmes, et périodiquement la sensibilisation des nouveaux importateurs et exportateurs à leurs obligations et aux services dont ils peuvent bénéficier. En lien avec l'axe de communication du plan stratégique, il est important de veiller à la publication sur l'internet de toutes les règles douanières.

Recommandations

- Mettre en place un cadre consultatif avec les opérateurs pour discuter les projets de réformes (1^{er} niveau) et régler les problèmes pratiques (2^{ème} niveau).
- Développer un plan d'action pour la direction de la facilitation et du partenariat avec l'entreprise, comprenant entre autres : (i) les allègements de procédures recommandés (suppression du manifeste, conteneurs scellés dédouanés à domicile, informatisation des D24) ; (ii) une réduction progressive des délais de dédouanement ; (iii) l'aménagement, si nécessaire, et la promotion des régimes économiques ; (iv) un programme pilote d'opérateurs privilégiés ; (v) un encadrement et une extension des droits de recours ; et (vi) l'assistance personnalisée aux opérateurs.

D. Informatisation

Sécurisation du système

123. **La DGD a retenu le système SYDONIA développé par la CNUCED.** Début 2012, la quasi-totalité des bureaux de douane étaient informatisés et interconnectés. Les équipements informatiques de la direction générale et de nombreux bureaux, y compris le serveur central et le câblage, ont été pillés lors des événements du 22 mars. Une grande partie des données ont été perdues. Après avoir rapidement repris les opérations manuellement, les services douaniers travaillent aujourd'hui avec un serveur de secours, vulnérable, qui ne peut constituer une option durable.

124. **Comme l'a souligné la DGD, s'équiper d'un serveur adéquat et sécuriser le système et les données constituent une urgence.** Pendant la mission, l'Ambassade de France, une

²⁹ En accord avec la Norme 10.4 du Chapitre 10 de la Convention de Kyoto révisée.

délégation de la Douane française et la DGD se sont mis d'accord sur un projet d'acquisition et d'installation d'un centre de données (*data center*).³⁰ Le financement sera apporté par les autorités françaises et la mise en œuvre réalisée par la DGD, avec un appui technique de la Douane française. L'achèvement du projet est prévu pour janvier 2014.

Migration vers SYDONIA World – fonctionnalités additionnelles nécessaires

125. **Les services douaniers utilisent actuellement la version SYDONIA++.** Avant les événements de mars 2012, la DGD s'était déjà préparée à la migration vers la version SYDONIA World. Le paiement avait même été déjà effectué auprès de la CNUCED. Il est prévu de relancer rapidement ce projet. La CNUCED devrait effectuer une première visite prochainement (novembre 2013 est envisagé) pour actualiser le projet si nécessaire et fixer le chronogramme. La version World pourrait ainsi être totalement opérationnelle fin 2014.

126. **SYDONIA World devra apporter de réelles avancées en matière de procédures.** À cette fin, il est important de : (1) rationaliser et simplifier au maximum les procédures comme préalable à la migration ; et (2) prévoir toutes les fonctionnalités nécessaires, qu'elles soient partie intégrante de SYDONIA ou applications connexes. Le présent rapport contient des recommandations sur ces deux points. L'encadré 4 liste un certain nombre de fonctionnalités qui sont de nature à apporter une plus-value à court terme.

Encadré 4. Fonctionnalités informatiques douanières à prioriser

- Connexion de représentations des douanes maliennes dans les ports ;
- Déclaration par anticipation ;
- Saisie à distance des déclarations par les opérateurs ;
- Application d'analyse automatisée des risques ;
- Informatisation des enlèvements d'urgence et déclarations avec document manquant (D24) ;
- Pour les régimes suspensifs: imputation des cautionnements, apurements automatisés et aide à la liquidation des droits et taxes ;
- Fichiers: fichier national de la fraude, valeurs indicatives, avis de classement tarifaire, dossiers contentieux ;
- Application de cotation des contrôles et enquêtes ;
- Saisie des résultats de tous les contrôles dans le système (fichier CX informatisée) ;
- Système d'alertes et de signalements d'opérations à contrôler par un autre service douanier ;
- Système décisionnel: tableaux de bord, indicateurs synthétiques ;
- Fichier du personnel (PEDONIA).

Dématérialisation et guichet unique

127. **Malgré l'utilisation de SYDONIA, les services douaniers et les opérateurs évoluent encore dans un environnement papier.** Les opérations sont informatisées mais non

³⁰ Un centre de traitement des données où se trouvent les équipements électroniques, les serveurs, les systèmes de stockage, les équipements de télécommunication et un système de management.

dématérialisées. La DGD note que SYDONIA World facilite davantage la mise en place d'un guichet unique du commerce international. La première étape de ce type de guichet unique est celle de la dématérialisation de la déclaration en douane et de sa liasse de documents. Une fois les applications de base devenues opérationnelles, comme indiqué ci-dessus, la DGD devrait se positionner comme chef de file d'un projet interministériel de dématérialisation des documents et d'échanges d'informations électroniques dans le cadre d'un guichet unique.

Personnel informaticien

128. L'effectif d'informaticiens affectés à la DGD, ne comprenant que quatre ingénieurs (en incluant le soutien du ministère), est nettement insuffisant au regard des projets et de l'importance prise par l'informatique. De plus, il leur manque également les formations requises dans le cadre de la migration, sur Java en particulier. Il convient de recruter et de former les personnels dès que possible pour assurer le succès des projets informatiques.

Recommandations

- Poursuivre le projet d'installation d'un centre de données soutenu par les autorités françaises.
- Saisir l'occasion de la migration vers SYDONIA World pour rationaliser et simplifier les procédures et développer les fonctionnalités porteuses d'améliorations à court terme.
- À moyen terme, engager un projet de dématérialisation des documents exigibles au dédouanement et de mise en place d'un guichet unique du commerce international.
- Recruter et former des informaticiens en nombre suffisant.

E. Gestion des ressources et encadrement des services

Gestion des ressources humaines

129. **Le plan stratégique répond de manière pertinente aux lacunes de la gestion du personnel qui avaient été précédemment identifiées.** L'axe 3 du plan couvre en effet les problématiques suivantes: (1) la nécessité d'un plan de gestion des ressources humaines ; (2) le redéploiement du personnel ; (3) le renforcement des règles de recrutement externe ; (4) une formation initiale et continue de qualité ; et (5) le renforcement de la déontologie.

130. **Des progrès significatifs ont déjà été accomplis.** Les textes portant sur le statut particulier et les plans de carrière ont été adoptés,³¹ renforçant en particulier le respect de la hiérarchie et la motivation des personnels. Le centre de formation a été restructuré, doté de

³¹ Respectivement, décret N. 2013-117/P-RM du 31 janvier 2013 et décret N. 2013-121/P-RM du 31 janvier 2013.

formateurs, et rattaché au directeur général adjoint. De nombreuses formations ont déjà été dispensées, au-delà de la formation initiale qui est opérationnelle.³² À titre d'exemple, 500 agents ont été formés à la surveillance douanière. L'élaboration de fiches de postes, est en cours pour tous les personnels de la DGD. Le contrôle interne est désormais effectif (cf. ci-dessous). Un code d'éthique a été adopté par décret,³³ qui témoigne de l'importance attachée à cette question.

131. Le rétablissement du fichier des personnels et des profils s'impose à court terme, le fichier PEDONIA ayant été perdu au cours des événements de 2012. Ce fichier sert à toutes les fonctions de gestion du personnel, y compris les affectations, les formations, la mise en œuvre du redéploiement, et la planification des recrutements.

132. Les modalités de recrutement devraient être révisées. Des affectations massives et inopinées d'agents publics à la DGD étaient observées. Cette pratique a été interrompue, et il est essentiel qu'elle le soit définitivement. La consultation de la DGD par le ministère de la fonction publique devrait être effective. Comme première étape, la DGD devrait présenter ses besoins en nombre et catégorie d'agents nécessaires.³⁴ Par la suite, elle devrait pouvoir proposer des recrutements spécifiques d'agents à compétences non douanières spécialisées, en fonction des besoins qu'elle aura identifiés (par exemple, comptables et informaticiens). Cette approche contribuera à une modernisation durable de la douane.

133. Le redéploiement géographique et fonctionnel du personnel est essentiel. Dans la logique d'une douane moderne, les principes suivants doivent s'appliquer : (1) spécialisation accrue de tous les personnels en poste dans les services centraux ; (2) adaptation des effectifs des bureaux tenant compte de l'informatisation et de la facilitation ; et (3) large emploi des agents dans la surveillance douanière du territoire et la lutte contre la contrebande et les trafics illicites. Les cadres de la DGD ont déjà préparé une nouvelle « carte douanière » en ligne avec ces principes,³⁵ mais sa concrétisation a été retardée par les événements de 2012-2013. L'insécurité dans la partie nord du Mali a conduit à déplacer temporairement des agents des douanes dans les bureaux du Sud. Il convient donc de retourner les agents au Nord et de lancer un redéploiement national selon la nouvelle carte.

134. Le programme de formation doit être poursuivi, mais assorti d'une bonne politique de stabilisation des personnels sur leur poste. Il est essentiel de poursuivre les projets d'amélioration de la formation initiale et continue. Cependant, l'investissement en formation et

³² Les cadres A reçoivent leur formation initiale douanière à l'ENA. Les cadres B bénéficient d'une formation professionnelle en douane d'une année, y compris quatre mois de formation militaire, deux mois de formation à l'utilisation de l'informatique et six mois de formation aux techniques douanières.

³³ Décret N. 2013-122/P-RM du 31 janvier 2013.

³⁴ Actuellement, la catégorie A est surreprésentée alors que la fonction de surveillance, qui doit être développée, nécessite des agents de catégorie C.

³⁵ La carte douanière comprend notamment les 63 bases avancées indiquées au chapitre II de la présente section.

l'expérience acquise doivent être rentabilisées au mieux par le maintien de spécialistes sur le poste. Pour ce type de poste, la DGD devrait privilégier des affectations de quatre ans.

Encadrement des services

135. **Le contrat de performance prévu au plan, entre le ministre et le directeur général et sur lequel un accord de principe a été conclu, est une excellente initiative.** Il sera cependant important d'étendre l'évaluation de la performance au-delà des résultats de recettes, d'une part pour une incitation à conduire efficacement toutes les missions de la douane, d'autre part, pour s'assurer que les recettes sont collectées en conformité avec toutes les règles, nationales et internationales.³⁶ Comme prévu au plan stratégique, le contrat devra être décliné en contrats d'objectifs à atteindre jusqu'au niveau approprié, directeurs régionaux ou chefs de bureau ou de brigade. Le BCI et le cas échéant l'Inspection des finances, seront les garants d'un compte rendu sincère de l'atteinte ou non des indicateurs de performance établis au contrat.

136. **Le contrôle de l'exécution des tâches et de l'éthique professionnelle doit continuer à être renforcé selon la démarche entreprise.** La force de cette démarche est de s'appuyer sur deux niveaux de contrôle articulés, le contrôle hiérarchique et celui relevant du BCI. La planification du contrôle, le manuel de procédure de contrôle, et le rapport écrit de contrôle hiérarchique, constituent des innovations marquantes. Quelques observations ont été faites au cours de la mission :

- ✓ Le contrôle du BCI devrait toucher l'utilisation du système informatique et des données. De nombreuses douanes ont eu à connaître des malversations en la matière.
- ✓ Une fois la procédure contradictoire épuisée, ce sont les suites effectivement données aux recommandations du BCI qui confirmeront ou non le succès de la démarche de contrôle interne : selon les cas, modification d'organisation ou de procédures, ou application des sanctions disciplinaires et/ou judiciaires, y compris la récupération de sommes détournées, le cas échéant.
- ✓ Une campagne doit être organisée pour communiquer et expliquer en détail les obligations du code d'éthique à chaque agent.
- ✓ La DGD étant responsable de l'agrément des commissionnaires en douane, elle devrait instituer une procédure de contrôle de cette profession (qui relèverait logiquement de la direction de la réglementation, du contentieux et des relations internationales).

³⁶ Comme observé, dans les pays en développement les recettes douanières sont souvent collectées avec insuffisamment d'attention portée au respect des engagements vis-à-vis de l'OMC et des accords d'intégration régionale.

137. Des tableaux de bord avec des indicateurs reliés aux activités de chacune des directions devraient être développés et utilisés dans le cadre du contrat de performance et des contrats objectifs et pour le contrôle interne. Ils devraient être générés spontanément par SYDONIA (le plus possible) ou d'autres systèmes. Au niveau de l'exécution même des tâches, tous les rapports automatisés de SYDONIA World devraient être connus et utilisés.

Gestion budgétaire et des moyens

138. Une évaluation exhaustive des besoins d'investissements pour les prochaines années et l'établissement d'un plan unique seraient souhaitables. Outre la dotation du budget de l'État (720,6 millions FCFA en 2013), la DGD dispose d'un budget spécifique à la reconstruction et remise en état des services, d'un montant de 5 Md FCFA, ainsi que d'autres sources de financement telles que le plan d'action gouvernemental pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances publiques (PAGAM/GFP) et la redevance informatique. Le retour escompté sur investissements – recettes supplémentaires et impacts d'une amélioration de la lutte contre la fraude et de la facilitation – devrait guider les priorités du plan unique suggéré. Selon ce principe, devraient notamment être retenus: l'informatique, l'équipement en véhicules des services ayant à effectuer des contrôles chez les opérateurs ou sur le territoire, l'implantation ou la réimplantation sélective des services douaniers dans certaines zones prioritaires d'activités, et l'extension d'Ébémi.

Recommandations

- Dès le rétablissement du fichier du personnel, engager une démarche de gestion prévisionnelle des personnels, incluant la programmation de la formation et des recrutements.
- Négocier (au niveau ministériel) un accord avec le ministère de la fonction publique pour que la DGD arrête ses besoins spécifiques de recrutement, tant en termes de catégories que de spécialités.
- Lancer un plan de redéploiement national, à la fois géographique et fonctionnel ; limiter la rotation du personnel spécialisé pour optimiser la formation dispensée.
- Mettre en place le contrat de performance et l'utiliser comme un outil d'amélioration continue de l'exécution de toutes les fonctions, sans le limiter aux résultats de recettes.
- Poursuivre le renforcement du contrôle interne selon les principes retenus, en donnant suite aux correctifs et sanctions proposées, et en intégrant le contrôle d'utilisation du système informatique et des données.
- Appliquer un programme visant à une connaissance précise des obligations du code d'éthique par tout le personnel.

- Sélectionner les indicateurs de performance douanière et faire en sorte que SYDONIA et autres systèmes génèrent les tableaux de bord sans intervention.
- Prioriser les besoins d'investissements dans un plan unique, en tenant compte avant tout du retour sur investissement escompté.

V. ESTIMATION ET SUIVI DE LA DEPENSE FISCALE

139. Les exonérations sont accordées : (1) à travers des dispositifs sectoriels (Codes minier, pétrolier et des investissements, Zone franche, Code immobilier, Code du tourisme, Code de micro-finances, Code des artisans) et des conventions particulières ; (2) dans le cadre d'opérations de développement sur financements extérieurs, des ONG ; (3) au titre des privilèges diplomatiques ; et (4) dans la législation de droit commun (Code Général des Impôts, CGI).

140. Les exonérations fiscales sont considérées comme un instrument d'incitation majeur du Mali et, à ce titre, sont utilisées de manière intensive. Paradoxalement, en dépit du montant élevé des pertes de recettes fiscales subies par l'Etat malien, jusqu'à ces dernières années, le montant des dépenses fiscales entraînées par ces exonérations ne faisait pas l'objet d'évaluations conformes aux standards internationaux : on disposait d'estimations de manques à gagner de recettes fiscales au niveau des importations à partir des statistiques douanières (cf. les données récentes en annexe 4) et d'informations partielles pour la fiscalité relevant de la DGI. De telles estimations de manques à gagner de recettes fiscales ne pouvaient constituer un instrument de gestion de la politique fiscale et de dépenses publiques³⁷ du Mali : tout au plus, ces estimations fournissaient une première indication de l'importance des pertes de recettes fiscales consécutives à la mise en œuvre d'exonérations.

141. La mission FAD de novembre 2011 avait mis en évidence le besoin d'une évaluation des dépenses fiscales. L'objectif central d'une telle évaluation est de mettre à la disposition des autorités les informations nécessaires pour optimiser les recours aux différents instruments d'incitation (notamment exonérations fiscales versus subventions). Il s'agit aussi de produire les informations requises pour dégager l'effet des exonérations sur l'évolution des différentes catégories de recettes fiscales.

142. En s'appuyant sur les expériences du Maroc et du Sénégal, la mission de 2011 avait présenté les conditions essentielles à satisfaire pour effectuer une évaluation des dépenses fiscales du Mali conforme aux standards internationaux. Un plan d'action sommaire (voir annexe 5 du rapport FAD de 2011) avait été présenté en vue de disposer d'une première évaluation des dépenses fiscales jointe à la Loi de finances 2013.

³⁷ Une analyse du concept de dépenses fiscales et de son rôle est incluse in Godbout L. *L'intervention gouvernementale par la politique fiscale, Le rôle des dépenses fiscales, Etude comparée : Canada, Etats-Unis.* Economica, 2006.

143. Conformément aux recommandations de la mission de 2011, le principe de la présentation annuelle d'un rapport d'évaluation des dépenses fiscales de manière concomitante au projet de loi de Finances a été retenu par les autorités.

144. La Cellule des Politiques Fiscales (CPF), structure composée de trois personnes, dont un économiste économétricien, a procédé à la collecte auprès de la DGI et de la DGD des données de manques à gagner consécutifs aux différentes mesures dérogatoires. Un tableau récapitulatif des manques à gagner par nature d'impôts a été élaboré pour 2012, tandis que les données du premier trimestre 2013 étaient centralisées. Les dépenses fiscales se sont élevées en 2012 à 4,4% du PIB (tableau 8). De plus, en mai 2013, la CPF a produit une « note relative aux dépenses fiscales » traitant de la méthodologie.

Tableau 8. Montant des dépenses fiscales en 2012
(Millions de FCFA))

	2012
Dépenses fiscales au titre du CGI	332,7
Dépenses fiscales au titre du Code des investissements	108 657,3
Dépenses fiscales au titre du Code minier	n.d.
Dépenses fiscales au titre d'arrêtés ministériels	3,1
Dépenses fiscales DGI	112 084,6
Dépenses fiscales DGD	116 696,4
Dépenses fiscales globales	228 781,0

Source : Cellule des Politiques Fiscales

145. Avec l'adoption du principe d'une évaluation des dépenses fiscales présentée de manière concomitante avec la loi de finances³⁸, la réalisation d'une première démarche relative aux questions de méthode et une collecte des informations relatives aux dépenses fiscales occasionnées par les exonérations, une étape importante a été franchie. Les estimations effectuées pour 2012 confirment le niveau important des dépenses fiscales et la nécessité d'engager les actions nécessaires pour que la Mali dispose d'une évaluation des dépenses fiscales conforme aux bonnes pratiques internationales.

A. Difficultés rencontrées

146. **Un régime fiscal de référence ambigu.** La note précitée de la CPF relative à la dépense fiscale (mai 2013) fait référence à la fois aux codes généraux des impôts et des douanes et aux dispositifs sectoriels d'incitation mais sans indiquer le régime fiscal de référence retenu.

147. **Les choix relatifs au régime fiscal de référence apparaissent implicites** et peuvent être déduit en partie des évaluations de dépenses fiscales de la CPF. Ainsi, la dépense fiscale

³⁸ Ce principe est inclus dans la Lettre d'intention de mai 2013 conclue par les autorités avec le FMI.

consécutives aux exonérations de TVA pour 2012 est négligeable. Or, au titre de l'article 195 modifié par la loi de Finances 2012, le CGI exclut du champ d'application de la TVA une grande partie de l'assiette de cet impôt à travers l'exonération de consommations particulièrement importantes (notamment des consommations de base et des consommations liées à l'éducation et de santé). Ces exonérations sont à l'origine d'un manque à gagner de recettes de TVA substantiel qu'il convient de prendre en compte, alors qu'implicitement, les exonérations de TVA au titre de l'article 195 ont été considérées comme faisant partie du système fiscal de référence. Ce choix est en contradiction avec l'inventaire de 2012 des exonérations fiscales de la DGI qui classe les exonérations de TVA au titre de l'article 195 du CGI comme dérogatoires.

148. En considérant les exonérations de TVA comme composante du régime fiscal de référence, l'évaluation des dépenses fiscales de la CPF ne permet pas d'estimer le montant de dépense fiscale entraîné par cette catégorie d'exonérations et donc d'en évaluer l'impact. Il n'est donc pas possible d'éclairer de données quantitatives tirées de l'évaluation des dépenses fiscales une politique éventuelle de réduction ou au contraire d'extension des exonérations de TVA au titre du droit commun. Ce choix rend aussi impossible l'identification des facteurs majeurs expliquant l'efficacité budgétaire de la TVA, puisque, parmi les causes importantes de réduction de l'efficacité budgétaire de la TVA du Mali figure l'exclusion par la législation fiscale de droit commun du champ d'application de la TVA de consommations importantes.

149. L'absence de définition explicite et détaillée du système fiscal de référence affecte donc la portée et la qualité des analyses qu'il serait possible d'engager à partir de l'évaluation de la dépense fiscale. Par exemple, en considérant les exonérations de TVA relatives aux consommations de santé comme appartenant au système fiscal de référence, il devient impossible de comparer une politique de santé reposant sur des exonérations à une politique de santé faisant plutôt appel à des subventions.

150. La définition explicite et détaillée d'un système fiscal de référence constitue la prochaine étape à franchir pour évaluer les dépenses fiscales du Mali. L'expérience acquise dans divers pays (Haïti, Maroc, Sénégal³⁹) montre qu'en raison de l'importance cruciale du choix du système fiscal de référence, les principales orientations relatives à sa définition nécessitent une réflexion approfondie de haut niveau : il s'agit, à travers cette réflexion, de répondre de manière pertinente aux besoins en informations des autorités.

151. Dans l'ensemble des pays précités, la réflexion relative au système fiscal de référence a été menée dans le cadre d'un atelier national réunissant notamment l'ensemble des administrations devant contribuer à l'évaluation des dépenses fiscales ou devant les utiliser. Les travaux des différents ateliers nationaux ont été largement facilités en tenant compte de

³⁹ La mission a transmis à la CPF des informations sur les expériences de Haïti, du Maroc et du Sénégal. Il a été aussi indiqué que l'évaluation de la dépense fiscale du Maroc, annexée chaque année à la Loi de Finances, est disponible sur le site Internet de la DGI du Maroc ([www. Tax.gouv.ma](http://www.Tax.gouv.ma)).

l'expérience acquise dans d'autres pays évaluant leurs dépenses fiscales. Le manuel publié par le Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT)⁴⁰ peut constituer un auxiliaire utile pour apporter les définitions conceptuelles nécessaires.

152. ***Recensement insuffisant des mesures dérogatoires par rapport au régime fiscal de référence.*** A défaut de définition détaillée et explicite du régime fiscal de référence retenu, il n'était pas possible pour la CPF d'effectuer un recensement détaillé des mesures fiscales dérogatoires et d'aller au-delà des inventaires⁴¹ déjà réalisés par la DGI. Lors de séances de travail avec les services de la DGI, la mission a indiqué que ce recensement doit être aussi exhaustif que possible et inclure l'ensemble des exonérations, y compris les exonérations au titre de conventions ou de dispositions spécifiques. Pour la période récente, il doit comprendre les exonérations prévues dans le cadre d'opérations de rétablissement de la sécurité ou toute autre mesure, y compris des mesures « conjoncturelles ».

153. ***Méthodes d'évaluations reposant exclusivement sur des statistiques fiscales ou douanières non retraitées.*** Certaines dépenses fiscales importantes associées à certaines exonérations ne peuvent être évaluées à partir d'une simple agrégation des données détenues par les administrations des douanes ou des impôts. Il en est ainsi de certaines dépenses fiscales particulièrement importantes occasionnées par les exonérations de TVA (notamment au titre de l'article 195 du CGI). Seule un travail conjoint avec l'Institut National de la Statistique permettra d'évaluer les dépenses fiscales entraînées par ces exonérations à partir de l'estimation macroéconomique des assiettes concernées par les exonérations.

154. ***Evaluations de dépenses fiscales globales manquant de crédibilité.*** Pour parvenir à exercer un impact opérationnel sur les autorités (Gouvernement, Parlement) ou sur la société civile et constituer un véritable instrument de décision, il est important que l'évaluation du montant global des dépenses fiscales au titre d'un exercice apparaisse crédible et, en particulier, soit conforme aux standards internationaux.

155. Certes, dans la pratique, afin d'éviter des complexités excessives de calculs à l'origine de délais incompatibles avec une présentation concomitante avec la loi de finances, les évaluateurs des dépenses fiscales négligent la plupart des interactions entre impôts. Par exemple, il n'est pas tenu compte de l'accroissement de recettes fiscales au titre de l'impôt sur les bénéfices que devrait entraîner une exonération d'un autre impôt direct comme la patente ou l'impôt foncier. De même, on ne tient généralement par compte de l'effet des exonérations de fiscalité indirecte (tarifs notamment) sur le produit de l'impôt sur le bénéfice.

⁴⁰ Inter-American Center of Tax Administrations: *Handbook of Best Practices on Tax Expenditure Measurements. An Iberoamerican Experience*, Panama, 2011.

⁴¹ DGI *Inventaire des exonérations fiscales au Mali – Partie I : régime de droit commun (CGI) et partie II, régimes dérogatoires*. 12 octobre 2012

156. Cependant, cette pratique de simplification ne peut être étendue systématiquement sans remettre en cause la crédibilité de l'évaluation. Ainsi, les exonérations de TVA relatives à des importations d'équipements donnent actuellement lieu à la comptabilisation d'un manque-à-gagner de recettes de TVA au niveau des Douanes. Or, si les équipements sont acquis par des opérateurs assujettis, la TVA appliquée sur les équipements devient imputable sur les débits de TVA. Par conséquent, une partie importante des exonérations de TVA sur les équipements ou consommations intermédiaires d'opérateurs assujettis à la TVA comptabilisées en Douane ne constitue pas une perte de recettes définitive et donc doit être déduite du montant des exonérations de TVA comptabilisées par les services douaniers.

157. ***Absence d'évaluation de l'impact économique et social des exonérations.*** Les évaluations disponibles dans le cas du Mali se rattachent à des instruments d'incitations (par exemple, le Code des Investissement), à l'origine institutionnelle de l'exonération (exonération gérée par la DGI ou la DGD) ou enfin à la nature de l'impôt.

158. Cependant, aucune ventilation des manques-à-gagner n'est effectuée selon des critères nécessaires à une analyse économique et sociale : ainsi, on ne dispose pas d'une ventilation des manques-à-gagner selon le secteur bénéficiaire (par exemple secteur des mines, activités agricoles, éducation, santé, infrastructures, du logement, de l'énergie), ni selon la zone géographique, ni selon la catégorie des bénéficiaires (population pauvre ou non). Cette lacune constitue un obstacle à la réalisation d'analyses permettant d'évaluer et de quantifier l'impact économique et social des exonérations.

159. Les principaux choix pour appréhender les effets (affectation sectorielle, géographique ou par catégories de bénéficiaires) détermineront la capacité à répondre avec pertinence aux questions soulevées lors de la définition de la politique fiscale. Ces choix relèvent donc d'orientations dégagées dans le cadre d'un atelier national.

160. ***Impossibilité d'une utilisation optimale des instruments fiscaux et budgétaires.*** Une politique d'incitation fiscale transparente et efficace repose sur une évaluation homogène (Godbout, 2006) des efforts consentis par l'Etat en matière de dépenses budgétaires (subventions budgétaires) et de dépenses fiscales (exonérations). L'évaluation des dépenses fiscales s'inscrit alors dans une démarche qui permet des arbitrages rationnels entre la dépense fiscale et la dépense budgétaire. De tels arbitrages nécessiteraient que les effets des exonérations et des subventions soient analysés selon une méthodologie commune : il serait nécessaire de ventiler les dépenses fiscales et les subventions publiques selon la même nomenclature⁴². Une nomenclature commune dépenses fiscales/subventions budgétaires permet aussi de disposer d'une évaluation consolidée de l'ensemble des avantages (exonération fiscale et subventions) obtenus par une même catégorie de bénéficiaires

⁴² Une telle harmonisation des nomenclatures est envisagée au Maroc.

161. **Manque d'homogénéité dans le temps.** Il est essentiel pour les autorités de disposer d'évaluations des dépenses fiscales permettant d'appréhender correctement les évolutions. Il devient alors possible d'engager des analyses dynamiques et notamment, d'évaluer l'efficacité de mesures éventuelles de réduction des dépenses fiscales ou, au contraire, de dégager de manière quantifiée l'impact sur les dépenses fiscales de nouvelles mesures d'exonérations⁴³.

162. Ainsi que cela est mis en évidence plus haut, le résultat des évaluations est largement affecté par les choix méthodologiques essentiels (par exemple, la situation fiscale de référence retenue) et aussi par les modalités d'évaluation surtout quand des évaluations directes et exhaustives à partir des statistiques contenues dans les bases de données des administrations fiscales ou douanières ne sont pas possibles. Un changement de méthode d'évaluation d'un exercice à l'autre est incompatible avec une mesure homogène de l'évolution dans le temps des dépenses fiscales. Il est donc important, pour une source de dépenses fiscales donnée, de retenir d'année en année les mêmes méthodes d'évaluation. Afin de s'assurer de l'homogénéité des méthodes d'évaluation, il convient de tenir à jour un recueil transcrivant de manière détaillée les méthodes d'évaluation appliquées. Ce recueil vise un double objectif : garantir l'homogénéité dans le temps de l'évaluation et répondre aux demandes d'informations éventuelles (Autorités, Parlementaires, société civile) relatives aux méthodes d'évaluation retenues.

B. Recommandations

- Adopter l'objectif de présenter une évaluation des dépenses fiscales conforme aux meilleures pratiques conjointement avec le projet de loi de finances 2015 et constituer un Comité de pilotage dédié à l'évaluation des dépenses fiscales et déterminer un plan d'action assorti d'un calendrier (voir rapport FAD 2011).
- Renforcer les moyens de l'équipe en charge de l'évaluation des dépenses fiscales, tout particulièrement pour la première année d'évaluation.
- Organiser en priorité un atelier national pour arrêter les choix essentiels de méthode que requiert une évaluation des dépenses fiscales du Mali et rendre l'expérience d'autres pays en développement en matière d'évaluation des dépenses fiscales accessible⁴⁴ pour les participants à l'Atelier

⁴³ Cette étape étant franchie, on peut mener des analyses utiles pour l'évaluation des politiques fiscales. Ainsi, à partir de l'évolution des dépenses fiscales, il est possible d'évaluer l'impact de l'évolution de l'efficacité de l'administration de l'impôt. Une telle évaluation a été effectuée récemment pour la TVA du (cf. Chambas G. « Les performances de la TVA au Maroc : impact de la lutte contre la fraude » *Communication aux Assises nationales sur la fiscalité*, Skirat, avril 2013).

⁴⁴ Un atelier de méthode spécifique destiné aux pays d'Afrique de l'Ouest permettrait une mutualisation d'expériences entre pays ayant évalué leurs dépenses fiscales ou engagés dans cette évaluation (Burkina Faso, Mali). Il pourrait aussi favoriser une convergence des choix méthodologiques des pays d'Afrique de l'Ouest. Cet atelier devrait tenir compte des acquis de l'atelier régional relatif à l'évaluation des dépenses fiscales organisé par l'UEMOA à Abidjan du 11 au 13 juillet 2012.

Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations de la mission FAD de 2011

Recommandation	Suite donnée
<i>Poursuite de la modernisation de la DGI</i>	
Evaluer le plan stratégique 2009 – 2011 et préparer le plan 2012 – 2014 en tenant compte des priorités identifiées par la mission et de des recommandations du présent rapport.	Un plan d'action a été élaboré, dans le cadre de la crise pour la période fin 2012-2013.
<i>Suppression de la retenue à la source de la TVA</i>	
Mettre en place un plan d'action pour préparer la suppression de la retenue à la source de la TVA effectuée par les grandes entreprises qui comprenne les étapes suivantes : (1) une campagne de communication auprès des redevables de la TVA ; (2) le recoupement des informations auprès des entreprises qui retenaient la TVA ; et (3) des mesures pour relancer les défaillants TVA et les imposer.	La RAS TVA effectuée par les grandes entreprises a été supprimée en janvier 2012. La RAS TVA sur les marchés publics, opérée par le Trésor public, a été limitée à 40 % de la TVA à payer en janvier 2013. Elle sera supprimée totalement au 1 ^{er} janvier 2014.
Préparer le même plan d'action pour la suppression de la retenue de la TVA sur les marchés publics.	Fait. Mais renforcer les mesures d'accompagnement.
<i>Remboursement des crédits de TVA</i>	
Etendre le remboursement des crédits de TVA aux investisseurs et aux entreprises soumises au taux réduit de TVA.	Le remboursement des crédits de TVA a été étendu aux investisseurs.
Revoir la procédure d'examen des demandes de remboursement ainsi que les modalités de paiement afin de réduire le délai du remboursement entre 10 et 30 jours en fonction du risque fiscal que présentent les demandeurs.	Fait. Mesures prises pour sécuriser le remboursement effectif (versement d'une partie de la TVA brute sur un compte à la BCEAO et procédure accélérée).
<i>Approfondissement de la segmentation</i>	
Redéfinir les segments de la population fiscale pour assurer un meilleur suivi des contribuables assujettis à la TVA et au régime du bénéfice réel.	Sera fait au 1 ^{er} janvier 2014
Renforcer et repositionner la DME dans l'organigramme de la DGI et améliorer ses liaisons avec les CDI.	A faire
Redéfinir le rôle de la DME et des CDI sur la base des principes suivants :	
- confier à la DME la gestion des contribuables qui sont assujettis à la TVA, y compris les petites entreprises autorisées à opter pour cet impôt.	La DME sera compétente pour les entreprises dont le CA sera compris entre le seuil d'assujettissement à la TVA (50 millions) et le seuil de compétence de la DGE (1 milliard) à partir du 1 ^{er} janvier 2014.
- confier aux CDI la gestion exclusive des petites et micro-entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions FCFA (à l'exception de celles qui ont été autorisés à opter pour la TVA).	Sera fait à partir du 1 ^{er} janvier 2014.
<i>Fiscalisation des petits contribuables</i>	
Appliquer le seuil d'assujettissement à la TVA (50 millions FCFA) à toutes les entreprises, quelle que soit la forme juridique choisie pour leur exploitation, y compris donc aux personnes morales.	Les personnes morales restes assujettis d'office à la TVA.
Remplacer le régime de l'impôt synthétique appliqué aux petites entreprises dont le chiffre d'affaires est situé dans une tranche de 10 (ou 15) –50 millions FCFA par un système (déclaratif) d'impôt sur le bénéfice « base caisse ».	En cours d'étude. La fiscalisation des petites entreprises reposera sur un système déclaratif simplifié.
Définir un segment pour les micro-entreprises (par exemple, celles qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 10-15 millions) et leur appliquer un régime d'impôt libératoire.	A faire
Supprimer la distinction actuelle dans le traitement fiscal et comptable des personnes morales et des personnes physiques, y compris pour l'application du seuil de la TVA.	A faire
Renforcer le service de recherche et de recoupement pour lui permettre de développer des programmes de recoupement ciblés destinés à l'identification des opérateurs qui abusent des régimes d'imposition des petites et micro-entreprises.	En cours. Création d'un comité ministériel pour renforcer la recherche fiscale (voir chapitre III-C)
<i>Développement des activités de recherche</i>	
Réorienter l'activité de la division recherche et enquêtes vers la programmation du	Fait. La programmation du contrôle fiscal est basé

contrôle fiscal (un objectif de 20 % de la programmation sur propositions des services de recherche pourrait être envisagé).	pour le tiers sur l'utilisation du renseignement fiscal.
Mettre en place une méthodologie de collecte et d'utilisation du renseignement fiscal qui privilégie le traitement rapide (plus une information vieillit, moins elle est utilisable) de l'information la plus utile (celle qui correspond à des opérations au-delà d'un certain seuil) préalablement enrichie (l'information est communiquée après rapprochement avec les données détenues par les services opérationnels).	En cours. A améliorer
.Renforcement des opérations fiscales	
Simplifier les obligations mises à la charge des entreprises et alléger le travail de la DGI grâce à : (1) la suppression de l'enrôlement du BIC-IS, (2) la simplification du RSI, et (3) la modernisation des procédures de recouvrement.	A faire
Renforcer l'efficacité du contrôle en prenant les mesures suivantes : (1) généraliser l'utilisation de la procédure de contrôle ponctuel pour le contrôle de la TVA ; (2) augmenter les effectifs dédiés au contrôle fiscal ; (3) créer des brigades de vérifications dirigées par un chef de brigade (poste à créer) ; (4) développer le module SIGTAS sur le contrôle fiscal pour mettre en place un suivi efficace du contrôle et en particulier du recouvrement.	A faire. Besoin de formation.
Mettre en place un plan d'apurement des restes à recouvrer qui comprenne : (1) la classification des RAR par catégorie, (2) l'analyse de la possibilité de recouvrement de chaque RAR ; et (3) le choix des procédures à mettre en œuvre (en privilégiant les RAR les plus importants qui présentent un taux de recouvrabilité élevé).	A renforcer. Besoins de formation.
Dans le cadre de l'assistance apportée par le nouveau projet d'assistance canadienne PAMORI 2, veiller à renforcer l'outil informatique par l'adaptation des infrastructures supportant SIGTAS et, en particulier, le réseau, les matériels et l'alimentation électrique des services informatisés.	Projet PAMORI suspendu. Devrait reprendre avant fin 2013.
Poursuivre le développement du programme d'éducation des entreprises (1) en ciblant les actions d'information en fonction de la taille des contribuables, (2) en assurant une formation spécialisée des agents affectés à cette mission, et (3) en développant un programme de visites des entreprises nouvelles.	Fait en partie. A renforcer
Evaluation de la dépense fiscale	
Adopter le principe d'une évaluation des dépenses fiscales conforme aux meilleures pratiques.	Fait
Définir un calendrier d'action pour effectuer une première évaluation de la dépense fiscale en septembre 2012.	Fait

**Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations de la mission FAD de 2008
sur l'administration douanière**

Mesures-clés recommandées	Situation
PRIORITÉS DE RÉFORMES POUR L'ADMINISTRATION DOUANIÈRE (2008-09)	
Encadrement des services et mise en œuvre des réformes <ul style="list-style-type: none"> • Adapter le Plan Stratégique et détailler les actions et indicateurs de suivi • Mettre en place un cadre de conduite du changement • Mettre en place un système d'information du management • Poursuivre l'informatisation • Appliquer le plan de contrôle interne • Organiser les contrôles hiérarchiques 	Fait Fait Non réalisé En cours Fait Fait
Ressources humaines <ul style="list-style-type: none"> • Élaborer un plan de gestion des ressources humaines • Développer et mettre en œuvre le plan de redéploiement des personnels • S'assurer de la maîtrise des affectations de personnel à la Douane • Dispenser une formation continue ajustée aux besoins • Mettre en place un dispositif de détection des cas disciplinaires 	Retardé par les événements En cours Partiellement fait Partiellement fait Fait
Procédures <ul style="list-style-type: none"> • Rationaliser la procédure de dédouanement à l'importation 	En cours
Contrôle et lutte contre la fraude <ul style="list-style-type: none"> • Redéployer les ressources vers les contrôles post-dédouanement et les brigades mobiles • Organiser l'analyse de risque pour la sélection dans les circuits de de SYDONIA • Améliorer les mécanismes de coordination et d'échanges avec BIVAC 	Première étape réalisée En cours – retardé par les événements Fait
Gestion administratives des exonérations <ul style="list-style-type: none"> • Appliquer un programme de contrôle de destination finale des biens exonérés fondé sur le contrôle de cohérence entre intrants et activités du bénéficiaire • Instaurer une déclaration annuelle de la situation des biens exonérés au cours des trois années précédentes • Rendre compte annuellement et précisément de l'exécution de toute mesure fiscale dérogatoire. 	Fait En cours En cours
Organisation et missions des services <ul style="list-style-type: none"> • Ajuster les attributions des services. 	Fait

**Évaluation des exonérations de droits et taxes accordées à l'importation
2011-31 mai 2013**

	Catégories d'exonération	Droits et taxes exonérés (en millions F CFA)		
		2011	2012	Au 31 mai 2013
1	Code des investissements	11 275,2	11 816,1	5 763,8
2	Code minier et pétrolier	26 009,9	27 785,1	18 005,9
3	Don et aides	3 231,4	6 845,4	3 521,5
4	ONG	1 984,1	1 961,3	1 011,9
5	Diplomates et assimilés	6 271,0	5 168,8	4 194,8
6	Projet à financement externe, marché publics et accord internationaux	17 079,6	19 159,8	5 830,0
7	Autres	43 509,3	43 960,3	9 780,5
TOTAL		109 360,4	116 696,8	48 108,3

Source : DGD

Exemples de dispositions législatives douanières

Recouvrement forcé

«Les marchandises déclarées pour l'exportation en vertu de l'article 95 ou importées par ou pour un débiteur sont affectées à la garantie de la somme dont le débiteur est redevable et peuvent être retenues par l'agent aux frais du destinataire jusqu'au paiement de la somme.»

Source : Article 97.25 (1) Loi sur les douanes du Canada : (L.R.C. (1985), ch.1 (2^e suppl.))

Droit de recours

Dispositions pouvant être intégrées dans le code des douanes :

Article __

« Toute personne a le droit d'exercer un recours contre les décisions relatives à l'application de la législation douanière prises par les autorités douanières et qui la concernent directement et individuellement. Ce droit de recours s'exerce sous la forme d'une demande écrite adressée au Directeur général des douanes expliquant les motifs de la contestation. La personne doit présenter son recours dans un délai de deux mois suivant la date à laquelle il a été informé de la décision contestée. Le Directeur général des douanes est tenu de donner une réponse écrite motivée dans les deux mois suivant la date de la réception de la demande. La réponse peut soit annuler la décision, la maintenir ou la modifier, ou demander des renseignements complémentaires. Dans ce dernier cas, une réponse définitive sera apportée dans un délai d'un mois à compter de la réception des éléments complémentaires demandés.»