

# **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques**

---

## **Analyse législative et administrative des réformes fiscales au Mali**

---

Document de travail 2007/01

Maude VIGNEAULT  
Luc GODBOUT  
Julie PICARD

14 février 2007

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mise en contexte .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Analyse des propositions adoptées .....</b>	<b>9</b>
2.1	Mesures législatives .....	9
2.2	Mesures administratives.....	24
<b>3</b>	<b>Analyse des modifications en cours d'adoption .....</b>	<b>38</b>
3.1	Mesures législatives .....	38
3.2	Mesures administratives.....	46
<b>4</b>	<b>Analyse des modifications non retenues .....</b>	<b>52</b>
4.1	Mesures à relancer .....	52
4.2	Mesures non pertinentes .....	64
<b>5</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>75</b>
	<b>Bibliographie .....</b>	<b>77</b>

## Mise en contexte<sup>1</sup>

En 1997, l'Agence canadienne de développement international (ci-après ACIDI) a retenu les services d'une société en gestion, CRC SOGEMA, afin de réaliser une réforme fiscale au Mali. Il s'agit en fait du Projet d'appui à la mobilisation des recettes intérieures (ci-après PAMORI). D'une durée prévue de cinq ans, le projet devait se terminer initialement en décembre 2002. Toutefois, à la suite des recommandations d'une mission d'évaluation réalisée en 2001, il a été prolongé de trois ans.

La finalité du PAMORI était de contribuer à augmenter de façon durable la capacité endogène de l'État malien à satisfaire les besoins de base de sa population et à réduire la pauvreté de son pays<sup>2</sup>. Le moyen envisagé pour ce faire était d'augmenter de manière soutenable les recettes intérieures du Mali. À cet égard, l'un des principaux axes du PAMORI visait à optimiser la fiscalité du pays par rapport au potentiel fiscal de l'économie malienne. Il était donc envisagé de proposer une réforme devant permettre de mieux mobiliser les recettes intérieures que l'économie peut générer de façon durable<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Julie Picard et Maude Vigneault ont reçu une bourse de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques pour effectuer un stage, sous la supervision de Luc Godbout, au Mali pour y analyser les réformes fiscales. Il découle de ce stage la réalisation de trois études : a) Approche méthodologique pour une réforme fiscale dans un pays en développement, b) Analyse législative et administrative des réformes fiscales au Mali et c) Analyse financière des réformes fiscales au Mali. Les auteurs veulent exprimer leur profonde reconnaissance à Suzie St-Cerny pour ses observations utiles. Bien entendu, les opinions exprimées n'engagent que les auteurs. Ces derniers assument l'entière responsabilité des commentaires et des interprétations figurant dans la présente étude.

<sup>2</sup> Voir la vitrine Internet de CRC SOGEMA, à l'adresse URL : <http://www.crcsogema.com>, extraits du protocole d'entente entre le Canada et le Mali, « Historique et leçons apprises », octobre 2004.

<sup>3</sup> Le volet réforme fiscale ne constitue qu'un des éléments du projet PAMORI. Le PAMORI visait également à implanter un logiciel à la Direction des Grandes Entreprises, à moderniser le cadre législatif, à appuyer les réformes, à donner de la formation et à renforcer les capacités technologiques de la Direction générale des impôts. La présente analyse, se concentre quasi exclusivement sur les réformes fiscales, quoiqu'à l'occasion, lorsque les autres volets du PAMORI auront contribué à mettre en place des propositions de réformes fiscales, ils seront également considérés.

Les membres du projet canadien ont réalisé différents travaux dans le cadre d'une vaste réforme non seulement de la fiscalité, mais aussi de l'administration fiscale. Dans ce contexte, plusieurs changements de politique fiscale ont été abordés, entraînant ainsi de nouvelles mesures relativement au système fiscal qui existait à l'époque. Ce long processus d'analyse et de discussion a amené le PAMORI, en relation avec la Direction générale des impôts (ci-après DGI), à proposer au gouvernement malien 63 mesures législatives et administratives qui avaient pour but de réformer la fiscalité malienne<sup>4</sup>. La collaboration entre les responsables du projet et les autorités fiscales maliennes a permis de présenter des dispositions qui seraient à la fois des plus profitables pour le pays et des plus réalisables dans le contexte administratif et économique du Mali.

La fin du PAMORI approchant, un partenariat de recherche est intervenu entre CRC SOGEMA et la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Il s'agissait en fait d'analyser la réforme fiscale qui a eu lieu au Mali de 1997 à 2004. L'étude qui a été effectuée porte sur l'ensemble du processus de réforme fiscale ainsi que sur les perspectives fiscales du Mali. Les résultats de cette étude ont servi à élaborer trois documents. Plus spécifiquement, les aspects développés sont les suivants :

- l'analyse législative et administrative des réformes fiscales au Mali,
- l'analyse des impacts financiers des réformes fiscales au Mali et
- l'approche méthodologique pour une réforme fiscale dans un pays en voie de développement.

Certaines limites se sont imposées lors de la réalisation de ce travail. Bien que les travaux se soient échelonnés sur une période de six mois, la validation sur le terrain a été limitée à 12 semaines. Ainsi, des restrictions quant au champ d'études se sont créées par elles-mêmes. Soit les responsables faisaient face à un manque de temps pour tout voir en détail, soit il fallait choisir les points les plus importants afin de ne pas alourdir le travail et le rapport qui en résulte. Plusieurs données ont été recueillies pour la réalisation de ce mandat, mais toutes n'ont pas été

---

<sup>4</sup> Pour connaître le processus de réforme fiscale qui a été appliqué au Mali, veuillez vous référer au document intitulé : *Approche méthodologique pour une réforme fiscale dans un pays en voie de développement*, écrit également par Luc GODBOUT, Julie PICARD et Maude VIGNEAULT.

contre-vérifiées de façon approfondie. De plus, certaines données par rapport aux retombées anticipées n'ont pas été recalculées à l'époque de l'étude, ce sont plutôt les résultats de 1998 à 2000 qui ont servi de base pour certaines mesures.

Le présent document porte sur l'analyse administrative et législative de la réforme fiscale au Mali. Tel que mentionné ci-devant, les travaux de recherche, d'analyse et de discussion du PAMORI ont abouti à l'élaboration de 63 mesures ayant pour objectif de réformer la fiscalité malienne. Par la suite, ces mesures ont fait l'objet de propositions au gouvernement malien et devaient obtenir l'acquiescement de l'ensemble des autorités maliennes pour qu'il y ait un changement effectif au sein de leur système. L'adoption des recommandations du PAMORI n'était certes pas garantie. Plus précisément, lors de l'étude, 28 mesures avaient été adoptées, 14 étaient en cours d'adoption et 22 ne faisaient l'objet d'aucun changement jusqu'à maintenant<sup>5</sup>, <sup>6</sup>.

Aux fins de cette étude, réalisée en 2004, les mesures initiales ont été analysées en corrélation avec les textes légaux et les pratiques fiscales utilisées au sein du gouvernement. De cette façon, il a été possible d'établir l'impact des propositions de réforme sur le système fiscal malien. Les résultats de cette analyse sont regroupés ainsi : propositions adoptées, propositions en cours d'adoption et propositions non adoptées.

---

<sup>5</sup> Tableaux 2.1; 2.2; 2.7.

<sup>6</sup> La somme excède 63 car l'une des mesures a été étudiée en deux temps et qu'une partie seulement de la proposition est adoptée.

**Tableau 1 : Synthèse des recommandations**

<b>Recommandations</b>	
1.	Il est proposé d'harmoniser les taux d'imposition de la taxation des revenus d'entreprise à 35 % afin que les bénéficiaires industriels et commerciaux soient taxés de manières uniformes.
2.	Il est proposé, afin de simplifier la fiscalisation des petits opérateurs économiques, d'harmoniser à l'impôt synthétique les revenus agricoles et la taxe sur le transport routier, notamment en : <ul style="list-style-type: none"> <li>• révisant et harmonisant les conditions d'application de la TTR et de l'impôt synthétique applicable aux transporteurs en fonction du type d'activité exercée et du chiffre d'affaires potentiel;</li> <li>• révisant le caractère libérateur de la TTR selon le type de véhicules;</li> <li>• supprimant toute forme de subvention permettant l'utilisation de matériel âgé et vétuste par le réaménagement des plages de taux de la TTR, sans prendre en considération l'âge du véhicule.</li> </ul>
3.	Il est proposé de modifier les taux de l'IMF à 2 % sur le premier 200 millions de F CFA de chiffre d'affaires et à 1 % sur le chiffre d'affaires excédentaire.
4.	Il est proposé que la position du Mali au sein de l'UEMOA soit de limiter la portée du nouveau <i>Code des investissements</i> .
5.	Il est proposé de revoir l'ensemble des exonérations fiscales particulières et de privilégier un régime fiscal général applicable à tous.
6.	Il est proposé d'inclure les activités agricoles à l'imposition synthétique pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>• les fermes périurbaines;</li> <li>• les activités d'élevages laitiers ou d'embouche en zone périurbaine;</li> <li>• les petits transformateurs paysans de riz (décortiqueurs).</li> </ul>
7.	Il est proposé d'élargir l'application du numéro d'identification fiscale à l'ensemble des contribuables compte tenu des avantages que cela offre, dont notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>• de s'assurer qu'un seul des conjoints puisse réclamer la déduction fiscale pour charge familiale;</li> <li>• de permettre que la déduction pour charge familiale puisse être demandée par l'un ou l'autre des conjoints ou bien à leur choix être partagée entre les deux;</li> <li>• de limiter l'aide fiscale pour conjoint à charge seulement lorsque le conjoint est réellement à charge et qu'il ne travaille pas.</li> </ul>
8.	Il est proposé de prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer que les 38 000 emplois recensés du secteur moderne soient inscrits au registre de la DNI et que l'ensemble des employeurs effectuent les retenues à la source.
9.	Il est proposé d'exiger des organisations internationales et des corps diplomatiques la transmission d'un relevé des salaires reçus par leurs employés.

<b>Recommandations</b>	
10.	Il est proposé que les entreprises engageant des consultants pour des prestations de services effectuent des retenues à la source sur la rémunération versée.
11.	Il est proposé de changer le régime actuel de l'ITS par un régime d'imposition des salaires à quatre taux (10 %, 20 %, 35 % et 40 %) et avec crédit d'impôt pour les charges familiales. Il est proposé de corriger les incohérences de l'ITS.
12.	Il est proposé d'appliquer un taux unique de 20 % à toutes les sources de revenus de placements à l'exception des dividendes.
13.	Il est proposé d'imposer les revenus fonciers au même taux que celui applicable généralement aux revenus de valeurs mobilières, soit 20 %.
14.	Il est proposé de voir à ce que soit appliqué d'une manière plus rigoureuse l'article 98 du Code, lequel exige que le locataire retienne un montant en guise d'impôt sur les revenus fonciers lorsque le loyer mensuel est supérieur ou égal à 100 000 F CFA.
15.	Il est proposé de constituer pour Bamako un registre foncier urbain informatisé et de maintenir cette information à jour.
16.	Il est proposé de supprimer la période de report de taxation des plus-values réinvesties.
17.	Il est proposé d'éliminer les dispositions d'exonération partielle ou intégrale des plus-values réalisées en fin d'exploitation ou en cas de cession partielle d'entreprise.
18.	Il est proposé de mettre sur pied un mécanisme de taxation des gains en capital.
19.	Il est proposé d'entreprendre des discussions avec les partenaires de l'UEMOA afin : <ul style="list-style-type: none"> <li>• d'allonger la liste des produits admissibles aux droits d'accises;</li> <li>• d'éliminer la restriction relative au nombre de produits pouvant être sélectionnés.</li> </ul>
20.	Il est proposé d'augmenter les droits d'accises sur les tabacs et les boissons alcoolisées aux limites permises par l'UEMOA.
21.	Il est proposé d'appliquer une base de calcul exprimée en fonction de la quantité plutôt que la valeur à la taxe sur les produits pétroliers afin de sécuriser les recettes de l'État.
22.	Il est proposé d'harmoniser les taux de la taxe sur les produits pétroliers du gas-oil et de l'essence à 128 %.
23.	Il est proposé d'instaurer un régime d'imposition simplifié de la TVA pour les contribuables (autres que les sociétés) ayant un chiffre d'affaires se situant entre 30 et 100 millions de F CFA.
24.	Il est proposé d'accroître le taux de la TVA de 18 % à 20 % dans les limites permises par l'UEMOA dès que possible.
25.	Il est proposé d'élargir la base imposable de la TVA en éliminant les exonérations relatives aux intrants et au matériel agricole.
26.	Il est proposé d'instaurer un mécanisme de réfaction dégressive sur une période de 5 ans afin de faciliter l'acceptation de l'élargissement la base imposable de la TVA aux intrants et au matériel agricole.
27.	Il est proposé d'accroître l'équité du régime de taxation en instaurant une taxe sur certains produits de luxe.
28.	Il est proposé de faire l'analyse systématique de l'ensemble des services publics qui pourraient faire l'objet d'une tarification des services.

<b>Recommandations</b>	
29.	Il est proposé d'élaborer une politique de tarification des services publics comme moyen de mobilisation des recettes budgétaires de l'État, ce qui impliquerait par ailleurs : <ul style="list-style-type: none"><li>• de procéder à un diagnostic exhaustif de l'impact de la tarification des services publics actuellement en vigueur;</li><li>• de définir un cadre général d'application de la tarification des services publics incluant la définition de seuils de récupération de coût;</li><li>• de définir et d'implanter une méthode de calcul du prix de revient et une méthode de définition des grilles de tarification dans le processus de budgétisation des services gouvernementaux et des établissements publics pouvant recourir à la tarification.</li></ul>
30.	Il est proposé de consolider et d'inclure dans les comptes publics l'information concernant les recettes des EPA afin de pouvoir évaluer avec plus de précision les seuils réels de contribution des utilisateurs au financement des services publics et d'accroître la transparence de l'information.
31.	Il est proposé d'ajuster les tarifications en vigueur pour refléter, au moins, la croissance de l'indice des prix à la consommation depuis leur dernière approbation d'ici à l'adoption d'une politique de tarification des services publics.
32.	Il est proposé d'évaluer systématiquement l'impact de la tarification actuelle des produits et services publics offerts par les régies de recettes des ministères et les organismes dotés de la personnalité morale afin de déterminer le seuil actuel de récupération des coûts.
33.	Il est proposé d'instaurer une taxe foncière sur les propriétés immobilières, dans un premier temps basée uniquement sur la superficie, et de la faire évoluer par la suite pour prendre en compte les matériaux de construction utilisés.
34.	Il est proposé d'instaurer une taxe sur le capital, payable par les sociétés pour chaque exercice financier, dont les principales caractéristiques seraient : <ul style="list-style-type: none"><li>• une base de capital imposable en fin d'exercice déterminée selon différents éléments de l'actif;</li><li>• un faible taux d'imposition de 0,002;</li><li>• une exonération générale du premier 5 milliards d'actifs.</li></ul>
35.	Il est proposé de développer une base de données de NIF comportant des informations détaillées sur les contribuables. Lors de l'entrée des données, certaines d'entre elles (date de naissance, numéro de téléphone, etc.) seraient croisées avec celles de la base existante afin de détecter les fausses déclarations. Ces dernières devraient faire l'objet de sévères pénalités.
36.	Il est proposé de centraliser le paiement de l'impôt synthétique dans les centres des impôts afin de pouvoir identifier et suivre plus adéquatement les contribuables qui y sont assujettis.
37.	Il est proposé d'élargir l'utilisation du NIF aux producteurs agricoles, aux exploitants d'entreprises de transport, aux journaliers non salariés et à tous les petits commerçants, en particulier les ambulants (forains).

<b>Recommandations</b>	
38.	Il est proposé de rendre obligatoire pour tous les fournisseurs de biens et services, importateurs, grossistes, semi-grossistes et producteurs locaux assujettis à l'IBIC ou à l'impôt synthétique, la tenue d'un registre des clients et des fournisseurs incluant la raison sociale et leur NIF.
39.	Il est proposé d'appliquer un taux d'acompte sur divers impôts et taxes (ci-après ADIT) de 15 % pour tous les importateurs occasionnels et ceux n'ayant pas de NIF. Cette hausse se justifie par le fait qu'il devient impossible de suivre et de connaître la destination finale des marchandises une fois passé le cordon douanier.
40.	Il est proposé d'exempter du paiement de l'ADIT les entreprises l'ayant déjà acquitté au cordon douanier dans le cadre d'un même marché public de fournitures.
41.	Il est proposé de systématiser la méthode de contrôle des déclarations annuelles d'impôt des contribuables assujettis à l'IBIC et de donner les moyens aux agents des impôts d'améliorer l'évaluation de l'assiette et le niveau de recouvrement avant l'étape de la mise en vérification. Le renforcement des méthodes de travail permettrait en outre et à moindre coût de : <ul style="list-style-type: none"> <li>• détecter plus rapidement les contribuables défaillants et certaines tentatives de fraude;</li> <li>• redresser les déclarations volontairement minorées;</li> <li>• recouvrer les recettes plus efficacement;</li> <li>• faire prendre conscience au contribuable que ses déclarations sont analysées;</li> <li>• améliorer progressivement la qualité des déclarations produites par les contribuables.</li> </ul>
42.	Il est proposé de hausser l'importance des sanctions et de réduire les délais octroyés aux contribuables et aux tierces parties pour donner suite aux demandes d'information de l'administration fiscale, de telle sorte qu'elles aient effectivement un caractère dissuasif.
43.	Il est proposé d'élaborer un livre des procédures fiscales et d'actualiser le guide fiscal et le <i>Code général des impôts</i> .
44.	Il est proposé d'instaurer un mécanisme de définition et de programmation annuelle des vérifications incluant l'identification de secteurs particuliers et définissant des objectifs en termes de nombre d'entreprises.
45.	Il est proposé de renforcer le mécanisme de suivi et de contrôle de qualité des vérifications effectuées.
46.	Il est proposé d'évaluer les besoins de perfectionnement et de recyclage du personnel de l'administration fiscale, de la DNI, en particulier de celui des centres des impôts, de la DGE et de la DRV, et de développer un programme annuel de perfectionnement.
47.	Il est proposé d'inclure le principe de la divulgation volontaire dans les règles afférentes au <i>Code général des impôts</i> .
48.	Il est proposé d'inclure le principe de la dénonciation et les règles afférentes dans les procédures fiscales.
49.	Il est proposé de rendre obligatoire l'utilisation d'un NIF pour toute opération d'importation à l'exception des perceptions directes, lesquelles devraient cependant être limitées en termes de quantité et de valeur.
50.	Il est proposé d'améliorer les procédures de validation des NIF à toutes les étapes du processus d'importation.

<b>Recommandations</b>	
51.	Il est proposé de renforcer l'ensemble des règles relatives à la procédure de dédouanement en instaurant des mécanismes de contre-vérification et de validation de façon à limiter les fraudes possibles sur les quantités, les valeurs et l'identification des produits. Il serait bon à cet égard d'appliquer systématiquement les redressements de valeurs et les reclassements suggérés par les attestations de vérification produites par les sociétés de contrôle habilitées à le faire.
52.	Il est proposé de limiter la possibilité que certains transitaires supportent l'évasion fiscale par l'implantation d'un processus public d'accréditation les obligeant à respecter un cadre d'intervention et des directives définies et uniformes.
53.	Il est proposé de mettre en place un mécanisme gestion et de contrôle des exonérations.
54.	Il est proposé de définir et d'implanter un mécanisme d'intégration, d'analyse et de diffusion de l'information fiscale permettant d'alimenter les services fiscaux spécialisés en données croisées sur les contribuables ainsi que de fournir aux autorités gouvernementales des analyses sur l'efficacité et l'efficacité de l'administration fiscale et de la politique fiscale.
55.	Il est proposé « d'outiller » les agents et de systématiser l'application de l'impôt synthétique par la rédaction et l'implantation d'un « <i>Guide d'application et de gestion de l'impôt synthétique</i> ».
56.	Il est proposé de faire le diagnostic institutionnel des différents services relevant de la DNI et notamment la DRV afin d'identifier leurs forces et faiblesses et de préparer des programmes de renforcement adéquats.
57.	Il est proposé de développer des programmes de formation en analyse financière adaptés aux besoins des agents des impôts.
58.	Il est proposé de développer des outils de travail permettant l'évaluation du chiffre d'affaires des commerçants pour fins de détermination du tarif applicable à la patente et à l'impôt synthétique.
59.	Il est proposé de créer une cour de l'impôt afin de rendre plus neutre le règlement des litiges entre l'administration fiscale et les contribuables. À défaut de mettre sur pied une telle cour de l'impôt, une spécialisation des chambres administratives devrait être envisagée et ces dernières devraient être étoffées en spécialistes en droits fiscaux.
60.	Il est proposé de conférer à des « centres de gestion agréés » une reconnaissance institutionnelle particulière.
61.	Il est proposé de développer un programme d'accréditation en matière fiscale pour les professionnels (individus et personnes morales).
62.	Il est proposé de rédiger et d'adopter une <i>Charte sur les droits et obligations des contribuables</i> .
63.	Il est proposé de rédiger et d'adopter un <i>Code de déontologie</i> .

## Analyse des propositions adoptées

Bien qu'elles fassent l'objet d'études particulières<sup>7</sup>, les mesures adoptées sont tout de même analysées dans la présente étude. En vérifier le résultat effectif permet de critiquer et d'évaluer la stratégie qui a été utilisée dans le processus de réforme fiscale. À cet effet, il est nécessaire de connaître les caractéristiques exactes des changements, les retombées engendrées et les problèmes d'application rencontrés. Par la suite, il sera possible de dégager certaines leçons quant à la méthodologie et quant à la mise en œuvre d'une réforme.

L'élaboration d'une réforme fiscale, dans un pays en développement, doit toucher autant le plan législatif que le plan administratif de la fiscalité<sup>8</sup>. En effet, « l'administration fiscale n'est pas périphérique, mais est l'issue centrale de la réforme fiscale<sup>9</sup> ». Certes, cette prémisse est considérée et respectée dans le projet instauré au Mali. En effet, parmi les mesures adoptées, plus de la moitié ont trait à la réforme de l'administration fiscale, soit 18. Quant aux autres changements, ils se reflètent par des modifications aux règles législatives.

### 2.1 Mesures législatives

#### 2.1.1 Impôt des sociétés

Au Mali, antérieurement à la *Loi n° 02-005 modifiant le Code général des impôts* datant du 18 janvier 2002, il existait un impôt sur les bénéfices tirés des activités commerciales et industrielles, que ceux-ci soient gagnés par des sociétés ou des individus. Toutefois, le traitement fiscal des bénéfices gagnés par les individus comportait certains avantages<sup>10</sup>, notamment le taux d'imposition de tels bénéfices n'était que de 25 % contre 35 % pour ceux gagnés par une société.

---

<sup>7</sup> Étude d'évaluation de la mise en application de l'impôt synthétique et étude en cours, en décembre 2004, du cabinet Diarra.

<sup>8</sup> GODBOUT, PICARD et VIGNEAULT (2005), *op. cit.*, note 4, sous-section 2.1.2.

<sup>9</sup> Richard M. BIRD, Draft paper for World Bank course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries, « Managing the reform process », 2003, p. 11.

<sup>10</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *Étude sur le potentiel fiscal global de l'économie malienne*, 2000, p. 18.

Une telle iniquité aurait pu être compensée par un impôt sur le revenu global des personnes, mais cette taxation n’existait pas au Mali<sup>11</sup>. Ainsi, jusqu’à un certain point, l’architecture de la taxe créait de la distorsion dans le système en faisant en sorte que des entreprises réalisant des bénéfices identiques étaient taxées différemment. Une telle situation était à la source d’un manque de neutralité et d’équité dans le système fiscal malien<sup>12</sup>.

La loi ci-haut mentionnée est venue régler cette problématique en *harmonisant les taux d’imposition de la taxation des revenus d’entreprise à 35 %, afin que les bénéficiers industriels et commerciaux soient taxés de manières uniformes*<sup>13</sup>. Les retombées d’une telle mesure avaient été évaluées à environ 975 millions de F CFA. Une actualisation quantitative de la mesure permet, aujourd’hui, d’évaluer les recettes réalisées à environ 500 millions de F CFA<sup>14</sup>. L’écart entre le résultat obtenu et l’estimation de départ peut être expliqué par la problématique à laquelle la mission devait faire face lors de l’évaluation d’origine. Tel qu’il a été cité, les données étaient difficiles à obtenir et étaient plus ou moins fiables<sup>15</sup>. Ainsi, il est possible que les calculs effectués aient été faussés. Malgré cela, cette mesure a clairement contribué à améliorer l’équité du système malien tout en apportant des recettes supplémentaires.

### **2.1.2 Retenues à la source**

« Plus la retenue à la source est étendue, meilleur est le système fiscal<sup>16</sup> ». D’ailleurs, tel qu’il a déjà été évoqué<sup>17</sup>, lorsque le FMI appuie un pays en voie de développement pour réformer sa politique fiscale, il suggère, entre autres, de renforcer le système de retenues à la source.

À cet effet, la proposition, qui envisageait *que les entreprises engageant des consultants pour des prestations de service effectuent des retenues à la source sur la rémunération versée*<sup>18</sup>, a

---

<sup>11</sup> Luc GODBOUT, Jacques PARIZEAU, PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport de mission, Argumentaire relatif à la mise en œuvre des propositions de réformes fiscale du groupe de travail DNI-PAMORI*, 2001, p. 9.

<sup>12</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10.

<sup>13</sup> *Id.*, proposition 1.

<sup>14</sup> *Id.*, annexe C: IBIC/IS.

<sup>15</sup> GODBOUT, PICARD et VIGNEAULT (2005), *op. cit.*, note 4, section 3.1.

<sup>16</sup> Luc GODBOUT, Jacques PARIZEAU, *op. cit.*, note 11, p. 14.

<sup>17</sup> GODBOUT, PICARD et VIGNEAULT (2005), *op. cit.*, note 4, sous-section 2.2.1.

été mise en application en 2002<sup>19</sup>. La loi stipulait que les retenues à la source devaient s'appliquer à tout prestataire de services, résidents ou étrangers, identifié régulièrement ou non auprès de l'administration fiscale. Cette formulation entraînait une application très large et il s'ensuivit des problèmes de gestion importants. Par exemple, les retenues s'effectuaient auprès de plusieurs contribuables qui n'étaient pas visés par la loi, tels que les compagnies de téléphone et les distributeurs d'énergie. Ce n'était certes pas l'optique envisagée par la proposition initiale; en fait, la loi instaurée était plus large que la mesure envisagée par le PAMORI<sup>20</sup>.

En 2004, le nouveau ministre chargé des Finances vint rétablir la situation. Les retenues s'appliquent dorénavant seulement aux prestataires de services non identifiés auprès de l'administration fiscale, donc sans numéro d'identification fiscal (ci-après NIF). De plus, cette mesure est toujours applicable aux prestataires étrangers, peu importe qu'ils soient identifiés ou non<sup>21</sup>. Cette nouvelle disposition reprend intégralement la proposition formulée par le PAMORI. D'ailleurs, son application est beaucoup plus facile et réussit.

### **2.1.3 Droits d'accises**

Le processus d'harmonisation entrepris par les pays de l'Afrique de l'Ouest implique certaines restrictions quant à la gestion de la fiscalité du Mali. Entre autres, depuis le 1er janvier 2001, l'une des directives de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) prévoit une harmonisation des droits d'accise entre les pays membres<sup>22</sup>. Cette directive limite les catégories de produits pouvant faire l'objet de cette taxation ainsi que les taux pouvant leur être appliqués.

Les produits suivants sont soumis à un droit d'accise obligatoire : le tabac, les boissons alcoolisées et les boissons non alcoolisées, à l'exclusion de l'eau. Quant aux limites attribuées aux taux applicables, elles sont différentes dépendamment des biens concernés. En fait, un

---

<sup>18</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 10.

<sup>19</sup> MALI, MÉF, *Loi n° 02-005 du 18 janvier 2000 portant modification du Code général des impôts.*

<sup>20</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p. 50.

<sup>21</sup> MALI, MÉF, *Loi n° 04-009 du 14 janvier 2004 portant modification du Code général des impôts.*

<sup>22</sup> UEMOA, *Directive 03/98/CM/UEMOA de la commission de l'UEMOA portant sur l'harmonisation des législations des états membres en matière de droits d'accises*, 1998.

minimum et un maximum sont imposés relativement à chacune des catégories. Ainsi, les États membres disposent d'une certaine discrétion à ce sujet.

À cet égard, une disposition, adoptée par le Mali en 2002, a eu pour effet de changer les taux de l'accise sur le tabac et les boissons alcoolisées<sup>23</sup>. Les droits relatifs aux produits du tabac sont passés de 20 % à 25 %, tandis que le taux applicable aux boissons alcoolisées a diminué de 50 % à 45 %. La suggestion du PAMORI, quoique quelque peu différente, allait dans ce sens puisqu'elle recommandait *de majorer les taux d'imposition des taxes spécifiques relatives au tabac et à l'alcool selon les limites permises par l'UEMOA, soit de 40 % et 45 % respectivement*<sup>24 25</sup>. Ainsi, l'État malien s'est conformé à la directive en ce qui a trait à la taxation de l'alcool. S'il avait été question de hausser cet impôt, une concertation avec l'UEMOA aurait été nécessaire. Quant aux droits sur le tabac, ils n'atteignent pas encore le maximum permis, mais ils ont tout de même augmenté.

En 2003, les recettes générées par l'imposition spéciale relative au tabac ont engendré des retombées économiques supplémentaires de l'ordre de 343 millions de F CFA par rapport à celles de 2002<sup>26</sup>. De plus, malgré la diminution du taux, les recettes générées par l'accise sur l'alcool ont rapporté 169 millions de F CFA de plus pour la même année. Donc, le résultat global de cette disposition est d'environ 512 millions de F CFA supplémentaires. Bien entendu, ce montant est moins important que l'estimation envisagée par la proposition initiale<sup>27</sup>. Cela s'explique certainement par des fluctuations imprévues des importations et les taux choisis qui diffèrent de ceux de la proposition. Tout de même, ces recettes additionnelles sont satisfaisantes.

---

<sup>23</sup> MALI, MÉF, *Décret n° 02-329 du 5 juin 2002*.

<sup>24</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 20.

<sup>25</sup> UEMOA, *Directive 03/98/CM/UEMOA de la commission de l'UEMOA portant sur l'harmonisation des législations des états membres en matière de droits d'accises*, 1998.

<sup>26</sup> Les calculs sont effectués sur la base des recettes obtenues par la taxe sur le tabac autant par la douane que par les impôts et ce en 2002 et 2003. Les données sont celles du *Tableau des opérations financières*.

<sup>27</sup> Dans l'annexe I de l'*Étude sur le potentiel fiscal global de l'économie malienne* on estimait les retombées à 700 millions de F CFA.

Une autre disposition, prévue dans la directive de l'UEMOA<sup>28</sup>, donne aux États la possibilité de taxer un maximum de quatre produits dans la liste suivante : le café, les colas, la farine de blé, les huiles et corps alimentaires, les produits de parfumerie et de cosmétique, le thé ainsi que les armes et les munitions. Bien que pouvant être appliquée à quatre produits de cette liste, au Mali, cette taxe est maintenant appliquée uniquement sur les armes et les munitions<sup>29</sup>. La taxation relative aux parfumeries et cosmétiques fut abandonnée pour cause de nuisance à l'économie du pays et aucun autre bien n'est taxé en remplacement.

Dans *l'Étude sur le potentiel fiscal global de l'économie malienne*, il était soulevé que dans la mesure où un bien fait partie de la liste de produits pouvant être assujettis à un droit d'accise, le Mali devrait pouvoir choisir de le taxer<sup>30</sup>. Il n'y a pas lieu de limiter le nombre d'articles pouvant être sélectionnés à partir de la liste prescrite. Ainsi, il y était proposé ***d'entreprendre des discussions avec les partenaires de l'UEMOA afin :***

- ***d'allonger la liste des produits admissibles aux droits d'accise;***
- ***d'éliminer la restriction relative au nombre de produits pouvant être sélectionnés***<sup>31</sup>.

À cet effet, une lettre a été envoyée au Président de la commission de l'UEMOA le 8 juin 2004. Celle-ci insiste sur la nécessité d'allonger la liste des biens admissibles à l'accise afin d'y inclure davantage de produits de luxe. Elle demande aussi de « laisser l'initiative aux États là où la gestion communautaire n'est pas indispensable ». Depuis, les autorités maliennes sont en attente d'une réponse. Ainsi, bien que la mesure du PAMORI ait été appliquée, aucune recette supplémentaire n'est actuellement réalisée à cet égard. Il s'agit d'un processus à long terme qui portera fruit éventuellement. Toutefois, cela permet à l'État de prendre conscience de l'impact d'une telle association entre pays et de négocier en toute connaissance de cause.

---

<sup>28</sup> UEMOA, *Directive n° 03/98/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des états membres en matière de droits d'accises*, 1998.

<sup>29</sup> MALI, MÉF, *Loi n° 04-009 du 14 janvier 2004 portant modification du Code général des impôts*.

<sup>30</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p. 81.

<sup>31</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 19.

#### 2.1.4 Tarification

Dans le cadre de la réforme fiscale, afin d'élargir les champs de taxation, il était proposé *d'élaborer une politique de tarification des services publics comme moyen de mobilisation des recettes budgétaires de l'État*<sup>32</sup>. Cette recommandation fera l'objet d'une autre sous-section. Cependant, en relation avec cette mesure, il était aussi proposé *d'ajuster les tarifications en vigueur (dont les droits de timbre) pour refléter, au moins, la croissance de l'indice des prix à la consommation depuis leur dernière approbation, et ce, jusqu'à l'adoption d'une politique de tarification des services publics*<sup>33</sup>. Cette recommandation a été adoptée et les droits de timbre sont aujourd'hui doublés pour chacune des dimensions de papier<sup>34</sup>.

Dans l'*Étude sur le potentiel global de l'économie malienne*, les retombées économiques d'une telle mesure étaient évaluées à environ 1,45 milliard de F CFA supplémentaires<sup>35</sup>. Cependant, en 2002, les recettes générées par les droits de timbre diminuèrent d'environ 219 millions par rapport à 2001. Certaines informations recueillies auprès des autorités fiscales expliquent une telle diminution. En effet, malgré la mise en vigueur de la Loi au début de l'année 2002, les nouveaux tarifs ont été appliqués seulement après l'épuisement des vieux timbres<sup>36</sup>. Ainsi, les retombées ne pouvaient pas être appréciables dès l'instauration de la Loi. D'ailleurs, en 2003, il y eut une augmentation marquée d'environ 2 milliards de F CFA par rapport à l'année précédente<sup>37</sup>. Ainsi, à ce jour, les résultats sont tels qu'escomptés et contribuent à l'augmentation des recettes de l'État.

Les mesures expliquées et commentées ci-devant ont été adoptées avec succès. Bien que certains ajustements aient été nécessaires, elles ont rencontré leur objectif et contribué à l'augmentation

---

<sup>32</sup> *Id.*, proposition 29.

<sup>33</sup> *Id.*, proposition 21.

<sup>34</sup> MALI, MÉF, *Loi n° 02-005 du 18 janvier 2002 portant modification du Code général des impôts*.

<sup>35</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p. 118.

<sup>36</sup> Propos de monsieur Samaké, directeur général adjoint de la DGI.

<sup>37</sup> MALI, MÉF, Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique, *Tableau sur la réalisation des recettes budgétaires de 1997 à 2003*.

immédiate ou éventuelle des recettes de l'État. Cependant, cela n'est pas le cas pour toutes les mesures adoptées.

### 2.1.5 Exonérations

Selon Sandford (1993), l'une des tendances mondiales, qui se dégage de l'élaboration des réformes fiscales, consiste à réduire les mesures préférentielles prévues au régime applicable<sup>38</sup>. Au Mali, les exonérations représentent un manque à gagner important<sup>39</sup>. D'ailleurs, le diagnostic initial de la situation économique du Mali a permis, notamment, de soulever une problématique importante quant au nombre d'exonérations prévues dans le système fiscal du pays<sup>40</sup>. Par la suite, plusieurs études sectorielles recommandaient de réduire ou d'abolir certaines exonérations spécifiques au secteur étudié. Ainsi, l'*Étude sur le potentiel fiscal global de l'économie malienne* suggérait **de revoir l'ensemble des exonérations fiscales particulières et de privilégier un régime fiscal général applicable à tous**<sup>41</sup>. D'ailleurs, il s'agit d'une tendance mondiale qui prévaut lors d'une réforme fiscale<sup>42</sup>.

À ce jour, il est possible de conclure que le principe de cette mesure a été adopté en partie par les autorités fiscales. Certaines améliorations ont été apportées, mais de façon généralisée, les changements ne sont pas suffisants.

La perte de revenus relative aux exonérations totales a fortement augmenté au cours des années 2000 à 2002<sup>43</sup>. Cela serait dû en grande partie à la Coupe africaine des Nations qui se tenait à Bamako, en 2002. Par exemple, certaines dispositions favorisant grandement les promoteurs

---

<sup>38</sup> Cédric SANDFORD, *Successful Tax Reform: Lessons from an Analysis of Tax Reform in six Countries*, Londres, Fical Publications, 1993, pp. 10-20.

<sup>39</sup> MALI, MÉF, Direction générale des impôts, *Tableaux des exonérations et franchises accordées de 1997 à 2003*.

<sup>40</sup> GODBOUT, PICARD et VINGEAULT (2005), *op. cit.*, note 4, section 3.1.

<sup>41</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 5.

<sup>42</sup> GODBOUT, VINGEAULT et PICARD (2005), *op. cit.*, note 4, sections 2.1 et 2.2.

<sup>43</sup> MALI, MÉF, Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique, *Tableau sur la réalisation des recettes budgétaires de 1997 à 2003*.

immobiliers ont été adoptées en prévision de cet évènement<sup>44</sup>. Toutefois, en 2003, les pertes reliées aux exonérations totales ont diminué d'environ 40 milliards de F CFA par rapport à l'année 2002. Néanmoins, le *Code général des impôts* fait exception à cette tendance majoritaire. En effet, le manque à gagner a cru faiblement en 2003<sup>45</sup>.

Malgré la diminution importante de la dernière année, l'ensemble des exonérations représente une perte d'environ 17,6 milliards de F CFA pour l'année 2003<sup>46</sup>. Il est donc possible d'affirmer que les exonérations en vigueur coûtent encore très cher au gouvernement malien. D'ailleurs, le FMI, dans son rapport de janvier 2004, suggère quelques alternatives afin de réduire les exonérations trop nombreuses du régime fiscal malien<sup>47</sup>. À cet égard, certaines recommandations, qui ne sont pas adoptées telles qu'elles étaient prévues dans l'étude globale, pourraient néanmoins améliorer la situation. Il s'agit des mesures suivantes<sup>48</sup> :

- ***La proposition du Mali au sein de l'UEMOA devrait être de limiter la portée du nouveau Code communautaire des Investissements***<sup>49</sup>.
- ***Éliminer les dispositions d'exonérations partielles ou intégrales des plus-values réalisées en fin d'exploitation ou en cas de cession partielle d'entreprise***<sup>50</sup>.
- ***Mettre en place un mécanisme de gestion et de contrôle des exonérations***<sup>51</sup>.

Par ailleurs, les autorités fiscales ont tout de même déployé quelques efforts dans l'optique de réduire les mesures préférentielles. Plus spécifiquement, certaines recommandations, découlant de l'étude sur la fiscalité du secteur minier, ont mené à une modification substantielle du Code minier de 1995. Il s'agit notamment de :

---

<sup>44</sup> MALI, MÉF, *Loi n° 99 du 10 août 1999 portant modification du Code général des impôts et les décrets 274 et 275*.

<sup>45</sup> MALI, MÉF, *op. cit.*, note 43.

<sup>46</sup> *Id.*

<sup>47</sup> FMI, Département des finances publiques, République du Mali, *Le renforcement du système fiscal*, 2004, pp. 54-60.

<sup>48</sup> Ces dispositions font l'objet de plus amples explications dans les sections 4.1 et 4.3 du document *Approche méthodologique pour une réforme dans un pays en voie de développement*.

<sup>49</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 4.

<sup>50</sup> *Id.*, proposition 17.

<sup>51</sup> *Id.*, proposition 53.

- *l'élimination de l'exemption de cinq ans sur l'impôt des sociétés pour les nouvelles conventions d'établissements;*
- *la diminution des royalties;*
- *l'élimination des exemptions douanières en phase d'exploitation;*
- *et l'augmentation des redevances superficielles*<sup>52</sup>.

Ces recommandations ont été adoptées lors de la rédaction du *Code minier de 1999*. Ce code s'applique aux nouvelles entreprises minières ayant débuté leurs activités après sa mise en vigueur. Naturellement, l'objectif de ces mesures visait la réduction de l'utilisation des exonérations dans le secteur des mines. Cependant, le manque à gagner des exonérations relatives au code minier a continué d'augmenter entre les années 1999 et 2002. C'est seulement en 2003 qu'elles connaissent une diminution importante d'environ 37 milliards de F CFA<sup>53</sup>. Cette diminution tardive est probablement due à l'application progressive du nouveau code. Comme il régit uniquement les entreprises qui ont débuté en 1999, il tarde quelque peu à être pleinement opérationnel. Selon le rapport du FMI, daté de janvier 2004, le régime fiscal minier de 1999 est, sur plusieurs aspects, mieux conçu que celui qu'il remplace<sup>54</sup>.

De plus, des démarches ont été entreprises pour mettre fin aux exonérations concernant la Banque nationale pour le développement agricole (ci-après BNDA). Cette institution financière existe depuis 1982 et depuis ses débuts :

... elle est exemptée de tous impôts et taxes et charges fiscales de quelques natures que ce soit en ce qui concerne les opérations qu'elle effectue pour son propre compte ou pour le compte de l'État ou d'organismes publics<sup>55</sup>.

Lors de sa création, la banque avait pour objet d'apporter un appui technique et financier à la réalisation de tout projet de nature à promouvoir le développement rural au Mali. Ses domaines d'intervention concernaient notamment la production agricole, animale ou forestière, la pêche,

---

<sup>52</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *Propositions globales de la réforme fiscale, Mise en œuvre, état d'avancement des travaux au 30 juin 2001*, 41 pages.

<sup>53</sup> MALI, MÉF, *op. cit.*, note 43.

<sup>54</sup> FMI, Département des finances publiques (2004), *op. cit.*, note 47, p. 32.

<sup>55</sup> MALI, MÉF, *Loi n° 081/AN-RM du 11 février 1981*, art.10.

l'habitat et l'artisanat rural, l'agro-industrie de transformation et de commercialisation des produits primaires. C'est pour cette raison qu'elle bénéficiait d'autant d'avantages<sup>56</sup>. Cependant, plus de 20 ans après sa création, ces différentes exonérations se justifient plus difficilement. Il est temps qu'elle contribue au fonctionnement du pays au même titre que les autres institutions financières<sup>57</sup>. Une étude produite par un cabinet comptable pour le compte du PAMORI. estime un manque à gagner de l'ordre de 1 milliard de F CFA<sup>58</sup> et conclut à la nécessité de mettre un terme aux multiples avantages conférés à cette institution<sup>59</sup>. À la suite de cette analyse, un rapport ainsi qu'un projet de loi reprenant les conclusions de l'étude ont été soumis au gouvernement<sup>60</sup>.

Enfin, une autre préoccupation quant aux exonérations disponibles pour les jeunes diplômés a été soumise au ministre chargé des Finances<sup>61</sup>. Ceux-ci bénéficient, en ce qui concerne la patente, d'une exonération de :

- 100 % pour leur première année d'activités;
- 50 % pour leur deuxième année d'activités;
- 25 % pour leur troisième année d'activités<sup>62</sup>.

De plus, une exonération supplémentaire de trois ans relativement à la contribution forfaitaire est accordée à leur employeur<sup>63</sup>.

Il semblerait que de telles mesures entraînent des abus de la part des commerçants. Ils utiliseraient les jeunes diplômés afin d'avoir droit aux exonérations et par la suite, le commerce en question disparaîtrait. Cependant, il est impossible d'établir le montant d'argent perdu à la

---

<sup>56</sup> Cabinet fiscal A. Touré, *Étude : Le réexamen du régime fiscal particulier accordé à la BNDA*.

<sup>57</sup> Luc GODBOUT, Jacques PARIZEAU, *op. cit.*, note 11, p. 10.

<sup>58</sup> Cabinet fiscal A. Touré, *op. cit.*, note 56.

<sup>59</sup> *Id.*

<sup>60</sup> Ces documents font présentement l'objet du processus d'approbation tel qu'expliqué au chapitre 3, section 3.3, du document *Approche méthodologique pour une réforme fiscale dans les pays en voie de développement*.

<sup>61</sup> Cette préoccupation était soulevée par l'étude sectorielle relative aux bâtiments et travaux publics du PAMORI.

<sup>62</sup> MALI, MÉF, *Code général des impôts*, art.243.

<sup>63</sup> *Id.*, art. 305.

suite de l'application d'une telle mesure. D'ailleurs, le ministère ne désire pas poursuivre les recommandations de la DGI à cet effet.

Ainsi, certains efforts ont contribué à généraliser l'application d'un système fiscal de droit commun. Cependant, il reste place à amélioration, puisque le gouvernement perd encore beaucoup d'argent en raison des nombreuses exonérations fiscales.

### **2.1.6 Taxation des plus-values**

Au commencement du projet, l'étude *Vue d'ensemble sur la fiscalité et l'économie maliennes actuelles* soulevait l'absence de certaines formes de taxation au Mali<sup>64</sup>. Plusieurs exemples y étaient mentionnés, dont l'imposition du gain en capital.

À l'époque, il existait une taxation des plus-values, mais uniquement lorsqu'une entreprise cédait ses actifs immobilisés. Cette imposition était atténuée par des règles de réinvestissements et selon la durée de détention du bien. À cet effet, l'une des mesures proposées a été adoptée en partie par le gouvernement malien<sup>65</sup>. Bien qu'il était proposé de **supprimer la période de report de taxation des plus-values réinvesties**<sup>66</sup>, la loi prévoit plutôt de diminuer ce report de 36 à 24 mois.

Or, les gains réalisés autrement que dans le contexte de l'exploitation d'une entreprise échappaient complètement à toute forme d'imposition. Ainsi, il a été aussi suggéré de **mettre sur pied un mécanisme qui imposerait davantage le gain en capital**<sup>67</sup>. La proposition visait à élargir le champ d'application de cette forme d'imposition à deux grandes catégories de biens, les valeurs mobilières et immobilières. Les revenus relatifs à ces catégories alimentaient déjà les recettes fiscales de l'État (impôt sur le revenu de valeurs mobilières et impôt sur le revenu

---

<sup>64</sup> GODBOUT, PICARD et VIGNEAULT (2005), *op. cit.*, note 4, section 3.1.

<sup>65</sup> MALI, MÉF, *Loi n° 02-005 du 18 janvier 2002 portant modification du Code général des impôts*.

<sup>66</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 16.

<sup>67</sup> *Id.*, proposition 18.

foncier) donc cela facilitait l'application de la réforme<sup>68</sup>. La *Loi 02-005 modifiant le Code général des impôts*, datée du 18 janvier 2002, reprend l'essentiel de la proposition. Cependant, quelques mesures connexes méritent une attention particulière.

D'abord, la plus-value sera imposée lorsqu'il y a « cession » du bien<sup>69</sup>. Le terme « cession », n'étant pas défini dans la loi, il est louable de lui attribuer son sens commun qui est « transmission à un autre de la chose ou du droit dont on est propriétaire<sup>70</sup> ». Cette définition peut porter à confusion et être interprétée de manière différente d'une personne à une autre. Ainsi, l'application de la loi paraît ambiguë. En effet, certaines interrogations peuvent être soulevées : le décès correspond-il à une cession? D'une part, si la réponse est affirmative, aucune disposition ne prévoit de gain latent lors de la transmission au conjoint. De cette façon, la mesure instaurée est très sévère et peu équitable. D'autre part, si la réponse est négative, cela laisse envisager un manque substantiel dans la législation. S'il n'y a aucune taxation des biens au décès d'une personne, l'impôt des plus-values est passablement restreint. Il est toutefois possible de combler cette lacune par des dispositions supplémentaires, telles que l'impôt des successions prévu dans le *Code général des impôts*<sup>71</sup>. Cependant, il semble que ces règles soient complexes et non appliquées<sup>72</sup>. Les complications potentielles d'une telle forme de taxation sont facilement imaginables étant donné la situation matrimoniale complexe et diversifiée qui existe au Mali. Ainsi, en l'absence d'une telle codification effective, la nouvelle taxe sur les plus-values perd de son importance et touche un moins grand nombre de contribuables. Pour éviter l'impôt sur le gain en capital, les gens n'ont qu'à transmettre leurs biens à leurs héritiers.

Ensuite, il était suggéré de permettre à un contribuable de demander une déduction à l'égard des pertes en capital réalisées. Celles-ci seraient comptabilisées à l'encontre des gains en capital de même nature et réalisés dans la même année. De plus, il était envisagé d'accepter le report des pertes au cours des trois années suivant leur réalisation, dans la mesure où elles n'ont pas déjà

---

<sup>68</sup> *Id.*, p. 71.

<sup>69</sup> MALI, MÉF, *Loi n° 02-005 du 18 janvier 2002 portant modification du Code général des impôts*.

<sup>70</sup> *Le petit Larousse*, Les éditions françaises, 1998.

<sup>71</sup> MALI, MÉF, *Code général des impôts*, art. 709 et s., 1995.

<sup>72</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *Vue d'ensemble sur la fiscalité et l'économie maliennes actuelles*, janvier 1998, p. 82.

servi à réduire le montant des gains en capital imposables d'une autre année<sup>73</sup>. Toutefois, pour des raisons de simplicité, on ne retrouve aucune disposition à cet effet dans la nouvelle forme de taxation.

L'impôt sur les plus-values en vigueur prévoit par contre une exonération pour la cession de la résidence principale. Le contribuable est sujet à une limite d'une résidence. De plus, la taxation est différente selon la durée de possession des biens.

Finalement, le véritable problème de cet impôt demeure son application. Pour l'instant, bien que la mesure ait été mise en vigueur en 2002, aucun revenu relatif à cette taxation n'a été recueilli. La gestion de ce champ de taxation a été confiée à la Direction nationale des cadastres et du domaine (ci-après DNCD), au ministère du Domaine. Cette direction ne possède pas les effectifs nécessaires lui permettant de gérer adéquatement cette taxation. Habituellement, les diverses directions du ministère du Domaine s'occupent de la gestion du patrimoine de l'État. Or, la taxe sur les plus-values ne consiste pas à imposer les transactions effectuées, mais plutôt à la prise de valeur rattachée à la transaction, soit le « bénéfice » recueilli par le particulier qui effectue la transaction. Ainsi, il s'agit d'une matière qui ressemble beaucoup plus à un revenu et donc ressort davantage de la compétence de la Direction générale des impôts.

### **2.1.7 Taxe intérieure sur les produits pétroliers**

L'article 8 d'une directive de l'UEMOA<sup>74</sup>, relativement à l'harmonisation de la taxation des produits pétroliers, prévoit que :

Les États membres arrêtent le principe d'un droit spécifique par litre ou par kilogramme selon les produits afin de garantir un certain niveau de prélèvement, quelle que soit l'évolution des prix internationaux.

Une telle disposition a aussi fait l'objet d'une proposition de la part du PAMORI en 2000. Il était suggéré ***d'appliquer une base de calcul exprimée en fonction de la quantité plutôt que la***

---

<sup>73</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p. 72.

<sup>74</sup> UEMOA, *Directive n° 06/2001/CM/UEMOA portant harmonisation de la taxation des produits pétroliers au sein de l'UEMOA.*

**valeur à la taxe sur les produits pétroliers, afin de sécuriser les recettes de l'État**<sup>75</sup>. En 2001, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (ci-après TIPP) a donc remplacé la taxe sur les carburants et lubrifiants<sup>76</sup>. La base imposable des produits était dorénavant constituée selon le volume ou le poids.

Toutefois, les taux de TIPP ne sont pas stables, ils sont fixés par Arrêté du ministre tous les mois. Lorsque les prix mondiaux du carburant fluctuent, pour éviter le mécontentement des consommateurs, l'État modifie les taux de la TIPP en fonction des prix à la pompe. S'ils augmentent, les taux diminuent et inversement<sup>77</sup>. Ainsi, les recettes de l'État varient sensiblement.

D'ailleurs, à la suite de ce changement, les recettes relatives à cet impôt ont diminué en 2001 et 2002. En 2003, elles se sont rétablies au même niveau que celui de 2000, soit avant la modification<sup>78</sup>. Cette diminution est probablement due à deux facteurs, soit : l'augmentation des prix mondiaux du carburant et la crise qui sévit en Côte d'Ivoire. Cette crise fait en sorte que les importations ne peuvent plus transiter par le trajet habituel, elles doivent suivre des axes moins rentables. En conséquence, les coûts de transport sont plus élevés et ils se reflètent sur les prix à la pompe. Pour ne pas pénaliser les consommateurs d'essence, les taux de TIPP sont diminués, donc les recettes sont moins importantes.

### **2.1.8 Acompte sur divers impôts et taxes**

En 1993, une nouvelle forme de prélèvement nommé acompte sur divers impôts et taxes (ci-après ADIT) a été introduite. Toutes les personnes physiques ou morales qui importent des marchandises, à quelque titre que ce soit, y sont assujetties. Il en est de même pour les adjudicataires de marchés publics de travaux, de fournitures ou de services. Au départ, le taux de l'acompte était fixé à 5 % de la valeur en douane des marchandises ou, dans le cas des marchés,

---

<sup>75</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 21.

<sup>76</sup> MALI, MÉF, *Loi n° 01-064 du 9 juillet 2001 portant modification du Code général des impôts.*

<sup>77</sup> Propos de monsieur Samaké, directeur adjoint à la DGI.

<sup>78</sup> 2000 : 33 432 766 milliers C FCA; 2001 : 28 336 596 milliers C FCA; 2002 : 30 153 296 milliers C FCA; 2003 : 33 733 602 milliers C FCA. Données provenant du TOFF.

du montant à payer. Ensuite, les assujettis disposaient de trois mois pour faire leur demande d'imputation. Celle-ci se fait d'abord en contrepartie de la TVA et des autres taxes indirectes. Ensuite, il est possible d'imputer l'excédent aux taxes régies par le ministère du Domaine, aux impôts directs et finalement, aux impôts fonciers<sup>79</sup>. Ce prélèvement permet de :

- obtenir l'adhésion des opérateurs économiques à la TVA;
- fiscaliser progressivement le secteur informel;
- sauvegarder les recettes du Trésor<sup>80</sup>.

En dépit de certains problèmes de gestion, l'ADIT apparaît effectivement comme un moyen efficace de mobiliser des recettes et d'amener un plus grand nombre d'opérateurs à se déclarer aussi bien à la TVA qu'aux impôts directs. À cet égard, les mesures de la réforme fiscale suggéraient *d'appliquer un taux d'ADIT supérieur, soit de 15 %, pour tous les importateurs occasionnels ou sans numéro d'identification fiscal, ou avec un numéro invalide*<sup>81</sup>. Autrement que dans ces situations, le taux devait rester le même. Cette hausse était justifiée par le fait qu'il devenait impossible de suivre et de connaître la destination finale des marchandises une fois qu'elles ont passé le cordon douanier<sup>82</sup>.

Il était aussi suggéré *d'exempter du paiement de l'ADIT les entreprises l'ayant déjà acquitté au cordon douanier dans le cadre d'un même marché public de fournitures*<sup>83</sup>. En effet, les opérateurs formels faisant affaire avec l'État devaient assumer la TVA et l'ADIT au cordon douanier, puis, par la suite, se voyaient faire l'objet de retenues à la source lors des paiements des marchés publics. Il en résultait une double taxation. Cette mesure d'application a été adoptée par l'Arrêté no 02-974. Il s'ensuivit une augmentation de l'équité du système.

Quant au changement de taux, la *Loi n° 02-005 modifiant le Code général des impôts*, datée du 18 janvier 2002, reprend la proposition du PAMORI. Depuis, les taux prévus sont de 3 % pour

---

<sup>79</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p. 142.

<sup>80</sup> *Id.*

<sup>81</sup> *Id.*, proposition 39.

<sup>82</sup> *Id.*, p. 144.

<sup>83</sup> *Id.*, proposition 40.

les commerçants identifiés et de 15 % pour ceux qui ne le sont pas. Cependant, fait étonnant, jusqu'à maintenant, cette mesure n'est pas appliquée par les agents de la douane. Ces derniers continuent d'utiliser l'ancien taux de 5 % pour tous. Il semblerait que le mécontentement du secteur privé rend l'application de cette nouvelle règle difficile. De plus, l'essence même de la disposition fait apparemment l'objet de controverses importantes.

Il est important de mentionner à cet effet, une autre directive de l'UEMOA<sup>84</sup> relativement aux taux maximums d'ADIT. Normalement, les pays membres devraient exiger un maximum de 3 % aux contribuables identifiés et de 5 % aux contribuables non identifiés. En conséquence, les dispositions de la *Loi n° 02-005 modifiant le Code général des impôts* sont conformes dans l'esprit, mais ne respectent pas les taux de la directive et feront probablement l'objet d'un changement ultérieurement.

Certaines mesures connaissent des difficultés majeures de mise en œuvre, dont celles relatives à la taxation des plus-values et à l'augmentation des taux d'ADIT. Elles ont été instaurées au début de l'année 2002 pourtant, elles ne sont toujours pas appliquées. Cela représente bien les difficultés relatives à l'instauration des réformes fiscales dans les pays en voie de développement. Plusieurs ajustements sont nécessaires et les retombées économiques tardent à être significatives. Bref, la réalisation d'une réforme fiscale ne se termine pas au moment où les textes législatifs sont votés.

## **2.2 Mesures administratives**

Depuis la soumission des propositions, plusieurs mesures administratives ont été adoptées par les autorités fiscales du Mali. De ce fait, les réformes instaurées au Mali correspondent à la pratique et aux tendances préconisées par les acteurs gouvernementaux tels que le FMI et la Banque mondiale.

---

<sup>84</sup> UEMOA, *Directive n° 07/2001/CM/UEMOA sur le régime harmonisé pour les paiements anticipés de l'impôt sur le bénéfice dans UEMOA*, 2001.

Naturellement, ces mesures contribuent toutes à l'amélioration de l'efficacité du système en vue, entre autres, d'obtenir des recettes plus importantes. Toutefois, les acteurs visés par ces changements sont parfois différents. Ainsi, dans la présente partie les mesures administratives seront analysées selon les acteurs ou secteurs touchés, soit :

- les contribuables;
- les fonctionnaires
- et le développement du système.

### 2.2.1 Les contribuables

L'un des constats relatifs à la situation qui prévalait en 1998 soulève que le niveau d'adhésion des contribuables aux règles d'impositions maliennes était insatisfaisant<sup>85</sup>. Depuis, de nouvelles pratiques administratives ont tenté de remédier à la situation.

À cet effet, certaines mesures envisagées par le PAMORI visaient essentiellement une application plus stricte de quelques dispositions existantes.

À l'époque, plusieurs organisations d'aide internationale et corps diplomatiques n'effectuaient pas de retenues à la source pour leurs employés « locaux »<sup>86</sup>. Or, si les conventions de Genève ou de Vienne libèrent les corps diplomatiques de la gestion des impôts et taxes dans un pays étranger, elles n'exemptent pas pour autant les employés résidents<sup>87 88</sup>. Dans ce sens et par souci d'équité, l'une des propositions du PAMORI était ***d'exiger, des organisations internationales et du corps diplomatique, la transmission de leurs relevés de salaires versés aux employés locaux***<sup>89</sup>. La démarche pour obtenir de telles informations a été initiée par la DGI. En 2001, une lettre circulaire reprenant les termes de la proposition a été envoyée à tous les

---

<sup>85</sup> GODBOUT, PICARD et VIGNEAULT (2005), *op. cit.*, note 4, sous-section 3.1.1.

<sup>86</sup> La définition d'employé local comprend l'ensemble des maliens et des expatriés embauchés à titre de résidents au Mali.

<sup>87</sup> À la suite de vérifications auprès de la DNI, il a été constaté que plusieurs de ces organisations n'effectuaient pas les retenues à la source sur les salaires qu'elles versent aux salariés locaux.

<sup>88</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p. 50.

<sup>89</sup> *Id.*, proposition 9.

employeurs relevant des secteurs privés, publics ou parapublics, d'organisations non gouvernementales, des missions diplomatiques, consulaires ou organisations internationales établies au Mali<sup>90</sup>. À la suite de l'identification de ces salariés, il serait aussi possible de leur attribuer un numéro d'identification fiscal et ainsi, les assujettir à l'impôt<sup>91</sup>. Toutefois, aucun suivi n'a été fait quant à cette lettre. Il est donc impossible de savoir s'il y a eu une réaction positive de la part des destinataires ou d'en connaître les retombées. Il serait donc intéressant de relancer la démarche afin de lui assurer une finalité.

Il était aussi proposé *de voir à ce que soit appliqué, d'une manière plus rigoureuse, l'article 98 du Code, lequel exige que le locataire retienne un montant en guise d'impôt sur le revenu foncier lorsque le loyer mensuel est supérieur ou égal à 100 000 F CFA*<sup>92</sup>. À cet effet, une deuxième lettre a été envoyée aux organisations internationales et aux corps diplomatiques afin d'informer les employés de cette disposition<sup>93</sup>. Il s'en dégageait un incitatif à respecter les règles de l'impôt sur le revenu foncier (ci-après IRF). Les retombées de cette démarche sont aussi difficiles à vérifier. Toutefois, il ne semble pas y avoir eu de changement significatif relativement au prélèvement de l'IRF. En effet, celui-ci a rapporté 400 millions de F CFA à l'État en 2002 et 507 millions de F CFA en 2003<sup>94</sup>. Cela s'avère bien peu compte tenu, entre autres, du nombre d'expatriés résidant au Mali et y louant des immeubles. Toutefois, selon les données recueillies par le Centre II (l'une des divisions de la DGI), il semblerait que les retenues à la source soient effectuées, du moins partiellement, depuis juillet 2003. Par ailleurs, bien qu'il y ait maintenant application de la mesure et comptabilisation des données, les contribuables ne semblent pas payer cet impôt de façon régulière. Par conséquent, les revenus récoltés sont minimes.

D'autres mesures visaient plus particulièrement l'amélioration du système relatif au numéro d'identification fiscal (ci-après NIF). Bien contrôlé, il serait le meilleur moyen de réduire

---

<sup>90</sup> MALI, MÉF, *Lettre circulaire n° 2036/MÉF-SG*.

<sup>91</sup> Luc GODBOUT, Jacques PARIZEAU, *op. cit.*, note 11, p. 3.

<sup>92</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 14.

<sup>93</sup> MALI, MÉF, *Lettre circulaire n° 2036/MÉF-SG*.

<sup>94</sup> Informations tirées du TOFF, fournies par le Trésor.

l'expansion de l'économie informelle, de gérer correctement les exonérations et de permettre une vérification fiscale efficace<sup>95</sup>. Ceci engendrerait par le fait même une augmentation du nombre de contribuables assujettis à l'impôt.

Depuis la réforme du 1er avril 1999, les exploitants assujettis à l'impôt synthétique doivent disposer d'un NIF. Le PAMORI constatait, en 2000, qu'en modifiant légèrement l'orthographe de leur nom et en s'établissant dans des communes différentes, il était possible que certains opérateurs puissent opérer plus d'une place d'affaires. Cette façon de faire leur permettait de se maintenir au régime de l'impôt synthétique, alors qu'ils auraient dû être assujettis au régime réel<sup>96</sup>. Ainsi, il était recommandé de *développer une base de données de numéro d'identification fiscal comprenant des informations détaillées sur les contribuables. Lors de l'entrée des données, certaines d'entre elles (date de naissance, numéro de téléphone, etc.) seraient croisées avec celles de la base existante afin de détecter les fausses déclarations. Ces dernières devant ensuite faire l'objet de sévères pénalités*<sup>97</sup>. Aujourd'hui, la plupart de ces informations sont informatisées, ce qui en améliore grandement la gestion. Ainsi, si toutes les données soumises lors d'une demande relative à un nouveau NIF sont déjà dans le système, la demande sera rejetée. Toutefois, si la requête diffère, ne serait-ce que sur l'un des champs vérifiés, l'ordinateur attribuera un nouveau NIF au contribuable. La sous-direction de l'informatique de la DGI tente d'améliorer le système pour pallier ce problème. De plus, contrairement à ce qui était suggéré, aucune pénalité n'est prévue pour les tentatives de fraude.

Dans le même ordre d'idées, il était prévu de *centraliser le paiement de l'impôt synthétique dans les centres des impôts afin de pouvoir identifier et suivre plus adéquatement les contribuables qui y sont assujettis*<sup>98</sup>. Cette mesure semble appliquée<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> Luc GODBOUT, Jacques PARIZEAU, *op. cit.*, note 11, p. 3.

<sup>96</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p. 139.

<sup>97</sup> *Id.*, proposition 35.

<sup>98</sup> *Id.*, proposition 36.

<sup>99</sup> Cabinet SÉAG, *Étude d'évaluation de la mise en application de l'impôt synthétique*, 2004, et propos du directeur à la législation de la DGI.

De plus, il était suggéré *d'élargir l'utilisation du NIF aux producteurs agricoles, aux exploitants d'entreprises de transport, aux journaliers non salariés et à tous les petits commerçants, en particulier les ambulants (forains)*<sup>100</sup>. Cependant, pour l'instant, une telle identification est obligatoire seulement pour les contribuables qui transigent avec le gouvernement<sup>101</sup>. Quant aux petits commerçants, grâce à l'informatisation des centres d'impôts de plus en plus répandue, le NIF deviendra nécessaire.

Il était aussi proposé d'utiliser le NIF afin de développer un programme de vérification et de contrôle des importations. Les améliorations apportées à ce niveau touchent notamment *l'obligation légale d'utiliser un NIF pour toutes opérations d'importation à l'exception des perceptions directes, lesquelles devraient cependant être limitées en termes de quantité et de valeur*<sup>102</sup>. Antérieurement à la proposition, il existait un Arrêté ministériel obligeant les services financiers, fiscaux et douaniers de rejeter purement et simplement tous documents provenant ou destinés à un contribuable lorsqu'il ne comporte pas de numéro d'identification fiscal<sup>103</sup>. Par la suite, des lettres circulaires, reprenant les termes de l'Arrêté, ont été transmises aux différents services pour s'assurer de l'application de cette mesure. De plus, il y a eu un communiqué écrit par monsieur le directeur national des impôts invitant les contribuables à mentionner l'identifiant unique sur tous les documents destinés à l'administration ou susceptibles d'être contrôlés par celle-ci. Il semblerait que dans la pratique, et de façon générale, les services relevant du ministère des Finances appliquent les instructions reçues<sup>104</sup>.

Un autre changement découle de la recommandation suivante : *améliorer les procédures de validation des NIF à toutes les étapes du processus d'importation*<sup>105</sup>. En effet, la douane s'assure de l'authenticité des numéros à deux étapes soit lors de « l'intention d'importation » ou lors du « dédouanement ». Les NIF peuvent être authentifiés de deux manières. D'abord,

---

<sup>100</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 37.

<sup>101</sup> MALI, MÉF, *Arrêté n° 97/1620/MF-SG*, 14 octobre 1997.

<sup>102</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 49.

<sup>103</sup> MALI, MÉF, *Arrêté n° 97/1620/MF-SG*, 14 octobre 1997.

<sup>104</sup> MALI, MÉF, Direction nationale des impôts, *Note relative à l'identification des contribuables*, décembre 2000.

<sup>105</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 50.

périodiquement, la DGI communique à la DND les noms des sociétés autorisées à faire de l'importation. Cette dernière peut alors vérifier les numéros d'identification en les comparant avec la liste fournie. Ensuite, en cas de doute supplémentaire ou en cas d'absence du contribuable sur la liste, le douanier demande la carte d'identification fiscale. Ainsi, la procédure de validation des NIF semble mieux structurée et par conséquent, l'authenticité de ceux-ci est davantage contrôlée.

Toutes ces mesures contribuent à augmenter le niveau d'adhésion des contribuables en essayant de les identifier davantage et de déceler les irrégularités. Les autorités s'efforcent de plus en plus de recueillir des informations sur la population et renforcent le contrôle des transactions effectuées. En quelque sorte, les dispositions expliquées jusqu'à maintenant sont plutôt contraignantes pour les contribuables concernés. Ils doivent faire face à des suivis plus accrus et à des structures plus rigoureuses. Par contre, certaines mesures visent aussi à les rassurer et à améliorer leur relation avec les autorités fiscales. Tel que mentionné à la sous-section 3.3.4, les contribuables qui connaissent leurs droits et qui reçoivent un traitement juste et efficace sont plus disposés à se conformer<sup>106</sup>.

En 2000, la perception du public quant à l'impartialité, l'équité, la confidentialité et la probité du personnel de l'État semblait très négative<sup>107</sup>. Pour enrayer cette perception, l'une des approches utilisées a été de *développer un programme d'accréditation en matière fiscale pour les professionnels*<sup>108</sup>. Ce programme est en vigueur depuis juin 2003 et l'accréditation des professionnels est confiée à l'Ordre des conseils fiscaux.<sup>109</sup> Il s'agit, pour l'État, d'une manifestation claire de sa volonté de voir les contribuables bien informés afin qu'ils s'acquittent de leurs obligations et bénéficient de tous leurs droits<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> Centre for tax policy and administration, Tax guidance series, *Principles of good tax administration*, practice note, 2001, p. 4.

<sup>107</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p. 166.

<sup>108</sup> *Id.*, proposition 61.

<sup>109</sup> MALI, MÉF, *Loi n° 03-011 portant création et organisation de l'Ordre des conseils fiscaux*, 14 juillet 2003.

<sup>110</sup> PAMORI CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p.167.

Aussi, tel que suggéré, le gouvernement du Mali a **adopté une Charte sur les droits et obligations des contribuables, en mai 2002**<sup>111</sup>. Ce document se retrouve affiché dans plusieurs bureaux du ministère chargé des Finances. Toutefois, bien qu'il existe légalement, les commentaires recueillis indiquent qu'il est peu visible et peu connu de la population<sup>112</sup>.

De plus, en 2003, il y a eu **l'instauration d'un Code de déontologie**<sup>113 114</sup>. Ce code a été remis à tous les sous-directeurs, chefs de cellule, directeurs DID/DRI, chefs de centre de la DID et au syndicat du personnel du ministère chargé des Finances. De plus, une formation, quant aux normes éthiques à respecter, a été dispensée par les directeurs des impôts à 322 agents de la Direction des impôts du district de Bamako<sup>115</sup>.

### **2.2.2 Les fonctionnaires**

Dans le diagnostic initial, une constatation a été soulevée selon laquelle la formation générale et technique du personnel gouvernemental semblait déficiente à certains égards<sup>116</sup>. Des recommandations ont donc été proposées pour remédier à cette problématique.

D'abord, il a été suggéré d'**évaluer les besoins de perfectionnement et de recyclage du personnel de l'administration fiscale, de la DNI, en particulier celui des centres des impôts, de la DGE et de la DRV, et de développer un programme annuel de perfectionnement**<sup>117</sup>. Cette mesure faisait partie d'un ensemble de propositions visant plus particulièrement à combler les lacunes relatives au travail des vérificateurs<sup>118</sup>. Ainsi, il existe maintenant un programme annuel de perfectionnement au sein de la DGI. À la suite d'une compilation des besoins des sous-directions, un plan de formation a été élaboré pour l'année 2004. Chacune des formations est liée à un objectif stratégique précis. Par contre, bien que 30 formations étaient prévues pour 2004, en

---

<sup>111</sup> *Id.*, proposition 62.

<sup>112</sup> Commentaires de monsieur Moussa Mara du Cabinet Diarra.

<sup>113</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 63.

<sup>114</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport annuel*, période du 1<sup>er</sup> avril au 31 décembre 2003, pp. 2-9.

<sup>115</sup> Informations verbales provenant de la *Cellule des affaires générales* (CAGE).

<sup>116</sup> PAMORI, CRC SOGEMA (1998), *op. cit.*, note 72.

<sup>117</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 46.

<sup>118</sup> *Id.*, p. 147.

octobre de cette même année, seulement 8 avaient été dispensées<sup>119</sup>. Naturellement, il faut faire attention de ne pas établir des standards de formation démesurés, car le temps consacré à cette activité réduit le temps disponible à la réalisation des tâches de vérification. Par contre, il serait intéressant d'établir des standards réalisables dès le départ.

Ensuite, il a été proposé de *faire le diagnostic institutionnel des différents services relevant de la DNI, afin d'identifier leurs forces et faiblesses et de préparer des programmes de renforcement adéquats*<sup>120</sup>. Celui-ci a été réalisé grâce à une étude commandée par le PAMORI. Certaines recommandations qui s'y trouvaient ont été adoptées par les autorités. En fait, en 2002, la Direction nationale des impôts a été transformée en Direction générale des impôts. Plusieurs changements ont découlé de cette transition :

- les responsabilités des fonctionnaires ont été réattribuées;
- une cellule de communication a été créée pour favoriser l'interaction de la DGI avec les contribuables;
- les services d'assiettes et de recouvrement ont été rassemblés;
- une division est maintenant chargée de croiser le plus de données possible afin de trouver des informations cachées par les contribuables;
- et les ressources matérielles du service doivent être augmentées<sup>121</sup>.

Finalement, une dernière mesure suggérait de *développer des programmes de formation en analyse financière adaptés aux besoins des agents des impôts*<sup>122</sup>. Cette mesure visait l'amélioration de la formation technique des fonctionnaires. Le programme de formation n'a pas été développé comme tel, mais les agents des impôts ont pu bénéficier d'un enseignement sur les ratios financiers lors d'un exposé sur le manuel des procédures<sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> Propos de Mme Diallo et plan de formation de 2004.

<sup>120</sup> PAMORI CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 56.

<sup>121</sup> Note de présentation du projet de la nouvelle structure organisationnelle proposée pour l'administration fiscale.

<sup>122</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 57.

<sup>123</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport de M. Joseph Harfour*, décembre 2003.

### 2.2.3 Développement du système fiscal

Il importait aussi d'assurer l'évolution du système fiscal malien. C'est pourquoi certaines dispositions ont été adoptées pour permettre de faire progresser les politiques gouvernementales. Les procédures et les mécanismes ont été améliorés afin de faciliter le travail des opérateurs et de recueillir des recettes supplémentaires.

La tarification des services publics au Mali est d'ores et déjà un fait accompli. Toutefois, en 2000, sa gestion apparaissait plus ou moins systématique et peu transparente. En fait, il n'existait pas d'énoncé de politique de tarification comme moyen de financement systématique et structuré des services publics<sup>124</sup>. Malgré cela, l'analyse des recettes budgétaires montrait que des recettes relativement importantes étaient générées par ce mode de financement. Ainsi, une telle politique gagnerait à être optimisée. En conséquence, l'*Étude sur le potentiel fiscal de l'économie malienne* expose les principaux éléments que devrait comprendre une démarche structurée de tarification des services publics.

À cet effet, une étude sur la tarification des services publics a été réalisée en 2003<sup>125</sup>. Elle visait essentiellement à vérifier la pertinence de l'instauration de la tarification des services et à définir un cadre général de mise en œuvre. Il en ressort quelques moyens afin d'instaurer des politiques de tarification et d'autres pour capturer les recettes de tarifs en vigueur. Il est donc possible d'affirmer que les deux recommandations suivantes ont été adoptées :

- *Faire l'analyse systématique de l'ensemble des services publics qui pourraient faire l'objet d'une tarification des services*<sup>126</sup>.
- *Évaluer systématiquement l'impact de la tarification actuelle des produits et services publics offerts par les régies de recettes des ministères et les organismes dotés de la personnalité morale afin de déterminer le seuil actuel de récupération des coûts*<sup>127 128</sup>.

---

<sup>124</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, pp. 98-119.

<sup>125</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *Étude sur la tarification des services publics, l'utilisation rationnelle d'une source équitable de financement du secteur public au Mali*, 2003.

<sup>126</sup> PAMORI CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 28.

<sup>127</sup> *Id.*, proposition 31.

De plus, il a été proposé *de systématiser la méthode de contrôle des déclarations annuelles d'impôt des contribuables assujettis à l'IBIC et de donner les moyens aux agents des impôts d'améliorer l'évaluation de l'assiette et le niveau de recouvrement avant l'étape de la mise en vérification. Le renforcement des méthodes de travail permettrait en outre et à moindre coût de :*

- *détecter plus rapidement les contribuables défailants et certaines tentatives de fraude;*
- *redresser les déclarations volontairement mal évaluées;*
- *recouvrer les recettes plus efficacement;*
- *faire prendre conscience au contribuable que ses déclarations sont analysées;*
- *améliorer progressivement la qualité des déclarations produites par les contribuables*<sup>129</sup>.

Cette proposition a été adoptée et son application a été confiée à la division recherche de la DGI. Toutefois, la mise en œuvre effective ne se fait pas sans quelques problèmes. En effet, à la suite du départ du chef de cette division ainsi que d'une majorité de ses employés, leurs remplaçants devaient être formés, ce qui demanda un certain temps. La mise en application de cette mesure a donc été retardée<sup>130</sup>.

Finalement, les propositions du PAMORI suggéraient aussi *d'instaurer un mécanisme de définition et de programmation annuelle des vérifications incluant l'identification de secteurs particuliers des objectifs en terme de nombre d'entreprises*<sup>131</sup>. Présentement, SIGTAS permet d'obtenir des rapports en fonction de divers critères tels que la variation du chiffre d'affaires. Le logiciel fournit un rapport pour chaque critère sélectionné. Ensuite, le vérificateur doit analyser ces rapports manuellement. Par ailleurs, le logiciel n'est pas programmé pour faire un seul rapport comprenant l'ensemble des critères sélectionnés. Cela laisse entrevoir d'autres

---

<sup>128</sup> Selon la même étude, pour la période entre 1999 et le 2<sup>e</sup> trimestre de 2002, 4,7 % des recettes totales étaient attribuables à la tarification. La tarification touchant le domaine et le transport sont les plus lucratives.

<sup>129</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 41.

<sup>130</sup> Informations fournies par messieurs Kessé Traoré et Lamine Touré.

<sup>131</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 44.

possibilités d'amélioration. D'ailleurs, dans le rapport du consultant en appui à la vérification fiscale, monsieur Harfourch, il était demandé d'améliorer la disponibilité du système SIGTAS quant à l'utilisation que pourraient en faire les vérificateurs<sup>132</sup>.

De façon générale, plusieurs mesures proposées par le PAMORI ont été adoptées. Des efforts soutenus sont fournis pour l'amélioration du système malien. Néanmoins, plusieurs ajustements et améliorations supplémentaires sont nécessaires. En effet, les standards et résultats attendus des mesures administratives sont rarement rencontrés en totalité. Il est donc important d'être réaliste dans ce qui est exigé, tout dépendamment des effectifs, de la volonté du gouvernement et des différents acteurs. De plus, de tels changements doivent être apportés sur une période relativement longue pour être bien appliqués.

Le **tableau 2** présente les dispositions adoptées.

---

<sup>132</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport de Joseph Harfour*, décembre 2003.

**Tableau 2 : Synthèse des recommandations adoptées**

<i>Propositions adoptées</i>	<i>Nature</i>	<i>Actualisation</i>
N° 1 : Harmoniser les taux de taxation des bénéficiaires venant des entreprises et des corporations, à 35 %.	Législative	500 millions
N° 5 : Revoir l'ensemble des exonérations fiscales particulières et privilégier un régime de droit commun applicable à tous.	Législative	Non chiffrée
N° 9 : Exiger des organisations internationales et du corps diplomatique la transmission de leur relevé de salaires versés aux employés locaux.	Administrative	Non chiffrée
N° 10 : Étendre l'application des retenues à la source aux prestations de services versés.	Législative	Non chiffrée
N° 14 : Revoir l'application de l'article 98 du Code concernant les retenues à la source pour les loyers résidentiels d'un montant supérieur ou égal à 100 000 F CFA par mois.	Administrative	Non chiffrée
N° 16 : Supprimer la période de report de taxation des plus-values réinvesties.	Législative	Non chiffrée
N° 18 : Mettre sur pied un mécanisme de taxation des gains en capital.	Législative	0 F CFA
N° 19 : Entreprendre des discussions avec les partenaires de l'UEMOA afin : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ d'allonger la liste des produits admissibles aux droits d'accise;</li> <li>○ d'éliminer la restriction relative au nombre de produits pouvant être sélectionnés.</li> </ul>	Législative	Non chiffrée
N° 20 : Augmenter les droits d'accise sur les produits du tabac et de l'alcool, selon la limite permise par l'UEMOA.	Législative	512 millions
N° 21 : Appliquer une base de calcul exprimée en fonction de la quantité plutôt que la valeur à la taxe sur les produits pétroliers afin de sécuriser les recettes de l'État.	Législative	Non chiffrée
N° 28 : Il est proposé de faire l'analyse systématique de l'ensemble des services publics qui pourraient faire l'objet d'une tarification des services.	Administrative	Non chiffrée
N° 31 : Il est proposé d'évaluer systématiquement l'impact de la tarification actuelle des produits et services publics offerts par les régies de recettes des ministères et les organismes dotés de la personnalité morale afin de déterminer le seuil actuel de récupération des coûts.	Administrative	Non chiffrée
N° 32 : Ajuster les tarifications (dont les droits de timbre) en vigueur pour refléter, au moins, la croissance de l'indice des prix à la consommation depuis leur dernière approbation d'ici à l'adoption d'une politique de tarification des services publics.	Législative	2 milliards F CFA
N° 35 : Développer une base de données de NIF comportant des informations détaillées sur les contribuables. Lors de l'entrée des données, certaines d'entre elles (date de naissance,	Administrative	Non chiffrée

numéro de téléphone, etc.) seraient croisées avec celles de la base existante afin de détecter les fausses déclarations. Ces dernières devraient faire l'objet de sévères pénalités.		
N° 36 : Centraliser le paiement de l'impôt synthétique dans les centres des impôts afin de pouvoir identifier et suivre plus adéquatement les contribuables qui y sont assujettis.	Administrative	Non chiffrée
N° 37 : Élargir l'utilisation du NIF aux producteurs agricoles, aux exploitants d'entreprises de transport, aux journaliers non salariés et à tous les petits commerçants, en particulier les ambulants (forains).	Administrative	Non chiffrée
N° 39 : Appliquer un taux d'acompte sur divers impôts et taxes de 15 % pour tous les importateurs occasionnels ou sans NIF, ou avec un NIF invalide, et revoir son circuit.	Législative	Non chiffrée
N° 40 : Exempter du paiement de l'ADIT les entreprises l'ayant déjà acquitté au cordon douanier dans le cadre d'un même marché public de fournitures.	Législative	Non chiffrée
N° 41 : Systématiser la méthode de contrôle des déclarations annuelles d'impôt des contribuables assujettis à l'IBIC et donner les moyens aux agents des impôts d'améliorer l'évaluation de l'assiette et le niveau de recouvrement avant l'étape de la mise en vérification. Le renforcement des méthodes de travail permettait en outre et à moindre coût de : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ détecter plus rapidement les contribuables défaillants et certaines tentatives de fraude;</li> <li>○ redresser les déclarations volontairement minorées;</li> <li>○ recouvrer les recettes plus efficacement;</li> <li>○ faire prendre conscience au contribuable que ses déclarations sont analysées;</li> <li>○ améliorer progressivement la qualité des déclarations produites par les contribuables.</li> </ul>	Administrative	Non chiffrée
N° 44 : Instaurer un mécanisme de définition et de programmation annuelle des vérifications incluant l'identification de secteurs particuliers et définissant des objectifs en terme de nombre d'entreprises.	Administrative	Non chiffrée
N° 46 : Évaluer les besoins de perfectionnement et de recyclage du personnel de l'administration fiscale, de la DNI, en particulier de celui des centres des impôts, de la DGE et la DRV, et de développer un programme annuel de perfectionnement.	Administrative	Non chiffrée
N° 49 : Rendre obligatoire l'utilisation d'un NIF pour toute opération d'importation à l'exception des perceptions directes, lesquelles devraient cependant être limitées en termes de quantité et de valeur.	Administrative	Non chiffrée
N° 50 : Améliorer les procédures de validation des NIF à toutes les étapes du processus d'importation.	Administrative	Non chiffrée
N° 56 : Faire le diagnostic institutionnel des différents services relevant de la DNI afin d'identifier	Administrative	Non chiffrée

leurs forces et faiblesses et préparer des programmes de renforcement adéquats.		
N° 57 : Développer des programmes de formation en analyse financière adaptés aux besoins des agents des impôts.	Administrative	Non chiffrée
N° 61 : Développer un programme d'accréditation en matière fiscale pour les professionnels.	Administrative	Non chiffrée
N° 62 : Adopter une Charte sur les droits et obligations des contribuables.	Administrative	Non chiffrée
N° 63 : Adopter un Code de déontologie.	Administrative	Non chiffrée

## **Analyse des modifications en cours d'adoption**<sup>133</sup>

Des changements législatifs et administratifs à venir dans les années futures sont prévus afin d'améliorer le système fiscal. En effet, des projets de loi sont actuellement soumis à l'État, ils suivent le processus du circuit d'approbation décrit à la section 3.3 du document connexe intitulé *Approche méthodologique pour une réforme fiscale dans un pays en voie de développement*<sup>134</sup>. Cela montre l'intérêt des autorités fiscales maliennes pour l'application des propositions de réformes fiscales. Toutefois, la mise en application de ces mesures n'est pas certaine, car elles doivent être approuvées par différents acteurs gouvernementaux et votées par l'Assemblée nationale. Certes, il est possible que les projets de loi subissent quelques modifications supplémentaires cependant, ils ne devraient pas être rejetés complètement. De plus, diverses modifications ayant trait à des mesures administratives sont en voie d'être mises en application.

Ainsi, bien que non encore effectives, les propositions en cours d'adoption représentent d'importants changements qui découlent de l'intervention du PAMORI.

### **3.1 Mesures législatives**

Les changements envisagés peuvent affecter le système fiscal de différentes façons, soit en :

- augmentant le rendement de la structure actuelle,
- uniformisant et simplifiant le régime fiscal,
- ou instaurant de nouvelles formes de taxation.

#### ***3.1.1 Augmentation du rendement de la structure actuelle***

Pour augmenter le rendement de la structure actuelle, la stratégie utilisée consiste à hausser les taux d'imposition et les pénalités déjà existantes.

---

<sup>133</sup> Tableau 2.2 : Synthèse des recommandations en cours d'adoption.

<sup>134</sup> *Op. cit.*, note 8.

L'une des mesures en cours d'adoption suggère de *hausser l'importance des sanctions et [de] réduire les délais octroyés aux contribuables et aux tierces parties pour donner suite aux demandes d'informations de l'administration fiscale*<sup>135</sup>. Cette mesure visait à améliorer le pouvoir de persuasion des agents vis-à-vis les personnes qui ne veulent pas coopérer. Auparavant, le vérificateur disposait de peu de moyens pour obliger le contribuable à lui fournir certains renseignements si celui-ci refusait<sup>136</sup>. Alors, le projet de livre des procédures fiscales (ci-après LPF) prévoit de nouvelles sanctions pour pallier ce problème. Celles-ci sont 10 fois plus élevées que celles qu'elles remplacent. Par exemple, la destruction de documents nécessaires à la vérification entraînait une amende de 50 000 F CFA, elle a été rectifiée à 500 000 F CFA. De plus, pour le refus de fournir les documents dans le mois qui suit la demande, l'amende passe de 100 000 F CFA à 1 000 000 F CFA.

Toutefois, il existe un danger face à des pénalités trop élevées. En effet, lorsqu'elles sont trop importantes, il arrive souvent qu'elles ne soient pas appliquées<sup>137</sup>. Idéalement, pour améliorer l'efficacité d'un système fiscal, il faut, entre autres, des pénalités raisonnables<sup>138</sup>. L'application de cette mesure nous permettra de vérifier si les sanctions ne sont pas trop élevées.

Relativement à la deuxième partie de la suggestion, aucun changement n'a été apporté afin de réduire les délais octroyés aux contribuables pour donner suite aux demandes d'information de l'administration fiscale.

### **3.1.2 Uniformiser et simplifier le régime fiscal**

L'un des constats, sur la situation qui prévalait en 1998, critiquait le nombre élevé de taxes composant le système fiscal malien<sup>139</sup>. En effet, l'impôt général sur les revenus (ci-après IGR) ayant été aboli, l'État doit maintenant jongler avec un régime d'imposition composé uniquement

---

<sup>135</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 42.

<sup>136</sup> *Id.*, p. 147.

<sup>137</sup> Vito TANZI, Fiscal policies in economies in transition, Edward Elgard Pub., 1991, p. 163.

<sup>138</sup> *Id.*, p. 164.

<sup>139</sup> GODBOUT, PICARD et VIGNEAULT (2005), *op. cit.*, note 4, section 3.1.

de plusieurs formes de taxation cédulaire. Il en résulte donc un ensemble de règles complexes à appliquer. Afin de simplifier la situation de la fiscalité au Mali, le gouvernement doit uniformiser les différentes dispositions applicables aux contribuables. Pour se faire, des modifications doivent être apportées aux mesures existantes afin de mieux les intégrer les unes aux autres.

### *3.1.2.1 Taxe sur le transport routier*

D'abord, pour uniformiser et simplifier le régime, une partie de la recommandation relative à la taxe sur le transport routier (ci-après TTR) a été adoptée. Cette taxe est libératoire de plusieurs autres impôts. Les transporteurs exerçant le transport de personnes ou de biens doivent payer une vignette en lieu et place des autres formes de taxation. Le montant à payer est déterminé selon le type de véhicule. Quelques améliorations sont prévues à l'égard de cette taxe afin de l'harmoniser aux dispositions de l'impôt synthétique. Plus précisément, cette recommandation suggérerait, *afin de simplifier la fiscalisation des petits opérateurs économiques, d'harmoniser à l'impôt synthétique, les revenus agricoles et la taxe sur le transport routier, notamment en :*

- *révisant et harmonisant les conditions d'application de la TTR et de l'impôt synthétique, applicable aux transporteurs en fonction du type d'activité exercée et du chiffre d'affaires potentiel;*
- *révisant le caractère libératoire de la TTR pour les autocars internationaux et pour les véhicules de transports internationaux de marchandises compte tenu du fait que leur chiffre d'affaires est normalement supérieur à trente (30) millions<sup>140</sup>.*

Le projet de *Code général des impôts* reprend l'essentiel de cette proposition. En effet, plutôt que de viser les transporteurs ayant un chiffre d'affaires inférieur à 5 millions de F CFA ou ceux qui possèdent moins de quatre véhicules, la TTR serait applicable à tous ceux qui ont un chiffre d'affaires de 30 millions de F CFA et moins. Ce critère d'application est le même que celui de l'impôt synthétique. Une telle modification rend plus neutres les effets de la taxation entre les différentes formes d'imposition, en plus de supprimer les iniquités relatives au caractère libératoire de la TTR. La disposition tel qu'elle est appliquée présentement confère un avantage indu à certains transporteurs par rapport à d'autres, juste par la possibilité de jouer sur le nombre

---

<sup>140</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 2.

de véhicules. De plus, des sommes importantes sont probablement perdues par le gouvernement en raison de ces taxes non uniformisées<sup>141</sup>. Ainsi, cette disposition apportait certainement des retombées positives pour l'État malien en plus d'améliorer l'intégralité de son système d'imposition.

### *3.1.2.2 TVA simplifiée*

Ensuite, il a aussi été suggéré d'instaurer un régime d'imposition simplifiée de la TVA pour les contribuables (autres que les sociétés) ayant un chiffre d'affaires se situant entre 30 et 100 millions de F CFA<sup>142</sup>. Dans le cadre actuel, dès qu'un contribuable assujetti à l'impôt synthétique dépasse le seuil de 30 millions de F CFA de chiffre d'affaires, il devient pleinement assujetti au régime réel avec les mêmes exigences que pour une grande entreprise, notamment en ce qui concerne les obligations déclaratives à la TVA<sup>143</sup>. Alors, les obligations fiscales augmentent considérablement dès lors que l'on franchit le seuil de 30 millions de F CFA de chiffre d'affaires. Cela incite des contribuables assujettis à l'impôt synthétique à sous-estimer leur chiffre d'affaires afin d'éviter de passer au régime réel de la TVA. Ainsi, un projet de loi de 2004 prévoit l'adoption de la proposition ci-haut mentionnée. D'ailleurs, le Conseil des ministres de l'UEMOA<sup>144</sup> permet aux États membres d'instituer un régime simplifié pour limiter les obligations déclaratives et faciliter la gestion administrative des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse le seuil d'assujettissement au régime de la TVA. Une telle modification ne peut que simplifier les règles actuelles du système d'imposition tout en améliorant l'équité qui s'en dégage. En effet, la situation de plusieurs contribuables qui sont entre deux situations serait grandement améliorée. Ainsi, cela pourrait favoriser leur perception du régime fiscal et contribuer à l'amélioration de la conformité volontaire. Cette mesure aurait donc des retombées bénéfiques pour l'État malien.

---

<sup>141</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *Étude sectorielle sur la filière transport et son potentiel fiscal*, pp. 31-34.

<sup>142</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 23.

<sup>143</sup> *Id.*, p. 88.

<sup>144</sup> UEMOA, *Directive #02/98/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des États membres en matière de TVA*, art. 17.

### 3.1.3 Instaurer de nouvelles formes de taxation

Enfin, il est aussi prévu d'instaurer de nouvelles formes de taxation qui sont présentement non exploitées au Mali. Cela permettra non seulement d'élargir l'assiette d'imposition, mais également d'augmenter le nombre de contribuables assujettis au régime fiscal. Cela suit en quelque sorte les pratiques des acteurs internationaux<sup>145</sup>.

#### 3.1.3.1 Imposition du secteur agricole

Le *Code général des impôts* de 1995 prévoit une taxation des exploitations agricoles non traditionnelles avec l'impôt sur les bénéfices agricoles. En pratique, cet impôt n'est pas appliqué<sup>146</sup>. Pourtant, au Mali, l'agriculture est l'une des activités les plus importantes. En effet, près de 80 % de sa population active se consacrent aux activités agricoles. Ce secteur contribue pour près de 45 % à la formation du produit intérieur brut (ci-après PIB). Cependant, son apport aux ressources fiscales du budget demeure très faible, il ne dépasse pas 2 %<sup>147</sup>. Certes, une grande partie de l'agriculture n'est effectuée qu'à des fins de subsistance. Toutefois, selon l'étude portant sur le secteur agricole<sup>148</sup>, il existe certains cas où des entreprises agricoles sont exploitées à des fins commerciales. En général, les fermes situées autour des grandes villes font partie de cette catégorie. Dans cette optique, le revenu qu'elles procurent à leurs propriétaires est un revenu d'entreprise et il s'agit visiblement d'une source potentielle de recettes fiscales qui n'est pas exploitée<sup>149</sup>. D'ailleurs, le FMI dans son rapport daté de janvier 2004, précise que : « La mission considère qu'il faut trouver les moyens de faire supporter au secteur agricole une part du fardeau fiscal<sup>150</sup>. »

Dans le cadre des propositions de réformes fiscales, différents axes furent analysés afin de fiscaliser le secteur agricole. D'abord, il a été proposé d'**inclure les activités agricoles à l'impôt**

---

<sup>145</sup> GODBOUT, PICARD et VIGNEAULT (2005), *op. cit.*, note 4, sections 2.1 et 2.2.

<sup>146</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p. 34.

<sup>147</sup> MALI, MÉF, *Rapport de présentation du projet de Loi relatif à l'intégration du secteur agricole à l'impôt synthétique*.

<sup>148</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *Étude sur la fiscalisation des revenus agricoles*.

<sup>149</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p. 34.

<sup>150</sup> FMI, Département des finances publiques (2004), *op. cit.*, note 47, p. 35.

*synthétique pour les fermes modernes périurbaines, les activités périurbaines d'élevage laitier et d'embouche et les petits transformateurs paysans de riz*<sup>151</sup>. Un projet de loi, présenté en 2004, prévoit l'adoption de cette mesure. Selon le libellé de la disposition envisagée, la mesure serait intégralement reprise dans la législation malienne. En fait, l'impôt synthétique serait applicable aux fermes modernes dont les revenus proviennent de la culture du sol, de l'élevage d'animaux de toutes espèces et de la sylviculture. Selon les estimations faites à l'époque, les retombées économiques seraient de l'ordre de 735 millions de F CFA<sup>152</sup>. L'actualisation des recettes n'étant pas possible dans un délai raisonnable, il faut s'en tenir à l'évaluation d'origine. Naturellement, si l'on se fie à la croissance de l'économie, il est envisageable de s'attendre à des revenus semblables ou supérieurs à ceux qui étaient prévus en 2000. Ainsi, il est évident qu'une telle mesure augmenterait les revenus de l'État tout en favorisant les recettes intérieures. De cette façon, les fermes périurbaines modernes feraient dorénavant partie du secteur formel et l'agriculture serait par le fait même davantage fiscalisée.

Ensuite, il a aussi été proposé d'*élargir progressivement la base imposable de la TVA en éliminant les exonérations relatives aux intrants agricoles*<sup>153</sup>. Comme il était prévu qu'une telle mesure susciterait beaucoup d'oppositions, il était également suggéré d'*instaurer un mécanisme de réfaction dégressive sur une période de cinq ans afin d'en faciliter l'acceptation*<sup>154</sup>. Ces deux dispositions ont été intégralement reprises dans un projet de loi de 2004.

Selon certaines données fournies par la Douane, il est possible d'affirmer qu'une telle mesure rapporterait au moins 3 milliards de F CFA la première année<sup>155 156</sup>. Par la suite, lorsque le taux en vigueur atteindrait 18 %, cette disposition serait génératrice d'au moins 9 milliards de F CFA. Ainsi, en plus de taxer le secteur agricole et de favoriser l'imposition du secteur informel, les recettes du gouvernement seraient considérablement plus élevées. Il est donc très pertinent de continuer de soutenir ce projet de loi. De plus, tel qu'il était mentionné dans le chapitre deux, les

---

<sup>151</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op cit.*, note 10, proposition 6.

<sup>152</sup> *Id.*, annexe C.

<sup>153</sup> *Id.*, proposition 25.

<sup>154</sup> *Id.*, proposition 26.

<sup>155</sup> Taux de 6,3 % prévu la première année.

<sup>156</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op cit.*, note 10, annexe D : Intrants agricoles.

pratiques du FMI suggèrent l'application d'une TVA comportant le moins possible de mesures d'exception. La disposition envisagée respecte donc cette préoccupation.

### 3.1.3.2 Droits d'accise

Toujours dans l'optique d'élargir l'assiette fiscale et d'augmenter le nombre de contribuables, il a également été envisagé d'*instaurer une taxe sur certains produits de luxe*<sup>157</sup>. Il s'agirait en fait d'appliquer des droits d'accise à certains produits déterminés par le ministère chargé des Finances. Toutefois, pour l'instant, cette disposition ne fait l'objet d'aucun projet de loi en cours d'adoption. En fait, il est impossible pour le gouvernement malien de légiférer sur la question, puisqu'une directive de l'UEMOA<sup>158</sup> limite les produits pouvant être assujettis à l'accise. Ainsi, une lettre a été envoyée au directeur de la commission de l'UEMOA afin de demander de « laisser l'initiative aux États là où la gestion communautaire n'est pas indispensable<sup>159</sup> ». Cela devrait permettre d'engager des discussions à ce sujet avec les pays membres. Par la suite, dépendamment des discussions et des ententes, un projet de loi pourrait éventuellement voir le jour.

L'application de cette taxe à certains des produits suggérés dans la lettre acheminée à l'UEMOA permet d'envisager des recettes potentielles entre 3,1 et 6,2 milliards de F CFA, dépendamment du taux appliqué<sup>160</sup>. Ces retombées sont certes non négligeables.

### 3.1.3.3 Impôt foncier

Finalement, un projet de loi présenté en 2003 prévoit un impôt foncier sur les propriétés non mises en valeur (terrains nus). Bien qu'il date de plus d'une année, il est toujours d'actualité à la fin de l'année 2004 et suit simplement le circuit d'approbation. D'ailleurs, il semblerait qu'il ne soit plus entre les mains du ministre chargé des Finances, mais plutôt à un stade de ratification

---

<sup>157</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 27.

<sup>158</sup> UEMOA, *Directive 03/98/CM/UEMOA de la commission de l'UEMOA portant sur l'harmonisation des législations des états membres en matière de droits d'accises*, 1998.

<sup>159</sup> MALI, MÉF, *Lettre au directeur de la commission de l'UEMOA*, 8 juin 2004.

<sup>160</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, annexe E : Taxation des produits de luxes.

supérieur<sup>161</sup>. Toutefois, le projet de loi ne reprend pas exactement la proposition provenant du PAMORI. Cette dernière prévoyait *l'instauration d'une taxe foncière sur les propriétés immobilières. D'abord sur les superficies et ensuite sur les matériaux utilisés*<sup>162</sup>. Une telle forme de taxation est particulièrement appropriée pour financer des services publics offerts localement tels la construction et l'entretien des rues, la sécurité, l'éclairage, les égouts et les parcs urbains<sup>163</sup>. Elle repose sur deux approches pour déterminer son assiette fiscale. La première approche est basée uniquement sur la superficie au sol, ce qui a l'avantage indéniable d'être simple. Cependant, elle laisse tomber l'évaluation du niveau de confort, ce qui la rend moins juste. C'est pourquoi la seconde approche intègre dans la taxation des propriétés bâties des critères selon la base des matériaux de construction utilisés<sup>164</sup>. De plus, il était suggéré d'instaurer la nouvelle taxe de façon modérée pour éviter le mécontentement de la population.

Or, la disposition prévue dans le projet de loi prévoit appliquer un impôt foncier uniquement sur les terrains non bâtis. L'objectif poursuivi vise d'une part à augmenter les recettes fiscales de l'État, mais aussi à empêcher la spéculation foncière afin de limiter la pénurie de terrains. Cette mesure serait applicable uniquement en zone urbaine en raison de la faiblesse de la capacité contributive et du très faible niveau de la spéculation foncière en zone rurale<sup>165</sup>. Les motivations du projet de loi sont différentes de celles de la proposition initiale, ce qui explique en partie la divergence de la disposition envisagée.

D'une certaine façon, la taxation en cours d'adoption semble reprendre en partie la suggestion du PAMORI. Bien qu'elle ne l'intègre pas complètement, il s'agit tout de même d'un impôt foncier. Sous une autre perspective, il semble que cette disposition s'applique à l'inverse de ce qui était suggéré. En effet, il est prévu d'imposer les terrains nus, ainsi la construction de bâtiments sera favorisée. Par la suite, le terrain sur lequel repose la bâtisse ne serait plus assujéti à l'impôt.

---

<sup>161</sup> Propos de monsieur Dionké Diarra, directeur général de la DGI.

<sup>162</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 33.

<sup>163</sup> *Id.*, p.124.

<sup>164</sup> *Id.*, p.125.

<sup>165</sup> MALI, MÉF, Direction nationale des impôts, *Communication écrite appuyant le projet de loi sur l'impôt foncier*, 2003.

Pourtant, ce sont aussi et plus particulièrement ces terrains qui étaient à la base de la mesure initiale.

Certaines difficultés peuvent être envisagées par cette mesure. Étant donné qu'il n'y a pas de registre foncier pour l'instant, l'identification des terrains et des propriétaires peut s'avérer complexe. Ainsi, il est prévu, dans le projet de loi à cet effet, d'appliquer la taxe uniquement aux terrains qui font l'objet de titres fonciers ou de titres provisoires dont les propriétaires et détenteurs sont plus faciles à identifier<sup>166</sup>. Comme ce sont les détenteurs des terrains les plus chers qui ont le plus intérêt à protéger leur bien par un tel titre, la nouvelle taxe se limitera d'abord aux terrains qui ont le plus de valeur<sup>167</sup>.

Cette mesure entraînerait certainement des retombées économiques importantes. Cependant, il est quelque peu difficile de les estimer aux fins de cette étude. La seule estimation à notre disposition est celle fournie par l'*Étude sur le potentiel global de l'économie malienne*, soit environ 1 milliard de F CFA<sup>168</sup>. Toutefois, ce calcul comprenait l'impôt sur les propriétés bâties et non bâties. Ainsi, il faut s'attendre à des retombées plus faibles.

### **3.2 Mesures administratives**

Des mesures administratives supplémentaires sont en voie d'être adoptées. Si elles deviennent effectives, elles contribueront à améliorer l'efficacité du régime actuel afin d'optimiser le recouvrement de recettes fiscales.

D'abord, un projet de registre foncier est présentement en cours de réalisation, faisant suite à une proposition qui suggérait *d'aller de l'avant avec l'implantation d'un registre foncier urbain informatisé pour Bamako*<sup>169</sup>. Il est sous la tutelle du ministère du Domaine avec l'appui de la GTZ (l'agence de développement internationale allemande). Cependant, le projet ne prévoit pas de faire le recensement des cadastres de la ville de Bamako. Il vise plutôt six autres communes,

---

<sup>166</sup> *Id.*

<sup>167</sup> FMI, *op. cit.*, note 47, p. 81.

<sup>168</sup> SEC-DIARRA, *Étude sur la fiscalisation de la richesse foncière*, juillet 2000.

<sup>169</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 15.

soit trois rurales et trois urbaines. Or, le ministère du Domaine a reconnu l'importance de réaliser un projet semblable pour Bamako, il est donc prévu de mener un autre projet en parallèle afin d'établir les cadastres de cette ville<sup>170</sup>. Les fonds seront en partie prélevés à même le Trésor et probablement comblés par d'autres sources. Le registre envisagé prévoit recenser les immeubles bâtis et non bâtis en priorité et ensuite tous les réseaux d'aqueducs et d'électricité, et plus même. Il se veut un registre complet et polyvalent. De plus, il sera disponible pour tous les services du gouvernement, donc cela risque d'être très utile aux fins de plusieurs formes de taxation<sup>171</sup>.

Afin d'augmenter, il a été soulevé que le NIF devrait être inscrit sur tous les documents financiers tels que les contrats de fourniture de biens et de services et les preuves d'achats et de ventes<sup>172</sup>. À cette fin, il fallait ***rendre obligatoire pour tous les fournisseurs de biens et de services, importateurs, grossistes, semi-grossistes et producteurs locaux, qui sont assujettis à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (IBIC) ou à l'impôt synthétique, la tenue d'un registre des clients et des fournisseurs incluant la raison sociale et leur NIF***<sup>173</sup>.

Le projet de *Livre des procédures fiscales* (ci-après LPF)<sup>174</sup> prévoit obliger les contribuables assujettis au régime réel à tenir certains registres comptables. Ces registres sont expliqués et définis à l'article 19 de *l'Acte uniforme portant sur l'organisation et l'harmonisation des comptabilités d'entreprises*. Cet article ne fait aucunement mention de l'obligation d'y inclure la raison sociale ou le NIF. Toutefois, pour qu'un compte client/fournisseur soit valide selon le Code du commerce, il doit y avoir certaines informations sur la facture, dont le NIF et la raison sociale<sup>175</sup>. Ainsi, cette exigence existe bien, mais elle ne découle pas directement du *Code général des impôts* ou du *Livre des procédures fiscales*. En effet, la vérification de ces informations sera exécutée par la Direction nationale du commerce et de la concurrence (ci-après

---

<sup>170</sup> Information basée sur les propos de monsieur Tiémoko Sangaré, conseiller technique intérimaire au ministère du Domaine.

<sup>171</sup> *Id.*

<sup>172</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p. 140.

<sup>173</sup> *Id.*, proposition 38.

<sup>174</sup> Art. 16 et 112.

<sup>175</sup> Propos tenus par monsieur Moussa Mara, information non vérifiée.

DNCC) plutôt que par la Direction générale des impôts<sup>176</sup>. De plus, une telle mesure ne semble pas être exigée pour les contribuables assujettis à l'impôt synthétique.

Ensuite, il a été suggéré de produire un *Livre des procédures fiscales* et d'actualiser le Guide fiscal et le *Code général des impôts*<sup>177</sup>. Depuis 1995, les modifications législatives apportées au *Code général des impôts* sont disponibles sous forme de lois qui s'ajoutent au texte initial. Ainsi, pour consulter une mesure, il est nécessaire de vérifier plusieurs documents afin d'en connaître la dernière version. Cependant, un projet de *Code général des impôts* est actuellement sous étude. Ce nouveau code refondra toutes les mesures actuelles en un seul document. De plus, puisqu'il sera sous forme électronique, il sera possible d'ajouter au fur et à mesure les changements au texte original. De cette façon, il ne sera plus nécessaire de recourir à plusieurs documents afin de connaître la dernière version d'une mesure. De plus, la production du *Livre des procédures fiscales* est aussi en voie d'être acceptée. Ces deux documents deviendront effectifs au début de 2005. Quant au Guide fiscal, la DGI est présentement en appel d'offres pour l'actualiser<sup>178</sup>.

De plus, une proposition du PAMORI était à l'effet de **renforcer le mécanisme de suivi et de contrôle de qualité des vérifications effectuées**<sup>179</sup>. Cette mesure avait pour objectif d'augmenter l'efficacité et l'efficience des vérifications effectuées<sup>180</sup>. Pour l'instant, le service d'assurance-contrôle des vérifications n'est pas pleinement en fonction, mais il devrait l'être vers la fin de 2004<sup>181</sup>. En attendant la mise en œuvre de ce service, il a été demandé à la DGI de nommer une ressource afin que les vérifications soient tout de même sujettes à un certain contrôle de qualité<sup>182</sup>.

---

<sup>176</sup> Selon les propos de Mathias Konaté, directeur de la législation de la DGI et de monsieur Moussa Mara du Cabinet Diarra.

<sup>177</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 43.

<sup>178</sup> Direction générale des impôts, *Termes de références de l'étude sur la rédaction et/ou mise à jour des décrets, arrêtés, circulaires, instructions et formulaires d'application du CGI et LPF et l'insertion des annexes au CGI et au LPF*, 8 septembre 2004.

<sup>179</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 45.

<sup>180</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p. 149.

<sup>181</sup> Propos de messieurs. Traoré, Touré et Dienta.

<sup>182</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport de M. Joseph Harfour*, décembre 2003, pp 3-1.

Finally, in the initial diagnostic, it was mentioned that the absence of regular liaison between the DGI and the customs prevented these services from easily and quickly obtaining necessary information<sup>183</sup>. It was not, at the time, any cross-referencing of data. This is why the PAMORI recommended to *define and implant a mechanism of integration, analysis and dissemination of fiscal information allowing to feed specialized fiscal services with cross-referenced data on taxpayers, as well as to provide to government authorities, analyses on the efficiency and effectiveness of the tax administration and of fiscal policy*<sup>184</sup>. For the moment, the dissemination of information between services is done by the transmission of floppy disks. The interconnection of different government actors will be done soon. This will allow the customs, the DGI and the Treasury to have access to the same data base in real time. This interconnection will certainly make the access to information faster and easier.

If they are adopted as planned, these proposals will improve the Malian tax administration. However, it is also necessary to ensure the maintenance and continuous improvement of administrative recommendations already adopted and applied. This will form an indisputable and effective system, which will contribute to increasing the State's revenues.

Tableau 3 provides an exhaustive list of measures currently under adoption.

---

<sup>183</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 72, p. 22.

<sup>184</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 54.

**Tableau 3 : Synthèse des recommandations en cours d'adoption**

<b>Propositions en cours d'adoption</b>	<b>Nature</b>	<b>Actualisation</b>
N° 2 : Harmoniser à l'impôt synthétique les revenus agricoles et la taxe sur le transport routier, afin de simplifier la fiscalisation des petits opérateurs économiques, notamment en révisant et en harmonisant les conditions d'application de la TTR et de l'impôt synthétique applicable aux transporteurs en fonction du type d'activité exercée et du chiffre d'affaires potentiel.	Législative	Non chiffrée
N° 2 : Harmoniser à l'impôt synthétique, les revenus agricoles et la taxe sur le transport routier, notamment en révisant le caractère libératoire de la TTR pour les autocars internationaux et pour les véhicules de transport internationaux de marchandises compte tenu du fait que leur chiffre d'affaires est normalement supérieur à 30 millions.	Législative	Non chiffrée
N° 6 : Inclure les activités agricoles à l'impôt synthétique pour les fermes modernes périurbaines, les activités périurbaines d'élevages laitiers et d'embouche et les petits transformateurs paysans de riz.	Législative	735 millions <sup>185</sup>
N° 15 : Aller de l'avant avec l'implantation d'un registre foncier urbain informatisé pour Bamako.	Législative	Non chiffrée
N° 23 : Instaurer un régime d'imposition simplifiée de la TVA pour les contribuables (autres que les sociétés) ayant un chiffre d'affaires se situant entre 30 et 100 millions de F CFA.	Législative	Non chiffrée
N° 25 : Élargir progressivement la base imposable de la TVA en éliminant les exonérations relatives aux intrants agricoles.	Législative	Au moins 9 milliards <sup>186</sup>
N° 26 : Instaurer un mécanisme de réfaction dégressive sur une période de 5 ans afin d'en faciliter l'acceptation.	Législative	Non chiffrée
N° 27 : Instaurer une taxe sur certains produits de luxe.	Législative	Entre 3,1 et 6,2 milliards F CFA
N° 33 : Instaurer une taxe foncière sur les propriétés immobilières. D'abord sur les superficies et ensuite sur les matériaux utilisés.	Législative	1 milliard <sup>187</sup>
N° 38 : Rendre obligatoire pour tous les formulaires de biens et de services, importateurs, grossistes, semi-grossistes et producteurs locaux assujettis à l'IBIC ou à l'impôt	Administrative	Non chiffrée

<sup>185</sup> Ces données proviennent de l'étude globale.

<sup>186</sup> *Id.*

<sup>187</sup> *Id.*

<b><i>Propositions en cours d'adoption</i></b>	<b><i>Nature</i></b>	<b><i>Actualisation</i></b>
synthétique, la tenue d'un registre des clients et des fournisseurs incluant leur raison sociale et leur NIF.		
N° 42 : Hausser l'importance des sanctions et réduire les délais octroyés aux contribuables et aux tierces parties pour donner suite aux demandes d'information de l'administration fiscale.	Législative	Non chiffrée
N° 43 : Élaborer un <i>Livre des procédures fiscales</i> et actualiser le guide fiscal et le <i>Code général des impôts</i> .	Administrative	Non chiffrée
N° 45 : Renforcer le mécanisme de suivi et de contrôle de qualité des vérifications effectuées.	Administrative	Non chiffrée
N° 54 : Définir et implanter un mécanisme d'intégration d'analyse et de diffusion de l'information fiscale permettant d'alimenter les services fiscaux spécialisés en données croisées sur les contribuables et fournir aux autorités gouvernementales des analyses sur l'efficience et l'efficacité de l'administration fiscale et de la politique fiscale.	Administrative	Non chiffrée

## Analyse des modifications non retenues<sup>188</sup>

En 2000, à la suite de la présentation des recommandations, le groupe de travail DGI-PAMORI avait établi une hiérarchie parmi les mesures suggérées. Certaines d'entre elles avaient été mises de côté, puisqu'elles n'étaient pas priorisées par le MEF<sup>189</sup>. Ces dispositions n'avaient pas fait l'objet de discussions avec le secrétaire général du MEF lors de la mission d'études au Canada. Il était question que le groupe de travail revienne sur ces propositions à la suite de la session parlementaire de 2001<sup>190</sup>. Par contre, la plupart d'entre elles demeurent non appliquées à ce jour.

### 4.1 Mesures à relancer

Parmi les propositions non priorisées par le MEF, la plupart ne fait pas encore l'objet d'un processus de mise en œuvre. Par contre, certaines sont toujours intéressantes pour le gouvernement du Mali. En fait, cinq mesures législatives et quatre mesures administratives sont à considérer plus particulièrement. Elles représentent un intérêt certain afin d'apporter des améliorations supplémentaires au régime fiscal malien en plus d'être de potentielles sources génératrices de revenus. Il est important de souligner que, à l'époque, ces mesures n'avaient pas été jugées non pertinentes, elles avaient simplement été placées dans un ordre moins prioritaire. Alors, il est plus que temps de se pencher sur leur éventuelle mise en application.

#### 4.1.1 Mesures législatives

##### 4.1.1.1 Taxe sur le transport routier

Tel qu'il était mentionné dans la section 4.1, certaines modifications relatives à l'harmonisation de la TTR à l'impôt synthétique ont été adoptées. Cependant, les taux de la taxe sur le transport routier n'ont pas été modifiés. Or, il était suggéré *d'harmoniser à l'impôt synthétique la taxe sur le transport routier, notamment en supprimant toute forme de subvention permettant*

---

<sup>188</sup> Tableau 2.7 : Synthèse des recommandations non adoptées.

<sup>189</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, pp. 33-40.

<sup>190</sup> *Id.*, p. 33.

***L'utilisation de matériel âgé et vétuste par le réaménagement des plages de taux de la TTR, sans prendre en considération l'âge du véhicule<sup>191</sup>.***

Deux mesures se dégageant de cette proposition pourraient être relancées. D'une part, il est suggéré de réaménager les taux de la TTR sans prendre en considération l'âge des véhicules et d'autre part, il est question de les rendre comparables aux taux de l'impôt synthétique.

Premièrement, il ressort de l'analyse des plages de taux de la TTR qu'elle est une taxe inéquitable et discriminatoire suivant le type d'activité et d'équipement utilisé par les transporteurs<sup>192</sup>. Ainsi, plus les véhicules sont âgés et gros, plus la pression fiscale a tendance à diminuer. Une automobile, âgée de plus de 10 ans, bénéficie d'une réduction de la TTR de plus de 33 %<sup>193</sup>. Naturellement, ces taux octroient un biais favorable aux transporteurs utilisant un matériel très âgé, qui est certainement plus pollueur et en moins bon état. D'ailleurs, le recensement des vignettes vendues par catégories démontre effectivement la forte concentration d'utilisation de vieilles voitures<sup>194</sup>. Ainsi, en plus d'être grandement bénéfique pour l'environnement, l'élimination d'un taux plus favorable pour les véhicules vétustes réduirait certainement à plus long terme les risques d'accident.

Deuxièmement, l'harmonisation des taux de l'impôt synthétique et de la TTR contribuerait à uniformiser l'imposition des petits opérateurs économiques et ainsi, à rendre le système plus simple et plus équitable. L'étude sur la filière transport, produite par le PAMORI, a montré que les opérateurs économiques réalisent des bénéfices intéressants alors que leurs contributions aux recettes de l'État demeurent, dans bien des cas, plus faibles que s'ils étaient assujettis à l'impôt synthétique. Enfin, cette étude a montré que la pression fiscale à laquelle les entreprises du secteur sont soumises est très faible. Il faut noter qu'au cours des 10 dernières années, les marges bénéficiaires des opérateurs économiques ont évolué sans que les taux de la TTR soient revus<sup>195</sup>.

---

<sup>191</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 2.

<sup>192</sup> MALI, MÉF, *Code général des impôts*.

<sup>193</sup> MALI, MÉF, *Code général des impôts*, article 349 G.

<sup>194</sup> En 2003, 98 % des vignettes vendues l'étaient pour des véhicules de plus de 10 ans.

<sup>195</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *Étude sectorielle sur le transport*.

D'entrée de jeu, il faut aussi signaler que les droits actuels relatifs à cette taxe sont plus bas que ceux qui étaient en vigueur en 1994.

L'élimination des taux favorables aux véhicules vétustes entraînerait des recettes supplémentaires pour le gouvernement d'environ 737 millions de F CFA. En ce qui concerne la comparabilité des taux entre la TTR et l'impôt synthétique, comme le montre l'*Étude sur le potentiel global de l'économie malienne*, plusieurs hypothèses de variation des taux peuvent être envisagées. Les retombées de celles-ci varient entre 302 millions et 2,9 milliards de F CFA. Toutefois, certaines augmentations sont très importantes, et il ne s'agit pas d'imposer un tel changement du jour au lendemain. Il est important d'envisager une harmonisation graduelle. Par exemple, l'élimination des taux favorables aux véhicules vétustes pourrait se faire sur une période de trois ans. De même, l'écart entre les catégories peut être diminué partiellement, tout en augmentant respectivement les taux de chacune<sup>196</sup>. Somme toute, en tout ou en partie, cette mesure mérite discussion.

**Tableau 4.1 : Comparaison des recettes générées par la TTR selon les différentes hypothèses de changements**

Scénario de croissance de la TTR	Recettes	Augmentation
Taux de 95 et ss	1 754 752 046	
Diminution de l'écart et augmentation des taux de toutes les catégories <sup>197</sup>	2 258 816 088	504 064 042
Taux de 95 et ss, uniformes	2 491 794 849	737 042 803
Taux de 94	2 056 381 146	301 629 101
Taux de 94 avec diminution de l'écart <sup>198</sup>	2 384 969 984	630 217 939
Taux de 94, uniformes	2 923 030 309	1 168 278 263
Augmentation de 50 % pour transport de personnes et 25 % pour transport de biens	2 454 317 194	699 565 149
Augmentation de 50 % pour transport de personnes et 25 % pour transport de biens, uniformes	3 472 436 411	1 717 684 366

<sup>196</sup> *Id.*

<sup>197</sup> 27 000 F CFA sont ajoutés aux quotités de la catégorie des vieux véhicules et en plus, 10 % des taux d'origine sont ajouté à chacun des taux de toutes les catégories.

<sup>198</sup> 27 000 F CFA sont ajoutés aux quotités de la catégorie des vieux véhicules.

Augmentation de 75 % pour transport de personnes et 50 % pour transport de biens	2 881 128 804	1 126 376 758
Augmentation de 75 % pour transport de personnes et 50 % pour transport de biens, uniformes	3 760 813 311	2 006 061 265
Augmentation de 100 % pour transport de personnes et 75 % pour transport de biens	3 319 816 815	1 565 064 770
Augmentation de 100 % pour transport de personnes et 75 % pour transport de biens, uniformes	4 718 333 836	2 963 581 790

#### 4.1.1.2 Impôt minimum forfaitaire

Au Mali, l'impôt prélevé sur les bénéficiaires industriels et commerciaux est basé sur le bénéfice des entreprises. Cette base de calcul est plus sujette à des manipulations que ne peut l'être un impôt basé sur une quantité plus facilement mesurable, tel le chiffre d'affaires ou le volume d'activités<sup>199</sup>. Afin de pallier ce problème, les autorités ont instauré un impôt minimum forfaitaire (ci-après IMF) équivalant à 0,75 % du chiffre d'affaires. Cette taxe est payable lorsque la compagnie ou l'entreprise ne génère aucun profit ou lorsqu'elle opère à perte. Il semblerait que les fonctionnaires des services des impôts ont maintes fois signalé au PAMORI que plusieurs opérateurs économiques minoraient leur bénéfice<sup>200</sup>. Aujourd'hui, il est possible de remarquer que de nombreuses entreprises se retrouvent sous le régime de l'impôt forfaitaire<sup>201</sup>.

Alors, une autre proposition qui pourrait être intéressante à relancer concerne la **modification des taux de l'impôt minimum forfaitaire**<sup>202</sup>. La suggestion consiste à augmenter le pourcentage applicable à 1 % pour les entreprises qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 200 millions de F CFA et à 2 % pour celles ayant un chiffre d'affaires de 200 millions de F CFA et moins.

Appliquer un taux d'impôt minimum forfaitaire plus élevé pour les compagnies ayant un chiffre d'affaires plus faible pénaliserait les fausses déclarations qui consistent à trafiquer la base de calcul. Par contre, il faut reconnaître que les entreprises ayant un chiffre d'affaires élevé se

<sup>199</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op cit.*, note 10, p. 31.

<sup>200</sup> *Id.*

<sup>201</sup> Données fournies par SIGTAS concernant la SDGE et le Centre 2.

<sup>202</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 3.

soumettent plus rigoureusement à l'impôt. Dans ce contexte, il serait donc injuste de les pénaliser au même titre que les autres. Il est également utile de souligner que la part de l'IBIC à l'intérieur de l'impôt synthétique représente l'équivalent de 2 % du chiffre d'affaires et ne serait donc pas excessif<sup>203</sup>. De plus, le taux d'IMF de 0,75 % se situe dans la fourchette basse des taux appliqués par les pays francophones d'Afrique. À l'exception du Madagascar et du Burkina Faso, tous les pays pratiquent des taux supérieurs à 1 %<sup>204</sup>.

Selon de récents calculs, les recettes supplémentaires pour le gouvernement sont aujourd'hui évaluées à 1,85 milliard de F CFA<sup>205</sup>. Ainsi, en plus d'assurer l'équité du système, cette mesure serait génératrice de revenus substantiels. D'ailleurs, cette mesure a été reprise par le FMI, puisque dans son rapport de janvier 2004, il propose que le taux d'IMF soit augmenté à 1 % du chiffre d'affaires pour toutes les entreprises ou compagnies<sup>206</sup>. L'application de cette mesure rapporterait 1,6 milliard de F CFA<sup>207</sup>.

#### *4.1.1.3 Impôt sur les traitements et salaires*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, l'ITS, un nouvel impôt cédulaire progressif, a été instauré en remplacement de l'imposition des salaires par l'impôt général sur le revenu. Le barème d'imposition de l'ITS est progressif, il tient compte du niveau de salaire et de la situation familiale<sup>208</sup>. En effet, des réductions fiscales sont consenties pour avantager les contribuables ayant des personnes à charge.

---

<sup>203</sup> *Id.*, p. 31.

<sup>204</sup> FMI, *op. cit.*, note 47, p. 74.

<sup>205</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, Annexe G : IMF.

<sup>206</sup> FMI, *op. cit.*, note 47, p. 75.

<sup>207</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, Annexe G : IMF.

<sup>208</sup> *Id.*, p. 40.

**Tableau 4.2 : Barème de l'ITS**

Tranche de revenu	Taux
0 à 600 000	5 %
600 001 à 1 200 000	13 %
1 200 001 à 1 800 000	20 %
1 800 001 à 2 400 000	28 %
2 400 001 à 3 500 000	34 %
Au-delà de 3 500 000	40 %

L'une des propositions initiales était à l'effet de *revoir les taux de l'ITS et les abattements familiaux*<sup>209</sup>. Plus précisément, la recommandation suggérait de réduire le nombre de taux de sept à quatre et de hausser les seuils d'imposition. De plus, il était question de remplacer les réductions fiscales liées à la famille par des crédits d'impôt. Enfin, les avantages en nature versés aux salariés devaient être traités comme un revenu de salaire.

Une progressivité satisfaisante de l'impôt pourrait être obtenue plus simplement en établissant moins de tranches de revenus. D'ailleurs, il semblerait que la tendance mondiale est à la simplification des barèmes de l'impôt sur le revenu<sup>210</sup>. Le barème d'imposition suggéré est illustré ci-dessous.

**Tableau 4.3 : Barème suggéré de l'ITS**

Tranche de revenu	Taux
0 à 225 000	0 %
175 001 à 1 000 000	10 %
1 000 001 à 2 500 000	20 %
2 500 001 à 5 000 000	35 %
Plus de 5 000 000	40 %

<sup>209</sup> *Id.*, proposition 11.

<sup>210</sup> FMI, *op. cit.*, note 47, p. 64-65.

Quant à l'actuelle réduction fiscale, puisqu'elle est prise en considération lors du calcul de l'impôt à payer, elle entraîne une économie d'impôt qui peut varier selon le revenu du contribuable. Ainsi, l'économie d'impôt augmente en fonction du revenu imposable, ce qui fait que plus un contribuable est assujéti à un impôt élevé, plus l'utilisation d'une réduction fiscale est avantageuse. Le crédit d'impôt, lui, est soustrait de l'impôt à payer. Son utilisation permet de rétablir le montant net d'impôt à payer selon la situation familiale du contribuable. Le crédit d'impôt est neutre et l'économie d'impôt correspondante est la même pour tous les contribuables et ce peu importe leur revenu imposable ou la tranche de revenu où ils se situent.

Ainsi, certains crédits d'impôt pour les charges familiales sont proposés, tels que :

- le crédit d'impôt pour conjoint à sa charge de 225 000 au taux d'imposition minimum;
- le crédit d'impôt pour enfant à sa charge de 70 000 au taux minimum d'imposition, maximum de 10 enfants.

De plus, si les avantages en nature octroyés aux salariés ne sont pas comptabilisés dans le calcul de l'ITS, cet impôt ne taxe pas véritablement les bénéfices obtenus dans le cadre de l'emploi. Cela implique une perte de revenus pour l'État. Les rétributions telles l'utilisation d'un véhicule de service, d'un logement de fonction et autres avantages matériels découlant d'une charge ou d'un emploi, sont une rémunération au même titre que l'argent attribué au salarié. En conséquence, celles-ci devraient être imposées comme tous les autres paiements.

En 1998, il a été évalué qu'une telle mesure rapporterait 1 milliard de F CFA additionnels<sup>211</sup>. Il est impossible, aux fins de la présente étude, d'actualiser ces retombées, cependant il est fort probable qu'aujourd'hui elles soient supérieures à l'estimation faite à l'époque.

Cette recommandation a été reprise par le FMI, puisque dans son rapport de janvier 2004, il propose de réduire le nombre de taux, de remplacer la prise en compte des enfants à charge par des réductions fixes et d'inclure les avantages en nature dans les revenus de salaires. Cependant,

---

<sup>211</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, Annexe H.

les taux et les tranches de revenu diffèrent et la notion de crédit d'impôt est proposée sans toutefois en préciser les balises.

#### 4.1.1.4 IRVM et IRF

Au Mali, en l'absence d'un impôt général sur le revenu des particuliers, les revenus de valeurs mobilières et les revenus fonciers doivent être imposés en vertu d'un certain nombre d'impôts distincts : l'impôt sur les revenus fonciers (ci-après IRF) et l'impôt sur les revenus de valeurs mobilières (ci-après IRVM)<sup>212</sup>. Afin d'uniformiser ces formes de taxation et d'améliorer la neutralité et l'équité du système fiscal malien, le PAMORI suggérait deux mesures :

- ***appliquer un taux unique de 20 % à toutes les sources de revenus de placements à l'exception des dividendes***<sup>213</sup>;
- ***imposer les revenus fonciers au taux applicable généralement aux revenus de valeurs mobilières***<sup>214</sup>.

Ces propositions peuvent se fondre en une seule soit d'***appliquer un taux unique de 20 % à toutes les sources de revenus de placements, à l'exception des dividendes, ainsi que sur les revenus fonciers.***

Les nombreux taux appliqués aux différentes formes d'IRVM briment la neutralité du système fiscal. La population est incitée à gagner certains revenus de placements plutôt que d'autres. Les taux varient entre 9 % et 13 % à l'IRVM, alors que l'IRF pour les immeubles détenus personnellement est de 15 % des revenus bruts pour les immeubles en dur et de 10 % pour les immeubles en banco. Ces taux d'imposition sont nettement plus faibles que le taux de l'impôt sur les bénéfices de 35 % et le taux maximum de l'ITS de 40 %. Cela entraîne un manque d'équité flagrant. Ainsi, une augmentation de taux devrait permettre de générer des recettes fiscales additionnelles, d'améliorer la neutralité du système d'imposition et l'équité du régime. D'ailleurs, cette mesure a été partiellement reprise par le FMI, puisque dans son rapport de

---

<sup>212</sup> *Id.*, p. 53.

<sup>213</sup> *Id.*, proposition 12.

<sup>214</sup> *Id.*, proposition 13.

janvier 2004, le FMI propose d'augmenter le taux de l'IRVM à 25 %<sup>215</sup>. Enfin, il faut souligner que ces taux d'imposition sont libérateurs puisqu'il n'existe aucun impôt global au Mali contrairement à plusieurs autres pays de l'UEMOA.

En plus d'améliorer la neutralité et l'équité du système fiscal malien, une telle hausse des taux d'imposition augmenterait certainement les revenus de l'État.

#### 4.1.1.5 Impôt foncier

Un projet de loi concernant l'impôt foncier sur les terrains non bâtis est présentement en cours d'adoption<sup>216</sup>. Ainsi, il serait important de relancer dès maintenant l'idée d'une telle taxation foncière autant sur les terrains bâtis que non bâtis. Cette forme d'imposition correspondrait davantage à la proposition du PAMORI soit d'**instaurer une taxe foncière sur les propriétés immobilières. D'abord sur les superficies et ensuite sur les matériaux**<sup>217</sup>. Essentiellement, pour l'instant, il est question d'étendre le projet de loi prévoyant un impôt foncier sur les terrains nus à l'ensemble des terrains bâtis ou non.

Si la disposition est adoptée telle que libellée dans le projet de loi, elle pourrait inciter les contribuables à bâtir sur leur terrain et ainsi, il n'y aurait pas plus d'impôts récoltés, ce qui vient en quelque sorte contrecarrer le but de la proposition initiale. D'ailleurs, dans son rapport de janvier 2004, le FMI propose aussi une taxe sur la propriété foncière à faible taux autant pour les immeubles bâtis que sur les terrains nus<sup>218</sup>.

Quant au recensement des propriétés, il devrait être effectué selon la même stratégie prévue aux fins du projet de loi sous étude. Il s'agit en fait d'imposer les immeubles qui possèdent déjà un titre foncier quelconque. Ensuite, il pourrait être question d'utiliser un registre foncier complet<sup>219</sup>.

---

<sup>215</sup> FMI, *op. cit.*, note 47, p. 79.

<sup>216</sup> *Infra*, chapitre 2, section 2.2.

<sup>217</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 33.

<sup>218</sup> FMI, *op. cit.*, note 47, p. 78.

<sup>219</sup> En effet, tel que mentionné à la section 2.2, un projet cadastral est en cours de réalisation.

Dans l'étude sur le potentiel global, il était prévu qu'une telle taxation impliquerait des retombées économiques de 1 milliard de F CFA, ce qui semble non négligeable. Bien entendu, compléter le projet de loi qui est présentement sous étude augmenterait les revenus potentiels.

#### **4.1.2 Mesures administratives**

Certaines autres propositions, concernant plus spécifiquement des mesures ou des pratiques administratives, méritent aussi une attention particulière.

D'abord, il est suggéré de ***prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer que les 38 000 emplois recensés du secteur moderne inscrits au registre de la DNI et que l'ensemble des employeurs effectuent les retenues à la source***<sup>220</sup>.

À cet effet, il serait intéressant de recenser les employés des entreprises en général. Il est certainement possible pour les employeurs de fournir un tel relevé lors du paiement des contributions forfaitaires, ensuite ces données pourraient être comptabilisées dans le système informatique de la DGI. D'ailleurs, il semblerait que SIGTAS soit déjà fonctionnel à cet égard. Par la suite, il pourrait être intéressant de procéder à des regroupements avec les dossiers de l'Institut national de la prévoyance sociale (ci-après INPS).

De cette façon, les autorités posséderaient plus d'informations relativement à la situation financière des contribuables du secteur formel. Cela favoriserait l'analyse des projections fiscales en plus de contrer les cas de sous-déclarations des salaires à la DGI tout en les déclarant à l'INPS afin que ces contribuables du secteur formel bénéficient d'une couverture sociale.

Ensuite, il est proposé ***d'inclure le principe de la dénonciation et les règles afférentes dans la procédure fiscale***<sup>221</sup>. La dénonciation repose sur le fait qu'une personne informe les autorités fiscales de la possibilité d'une infraction commise par un autre contribuable. Les autorités

---

<sup>220</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 8.

<sup>221</sup> *Id.*, proposition 48.

fiscales acceptent des renseignements fournis par des dénonciateurs et tous ces renseignements sont traités à titre strictement confidentiel. Dans un régime fiscal comme celui du Mali où le taux d'adhésion volontaire est faible et où le civisme fiscal est encore fragile, il pourrait être intéressant d'instaurer un système de dénonciation. Cet incitatif est reconnu comme puissant « puisque rien n'aigrit plus les payeurs de taxe honnêtes que le fait de savoir que quelqu'un ne supporte pas sa juste part du fardeau fiscal<sup>222</sup> ».

Cette proposition n'a pas été mise de l'avant par les autorités maliennes, cependant il semblerait qu'elle existe implicitement. Certains commentaires recueillis nous indiquent que de plus en plus les contribuables dénoncent les irrégularités et les évasions fiscales dont ils sont témoins. Ainsi, il serait certainement approprié de donner force de loi à cette procédure. Cela renforcerait le mécanisme et instaurerait des balises précises. Ainsi, les risques d'abus seraient diminués, le travail et la vérification des agents seraient facilités et l'intégrité des personnes serait aussi assurée.

Une autre mesure intéressante pour le Mali suggère d'*élargir la procédure de gestion des exonérations liées aux hydrocarbures à un ou deux autres produits*<sup>223</sup>. Cette mesure permettrait aussi d'appliquer en partie une deuxième proposition non adoptée qui était à l'effet de *mettre en œuvre un mécanisme de gestion des exonérations*<sup>224</sup>.

Il est facile de reconnaître que l'existence d'une exonération pure et simple provoque inévitablement un relâchement de la surveillance et se prête à toutes sortes d'abus<sup>225</sup>.

C'est la raison pour laquelle il est préférable de gérer autrement les exonérations, selon une formule assez répandue, qui donne de bien meilleurs résultats et réduit beaucoup les abus. Il s'agit de la méthode de paiement des droits et taxes avec remboursement, lorsque ce droit au remboursement a été établi. Cela permettrait certainement de réduire le manque à gagner

---

<sup>222</sup> Texte original : « *Because nothing embitters honest taxpayers more than the knowledge that others are not supporting their share of the burden.* »

<sup>223</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 51.

<sup>224</sup> *Id.*, proposition 53.

<sup>225</sup> Luc GODBOUT, Jacques PARIZEAU, *op. cit.*, note 11, p. 5.

important causé par les exonérations. Le système de gestion des mesures préférentielles sur les hydrocarbures en est un exemple. Avant que ce système ne soit modifié, les produits pétroliers faisaient partie des exonérations conventionnées telles qu'alors établies, au même titre qu'une foule d'autres produits. En soumettant les hydrocarbures au système de paiement/remboursement, le gouvernement malien a fait reconnaître aux entreprises, aux ambassades et aux organisations internationales que le paiement/remboursement était une des formes que l'exonération pouvait prendre<sup>226</sup>. Dans les faits, les bénéficiaires demeurent exonérés des impôts et taxes, puisque même s'ils paient d'abord les taxes, ils reçoivent le remboursement dans un délai très court (habituellement quelques jours) suivant le dépôt de la demande de remboursement.

Comme le suggérait Parizeau-Godbout (2001), le temps est peut-être venu pour graduellement étendre l'application à d'autres produits, en choisissant ceux dont la nouvelle formule serait susceptible de donner les résultats les plus substantiels et que la Cotecna<sup>227</sup> pourrait le plus facilement gérer, entre autres, le ciment et les matériaux de construction. D'ailleurs, il semblerait que l'application de ce modèle de gestion au ciment importé n'impliquerait pas d'augmentation considérable de la charge de travail des agents de la douane<sup>228</sup>. À ce titre, il a été montré que la vaste majorité des exonérations sont rattachées uniquement à une centaine d'importateurs<sup>229</sup>.

D'ailleurs, cette proposition va dans le sens des commentaires formulés par le FMI, puisque dans son rapport de janvier 2004, le FMI mentionne qu'il est difficile de faire les suivis des biens importés pour les projets financés par des bailleurs de fonds exonérés et qu'il existe une possibilité de détournement de ces biens pour approvisionner le secteur informel<sup>230</sup>.

Finalement, bien que la taxe sur les plus-values ait été adoptée en janvier 2002<sup>231</sup>, elle ne rapporte aucune recette supplémentaire. Ainsi, il faudrait prendre certaines mesures pour en

---

<sup>226</sup> *Id.*, p.5.

<sup>227</sup> Implantée depuis 2003 au Mali, la Cotecna est chargée du programme de vérification des importations.

<sup>228</sup> Propos de monsieur Ichrach de la douane, conversation téléphonique du 4 novembre.

<sup>229</sup> Luc GODBOUT, Jacques PARIZEAU, *op. cit.*, note 11.

<sup>230</sup> FMI, *op. cit.*, note 47, p. 59.

<sup>231</sup> *Supra*, chapitre 2, section 2.1.

assurer sa mise en œuvre effective. Il est donc suggéré de **rapatrier la taxation des plus-values à la DGI**<sup>232</sup>. En effet, cette forme de taxation ne consiste pas à imposer les transactions effectuées, mais plutôt la prise de valeur rattachée à la transaction, soit le « bénéfice » recueilli par le particulier qui effectue la transaction. Ainsi, il s'agit d'une matière qui ressemble beaucoup plus à un revenu et donc ressort davantage de la compétence de la Direction générale des impôts. De plus, pour assurer le succès de cette mesure, une retenue à la source pourrait être effectuée lors des transactions notariées.

## 4.2 Mesures non pertinentes

### 4.2.1 Mesures législatives

Au sein de l'UEMOA, il est prévu de mettre sur pied un *Code communautaire régissant les investissements*. Celui-ci annulerait tout avantage que pourraient conférer des mesures spéciales à un pays. En fait, un projet de *Code communautaire* a été élaboré, mais son adoption est reportée depuis 2000. Pour rendre ce code effectif, la commission doit rallier tous les États membres, seulement elle fait face à plusieurs oppositions<sup>233</sup>. Ce projet de code prévoit assujettir trois impôts aux exonérations pour les investisseurs soit l'impôt sur les bénéfices, l'impôt minimum forfaitaire et les taxes patronales. De plus, aucune exonération ne sera complète, elles s'échelonnent sur quelques années pour prévoir le paiement graduel de la taxe.

D'ailleurs, les codes des investissements n'auraient pas donné les résultats escomptés en Afrique :

Depuis l'indépendance, les États africains ont multiplié les exonérations pour attirer les investissements, et pourtant, pas plus de 2 % des investissements dans les pays en développement sont venus en Afrique<sup>234</sup>.

De ce point de vue, le PAMORI suggérait **que la position du Mali à l'UEMOA devrait être d'intervenir afin que la portée du nouveau Code des investissements soit la plus réduite**

---

<sup>232</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 18.

<sup>233</sup> Voir la vitrine Internet de l'UEMOA, à l'adresse URL : [www.uemoa.int](http://www.uemoa.int), novembre 2004.

<sup>234</sup> Luc GODBOUT, Jacques PARIZEAU, *op. cit.*, note 11.

**possible**<sup>235</sup>. Comme les discussions n'ont pas abouti, cette recommandation n'a pas été respectée. Toutefois, le Mali a rédigé un projet de *Code des investissements* pour l'ancien code. Celui-ci est présentement en cours d'adoption. Il prévoit quelques changements quant aux exonérations attribuées aux entreprises<sup>236</sup>, mais il ne respecte pas les ambitions du Code de l'UEMOA, notamment le montant des investissements requis pour bénéficier du régime le plus avantageux qui a augmenté de 50 millions de F CFA. De plus, les entreprises qui investissent dans des activités existantes bénéficient de moins de mesures préférentielles. Par contre, des exonérations relatives à l'importation sont ajoutées pour tous les types d'investisseurs. Le projet de *Code des investissements* ne restreint pas davantage les exemptions pour s'assurer que le Mali reste compétitif au plan international. Cependant, il est loisible de penser que lorsqu'il sera question d'un *Code communautaire*, le gouvernement malien sera favorable à restreindre le plus possible les avantages octroyés.

---

<sup>235</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 4.

<sup>236</sup> Tableau 2.6 : Comparaison des Codes des Investissements.

Tableau 4.4 : Comparaison des Codes des Investissements

Régime fiscal	Qualité de l'entreprise	Taxes/Types de production	Mesures fiscales/durée de l'exonération Ancien Code	Mesures fiscales/durée de l'exonération Nouveau Code
Régime A <sup>237</sup>	Activités nouvelles	IBIC/IS	5 ans	5 ans <sup>238</sup>
		Patente	5 ans	5 ans <sup>239</sup>
		IRF	5 ans	Aucune
		TBM	5 ans	Aucune
		Droit d'enregistrement sur les actes de création de la société	Étalement sur 3 ans	Aucune
		Droit douanier	Aucune	3 ans <sup>240</sup>
	Activités existantes	IBIC/IS	5 ans	Aucune <sup>241</sup>
		Patente	5 ans	Aucune <sup>242</sup>
		IRF	Aucune	Aucune
		TBM	Aucune	Aucune
		Droit d'enregistrement sur les actes de création de la société	Étalement sur 3 ans	Aucune
		Droit douanier	Aucune	1 an <sup>243</sup>
Régime B <sup>244</sup>	Activités nouvelles	IBIC/IS	8 ans	8 ans <sup>245</sup>
		Patente	8 ans	8 ans <sup>246</sup>

<sup>237</sup> Régime A est applicable pour les entreprises dont les investissements sont liés à la création d'activités nouvelles ou au développement d'activités existantes dont le niveau est inférieur ou égal à 100 millions F CFA pour l'ancien Code. Ce montant est augmenté à 150 millions pour le nouveau Code.

<sup>238</sup> Quant aux entreprises valorisant les matières premières locales (qui en utilisent 65 %), elles bénéficient de l'exonération de 2 ans supplémentaires et de 4 ans supplémentaires si installées dans le secteur agro-sylvo-pastorales.

<sup>239</sup> *Id.*

<sup>240</sup> Relativement à l'importation sur les matériels, machines, outillages, pièces de rechange et matériaux de construction nécessaires à la réalisation du programme agréé, seulement dans la mesure où ces biens ne sont pas produits localement.

<sup>241</sup> Quant aux entreprises valorisant les matières premières locales (qui en utilisent 65 %), elles bénéficient de l'exonération de 2 ans supplémentaires et de 4 ans supplémentaires si installées dans le secteur agro-sylvo-pastorales.

<sup>242</sup> *Id.*

<sup>243</sup> *Id.*

<sup>244</sup> Applicable quand l'entreprise dépasse le seuil du Régime A.

<sup>245</sup> Quant aux entreprises valorisant les matières premières locales (qui en utilisent 65 %), elles bénéficient de l'exonération de 2 ans supplémentaires et de 4 ans supplémentaires si installées dans le secteur agro-sylvo-pastorales.

		IRF	5 ans	Aucune	
		TBM	5 ans	Aucune	
		Droit d'enregistrement sur les actes de création de la société	Étalement sur 3 ans	Aucune	
		Droit douanier	Aucun	3 ans <sup>247</sup>	
	Activités existantes	IBIC	8 ans	Aucune <sup>248</sup>	
		Patente	8 ans	Aucune <sup>249</sup>	
		IRF	Aucune	Aucune	
		TBM	Aucune	Aucune	
		Droit d'enregistrement sur les actes de création de la société	Étalement sur 3 ans	Aucune	
		Droit douanier	Aucun	1 an <sup>250</sup>	
	Régime des zones franches	Activités nouvelles et activités existantes	Tout droit et taxe à caractère fiscal, parafiscal ou douanier	30 ans seulement pour exportation	30 ans seulement pour exportation
			Droits douaniers	Perçus sur la marchandise écoulee sur le marché intérieur, selon les tarifs douaniers	Pas de spécification
Impôt sur le personnel étranger			Exonération du régime normal et taxation de 15 % de la rémunération	Pas de spécification	

Il était aussi proposé d'*harmoniser les taux de la taxe sur les produits pétroliers du gas-oil et de l'essence*<sup>251</sup>. D'ailleurs, cette mesure fait aussi l'objet d'une directive de l'UEMOA<sup>252</sup>. Il y est

<sup>246</sup> *Id.*

<sup>247</sup> Relativement à l'importation sur les matériels, machines, outillages, pièces de rechange et matériaux de construction nécessaires à la réalisation du programme agréé, seulement dans la mesure où ces biens ne sont pas produits localement.

<sup>248</sup> Quant aux entreprises valorisant les matières premières locales (qui en utilisent 65%), elles bénéficient de l'exonération de 2 ans supplémentaires et de 4 ans supplémentaires si installées dans le secteur agro-sylvo-pastorales.

<sup>249</sup> Quant aux entreprises valorisant les matières premières locales (qui en utilisent 65%), elles bénéficient de l'exonération de 2 ans supplémentaires et de 4 ans supplémentaires si installées dans le secteur agro-sylvo-pastorales.

<sup>250</sup> *Id.*

<sup>251</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 22.

prévu que « les États membres fixent un plafond de 100 F CFA par litre applicable aux écarts d'accise entre le gas-oil et l'essence ordinaire ». De plus, selon cette directive, « les États membres réduisent ce second plafond de 20 F CFA par an pendant cinq ans<sup>253</sup> ». Normalement, au plus tard au mois de décembre 2002, tous les États devaient commencer à se conformer. Or, selon l'arrêté du 10 septembre 2004, les écarts de tarifs de TIPP varient encore entre 106 et 142 F CFA. Pourtant, moins de différences ressortaient des taux établis en 2001 à l'instauration de la *Loi sur la taxe intérieure aux produits pétroliers*<sup>254</sup>.

Quant à la recommandation à l'effet *d'accroître le taux de la TVA à la limite permise par l'UEMOA*<sup>255</sup>, soit 20 %, elle ne fut pas appliquée et ne représente aucun intérêt pour l'instant<sup>256</sup>. La plupart des pays de l'UEMOA exigent un taux de taxe égal ou inférieur à 18 %, le Mali doit donc rester compétitif.

Une autre mesure législative n'a pas été adoptée et n'est pas pertinente pour l'instant; il s'agit *d'instaurer une taxe sur le capital dont ne seraient passible que les très grandes sociétés puisqu'il y aura exonération pour les 5 premiers milliards de F CFA*<sup>257</sup>.

En fait, ces mesures ne sont simplement pas d'actualité. Elles ne sont pas envisagées par les autorités maliennes et d'autres dispositions étudiées remplissent les objectifs poursuivis tout en représentant une amélioration plus significative du système fiscal.

#### 4.2.2 Mesures administratives

Dix mesures administratives n'ont pas été mises en œuvre par les autorités maliennes et ne représentent pas d'intérêt particulier à être réétudiées aujourd'hui.

---

<sup>252</sup> UEMOA, *Directive n° 6/2001/CM sur l'harmonisation de l'imposition des produits pétroliers dans l'UEMOA*, 2001.

<sup>253</sup> *Id.*

<sup>254</sup> MALI, MÉF, *Arrêté ministériel fixant les taux de la TIPP*, août 2001.

<sup>255</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 24.

<sup>256</sup> UEMOA, *Directive n° 02-98/CM sur l'harmonisation de la législation des États membres sur la taxe à la valeur ajoutée*, 1998.

<sup>257</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 34.

Entre autres, il était proposé d'*élargir l'application du numéro d'identification fiscal à l'ensemble des contribuables compte tenu des avantages que cela offre, notamment :*

- *de s'assurer qu'un seul des conjoints peut réclamer la déduction fiscale pour charge familiale;*
- *de permettre que la déduction pour charge familiale puisse être demandée par l'un ou l'autre des conjoints ou bien à leur choix être partagée entre les deux;*
- *de limiter l'aide fiscale pour conjoint à charge seulement lorsque le conjoint est réellement à charge et qu'il ne travaille pas*<sup>258</sup>.

Bien que l'application du NIF n'ait pas été élargie à cette fin, plusieurs améliorations sont apportées quant à la pratique et à l'utilisation de ce système d'identification<sup>259</sup>. Ainsi, il vaut mieux se concentrer sur les mesures qui sont présentement en perfectionnement et remettre à plus tard l'utilisation visée ci-haut.

De plus, bien qu'une étude relative à l'implantation d'une politique de tarification ait été effectuée, une telle forme de taxation n'a pas été approfondie. Les propositions suivantes n'ont donc pas été adoptées :

- *élaborer une politique de tarification des services publics comme moyen de mobilisation des recettes budgétaires de l'État, ce qui implique par ailleurs :*
  - *de procéder à un diagnostic exhaustif de l'impact de la tarification des services publics actuellement en vigueur;*
  - *de définir un cadre général d'application de la tarification des services publics incluant la définition de seuils de récupération de coût;*
  - *de définir et d'implanter une méthode de calcul du prix de revient et une méthode de définition des grilles de tarification dans le processus de budgétisation des services gouvernementaux et des établissements publics pouvant recourir à la tarification*<sup>260</sup>.

---

<sup>258</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 7.

<sup>259</sup> *Supra*, chapitre 2, sections 2.1 et 2.2.

<sup>260</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 29.

- ***consolider et inclure dans les comptes publics l'information concernant les recettes des ÉPA afin de pouvoir évaluer avec plus de précision les seuils réels de contribution des utilisateurs au financement des services publics et accroître la transparence de l'information***<sup>261</sup>.

Comme cette tarification ne relève pas de la Direction générale des impôts, il serait difficile de promouvoir une telle mesure dans l'immédiat. Ainsi, il vaut mieux remettre son application à plus tard.

Il était aussi proposé d'***inclure le principe de la divulgation volontaire dans les règles afférentes au CGI***<sup>262</sup>. Cette mesure vise à encourager les contribuables à prendre l'initiative de corriger volontairement leurs omissions fiscales. Les contribuables visés sont ceux qui n'ont jamais soumis de déclarations et qui se décident volontairement à faire face dorénavant à leurs obligations fiscales, et ceux qui ont déjà produit des déclarations incomplètes et qui manifestent le désir de les voir corrigées. Les contribuables, une fois les déclarations déposées ou amendées, seraient tenus de régler l'impôt supplémentaire sur les revenus ainsi que les intérêts normalement courus, et ce, conformément à la législation en vigueur. Toutefois, aucune poursuite ne serait entamée et aucune pénalité ne serait imposée sur les montants inclus lors de telles divulgations<sup>263</sup>.

Considérant la mentalité actuelle de la population vis-à-vis du paiement des impôts, il serait plus approprié de ne consacrer aucun effort à la mise en vigueur d'une telle mesure pour l'instant.

Une autre recommandation suggérerait de ***limiter la possibilité que certains transitaires supportent l'évasion fiscale par l'implantation d'un processus public d'accréditation les obligeant à respecter un cadre d'intervention et des directives définies et uniformes***<sup>264</sup>. En fait,

---

<sup>261</sup> *Id.*, proposition 30.

<sup>262</sup> *Id.*, proposition 47.

<sup>263</sup> PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, p. 150.

<sup>264</sup> *Id.*, proposition 52.

il semble que cette mesure existait déjà<sup>265</sup>, mais un arrêté est venu en resserrer les conditions pour recevoir l'agrément. Cependant, ce texte demeure non signé par le ministre chargé des Finances depuis 2001.

Quant à la proposition qui suggérait *de spécialiser une cour au traitement de l'impôt afin de rendre plus neutre le règlement des litiges entre l'administration fiscale et les contribuables*<sup>266</sup>, il semblerait qu'elle ne soit pas intéressante pour l'instant étant donné le faible nombre de litiges qui se rendent devant les tribunaux. Selon les commentaires recueillis à cet effet, pas plus de quatre causes par année sont réglées devant le juge. Il est donc inutile de consacrer efforts et argent à l'application de cette mesure.

D'autres recommandations ont aussi été écartées et ne représentent pas d'intérêt pour le moment, soit :

- *outiller les agents et systématiser l'application de l'impôt synthétique par la rédaction et l'implantation d'un Guide d'application et de gestion de l'impôt synthétique*<sup>267</sup>;
- *développer des outils de travail permettant l'évaluation du chiffre d'affaires des commerçants aux fins de détermination du tarif applicable à la patente et à l'impôt synthétique*<sup>268</sup>;
- *conférer à des centres de gestion agréés une reconnaissance institutionnelle particulière*<sup>269</sup>.

Il s'agit certes de recommandations intéressantes, mais il vaut mieux se concentrer sur les propositions adoptées qui sont encore compliquées à ce jour plutôt que d'instaurer de nouvelles pratiques. Ainsi, les mesures en vigueur pourront être perfectionnées davantage.

---

<sup>265</sup> MALI, MÉF, *Loi 8614 du 21 mars 1986*.

<sup>266</sup> PAMORI CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 10, proposition 59.

<sup>267</sup> *Id.*, proposition 10.

<sup>268</sup> *Id.*, proposition 58.

<sup>269</sup> *Id.*, proposition 60.

**Tableau 4.5 : Synthèse des recommandations non adoptées**

N° 2 :	Il est proposé, afin de simplifier la fiscalisation des petits opérateurs économiques, d'harmoniser à l'impôt synthétique, les revenus agricoles et la taxe sur le transport routier, notamment en supprimant toute forme de subvention permettant l'utilisation de matériel âgé et vétuste par le réaménagement des plages de taux de la TTR, sans prendre en considération l'âge du véhicule.	Législative	Entre 302 millions et 2,9 milliards de F CFA
N° 3 :	Il est proposé de modifier les taux de l'IMF à 2 % sur le premier 200 millions de F CFA de chiffre d'affaires et à 1 % sur le chiffre d'affaires excédentaires.	Législative	Entre 1,6 et 1,85 milliard de F CFA
N° 4 :	Que la proposition du Mali au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) soit de limiter la portée du nouveau Code communautaire des investissements.	Législative	Non chiffrée
N° 7 :	Élargir l'application du NIF à l'ensemble des contribuables compte tenu des avantages que cela offre dont notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De s'assurer qu'un seul des conjoints puisse réclamer la déduction fiscale pour charge familiale;</li> <li>○ De permettre que la déduction pour charge familiale puisse être demandée par un ou l'autre des conjoints ou bien à leur choix être partagée entre les deux;</li> <li>○ De limiter l'aide fiscale pour conjoint à charge seulement lorsque le conjoint est réellement à charge et qu'il ne travaille pas.</li> </ul>	Administrative	Non chiffrée
N° 8 :	Prendre les dispositions pour s'assurer que les 38 000 emplois recensés du secteur moderne soient inscrits au registre de la DNI et que l'ensemble des employeurs effectue les retenues à la source.	Administrative	Non chiffrée
N° 11 :	Appliquer les taux d'impôt sur les traitements et salaires (ITS) proposés lors du projet de loi de 1999, soit quatre taux de 10, 20, 35 et 40 % et avec un crédit d'impôt pour les charges familiales.	Législative	14 milliards de F CFA <sup>270</sup>
N° 12 :	Appliquer un taux unique de 20 % à toutes les sources de revenus de placements à l'exception des dividendes.	Législative	Non chiffrée
N° 13 :	Imposer les revenus fonciers au même taux que celui applicable généralement aux	Législative	Non chiffrée

<sup>270</sup> Ces données proviennent de l'Étude globale de PAMORI, 2000.

	revenus de valeurs mobilières.		
N° 17 :	Éliminer les dispositions d'exonération partielles ou intégrales des plus-values réalisées en fin d'exploitation ou en cas de cession partielle d'entreprise.	Législative	Non chiffrée
N° 22 :	Il est proposé d'harmoniser les taux de la taxe sur les produits pétroliers du gas-oil et de l'essence.	Législative	Non chiffrée
N° 24 :	Accroître le taux de la TVA à la limite permise par l'UEMOA.	Législative	15,7 milliards F CFA <sup>271</sup>
N° 29 :	Il est proposé d'élaborer une politique de tarification des services publics comme moyen de mobilisation des recettes budgétaires de l'État, ce qui implique par ailleurs : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ de procéder à un diagnostic exhaustif de l'impact de la tarification des services publics actuellement en vigueur;</li> <li>○ de définir un cadre général d'application de la tarification des services publics incluant la définition de seuils de récupération de coût;</li> <li>○ de définir et d'implanter une méthode de calcul du prix de revient et une méthode de définition des grilles de tarification dans le processus de budgétisation des services gouvernementaux et des établissements publics pouvant recourir à la tarification.</li> </ul>	Administrative	Non chiffrée
N° 30 :	Il est proposé de consolider et d'inclure dans les comptes publics l'information concernant les recettes des ÉPA afin de pouvoir évaluer avec plus de précision les seuils réels de contribution des utilisateurs au financement des services publics et d'accroître la transparence de l'information.	Administrative	Non chiffrée
N° 34 :	Instaurer une taxe sur le capital dont ne seraient passible que les très grandes sociétés puisqu'il y aura exonération pour les 5 premiers milliards de dollars.	Législative	1,5 milliard F CFA <sup>272</sup>
N° 47 :	Inclure le principe de la divulgation volontaire dans les règles afférentes au CGI.	Administrative	Non chiffrée
N° 48 :	Inclure le principe de la dénonciation et les règles afférentes dans les procédures fiscales.	Administrative	Non chiffrée
N° 51 :	Renforcer l'ensemble des règles relatives à la procédure de dédouanement en instaurant des mécanismes de contre-vérification et de validation de façon à limiter les fraudes possibles sur les quantités, les valeurs et l'identification des produits. Il serait bon à cet	Administrative	Non chiffrée

<sup>271</sup> *Id.*

<sup>272</sup> *Id.*

	égard d'appliquer systématiquement les redressements de valeurs et les reclassements suggérés par les attestations de vérification produites par les sociétés de contrôle habilitées à le faire.		
N° 52 :	limiter la possibilité que certains transitaires supportent l'évasion fiscale par l'implantation d'un processus public d'accréditation les obligeant à respecter un cadre d'intervention et des directives définies et uniformes.	Administrative	Non chiffrée
N° 53 :	Mettre en place un mécanisme de gestion et de contrôle des exonérations.	Administrative	Non chiffrée
N° 55 :	Outiller les agents et systématiser l'application de l'impôt synthétique par la rédaction et l'implantation d'un « <i>Guide d'application et de gestion de l'impôt synthétique</i> ».	Administrative	Non chiffrée
N° 58 :	Développer des outils de travail permettant l'évaluation du chiffre d'affaires des commerçants aux fins de détermination du tarif applicable à la patente et à l'impôt synthétique.	Administrative	Non chiffrée
N° 59 :	Spécialiser une cour au traitement de l'impôt afin de rendre plus neutre le règlement des litiges entre l'administration fiscale et les contribuables.	Administrative	Non chiffrée
N° 60 :	Conférer à des «centres de gestion agréés» une reconnaissance institutionnelle particulière.	Administrative	Non chiffrée

## Conclusion

Vérifier l'adoption législative et administrative des mesures fiscales proposées permet, bien évidemment, de valider la pertinence des propositions. Toutefois, cela n'est pas suffisant en soi pour mesurer le degré de réussite des réformes fiscales prises dans leur ensemble. Pour compléter l'examen, cette étude doit s'analyser en concomitance avec *l'Analyse financière des réformes fiscales au Mali*.

Malgré ce préambule, il faut souligner, d'entrée de jeu, que beaucoup de mesures ont été retenues par le gouvernement malien. À cet égard, les travaux du PAMORI ont porté fruit. 28 dispositions ont été adoptées et 12 autres sont en cours d'adoption alors que 23 ne sont pas adoptées et ne font pas encore l'objet de modifications.

Même si la majorité des 28 dispositions adoptées ne semblent pas avoir posé de problème d'application particulier, il faut noter toutefois que certaines d'entre elles ne sont pas encore appliquées malgré leur adoption. Entre autres, la nouvelle loi sur les plus-values reste théorique bien qu'elle soit en vigueur depuis 2002. De plus, quelques mesures administratives qui ont été mises en œuvre nécessitent une amélioration pour être pleinement efficaces. Or, une difficulté de mise en œuvre ne doit pas être vue comme un échec des propositions adoptées. Néanmoins, cela confirme que le processus d'adoption d'une réforme fiscale ne s'arrête pas dès lors qu'une mesure a été acceptée et adoptée par les autorités, la mise en application de celle-ci est tout aussi importante.

Bien sûr, nous devons nous réjouir des dispositions adoptées. Il en va ainsi pour les mesures en cours d'adoption, qui, elles aussi, représentent un montant important de recettes fiscales potentielles. Ces dispositions ont été analysées en détail dans la présente étude, nous en concluons qu'elles ont encore toute leur pertinence. Quant aux mesures non adoptées, bien que certaines d'entre elles représenteraient un potentiel intéressant, les autorités fiscales ont choisi de les mettre de côté jusqu'à maintenant. Quoi qu'il en soit, ces dispositions ne doivent pas être

vues comme une pure perte, car elles constituent un éventail de mesures à adopter en cas de nécessité. Au besoin, elles pourraient si elles étaient appliquées rapporter des recettes supplémentaires considérables et permettent à la Direction générale des impôts d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement.

## Bibliographie

### Législation et réglementation du Mali

*Arrêté no. 97/1620/MF-SG, 14 octobre 1997.*

*Arrêté ministériel fixant les taux de la TIPP, août 2001.*

*Code Général des Impôts du Mali, 1995.*

*Code minier de 1999.*

*Décret n° 02-329, 5 juin 2002.*

*Décret n° 02-336 du 6 juin 2002 et l'ordonnance no. 02-058 du 5 juin 2002.*

*Loi n° 081/ AN-RM du 11 février 1981, article 10.*

*Loi 8614 du 21 mars 1986.*

*Loi 99-012 du 1<sup>er</sup> avril 1999, chapitre premier.*

*Loi n° 99, du 10 août 1999 et les décrets 274 et 275.*

*Loi n° 01-064 du 9 juillet 2001 portant modification au Code général des impôts.*

*Loi n° 02-005 du 18 janvier 2002 portant modification du Code général des impôts.*

*Loi no. 03-011 portant création et organisation de l'Ordre des conseils Fiscaux, 14 juillet 2003.*

*Loi n° 04-009 du 14 janvier 2004 portant modification du Code général des impôts.*

*UEMOA, Directive n° 02/98/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des États membres en matière de TVA, art. 17, 1998.*

*UEMOA, Directive n° 03/98/CM/UEMOA de la commission de l'UEMOA portant sur l'harmonisation des législations des États membres en matière de droits d'accises, 1998.*

*UEMOA, Directive n° 06/2001/CM/UEMOA portant harmonisation de la taxation des produits pétroliers au sein de l'UEMOA, 2001.*

*UEMOA, Directive n° 07/2001/CM/UEMOA, 2001.*

## **Doctrines**

BIRD, R. M., *Draft paper for World Bank course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries*, « Managing the reform process », 2003.

BIRD, R. M., et ZOLT, E., *Introduction to Tax policy design and development*, Banque mondiale, avril 2003.

CABINET FISCAL A. TOURÉ, *Le réexamen du régime fiscal particulier accordé à la BNDA*, 2003.

CABINET SEAG, *Étude d'évaluation de la mise en application de l'impôt synthétique*, août 2004.

CAVALLO, S., *Tax reform in Costa Rica*, Havard Institute for International Development, Havard University, février 2000.

CENTRE FOR TAX POLICY AND ADMINISTRATION, Tax guidance series, *Principles of good tax administration*, practice note, 2001.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (ci-après le FMI), *Tax Policy Handbook*, Parthasarathi Shome Edited, 1995.

FMI, *Central American Tax Reform: Trends and Possibilities*, décembre 2000.

FMI, *Assistance technique du FMI*, « Transmettre les connaissances et les meilleures pratiques », Guide du FMI, 2003.

FMI, Département des finances publiques, République du Mali, *Le renforcement du système fiscal*, 2004.

GODBOUT, L., *Étude sommaire de la politique fiscale à Madagascar*, étude faite dans le cadre du projet de renforcement des capacités en administration fiscale, mars 2003.

GODBOUT, L., PARIZEAU, J., PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport de mission, Argumentaire relatif à la mise en œuvre des propositions de réforme fiscale du groupe de travail DNI-PAMORI*, 2001.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *Development, Tax reform in developing countries*, 1997.

MORISSET, J., PIRINIA, M., *How Tax Policy and Incentives Affect Foreign Direct Investment – A Review*, World Bank Policy Research Working paper no 2509, novembre 1999.

OCDE, « Surveillance of Tax Policies: A synthesis of Findings in Economic Surveys », *Economics Department Working Paper*, N° 303, Paris, 2001.

ONU, *World population data sheet of the Population Reference Bureau*, 2004.

SANDFORD, C., *Successful Tax Reform: Lessons from an Analysis of Tax Reform in six Countries*, London, Fiscal Publications, 1993.

STEPANYAN, V., *Reforming Tax Systems*, « Experience of the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union », IMF Working Paper WP/03/173, 2003.

STOTSKY, J., WOLDEMARIAM, A., *Central American Tax Reform: Trends and Possibility*, IMF Working Paper WP/02/227, 2002.

SUBRAMANIAN, A., ROY, D., *Who Can Explain The Mauritian Miracle: Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?*, IMF Working Paper WP/01/116, 2001.

TANZI, V., ZEE, H., *Une Politique fiscale pour les pays en développement*, Fonds Monétaire International, (2001).

TANZI, V., *Fiscal policies in economies in transition*, Edward Elgard Pub, 1991.

VALLÉE, A., *Économie des systèmes fiscaux comparés*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.

### **Publications du PAMORI**

PAMORI, CRC SOGEMA, projet : 608/18231, *Proposition technique*, dossier SEL 96-0309, janvier 1997.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport de définition du sous-projet 2*, décembre 1997.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Proposition technique*, janvier 1997.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Vue d'ensemble sur la fiscalité et l'économie maliennes actuelles*, janvier 1998.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport annuel*, section sur la formation, 1999.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Étude sur le potentiel fiscal global de l'économie malienne*, 2000.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Propositions globales de la réforme fiscale, Mise en œuvre, état d'avancement des travaux*, 30 juin 2001.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Plan stratégique 2003-2005*, 2003.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport annuel*, période du 1<sup>er</sup> avril au 31 décembre 2003.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport de M. Joseph Harfour*, décembre 2003.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Étude sur la tarification des services publics, l'utilisation rationnelle d'une source équitable de financement du secteur public au Mali*, 2003.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport fin de mission*, pour la période du 27 janvier au 13 février 2004.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport de monsieur Joseph Harfour*, février 2004.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Diagnostic de la sous-direction législation fiscale et contentieux et recommandations*, juin 2004.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport sur les justifications des études sectorielles*, 1998.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport de la mission de démarrage (volet réformes fiscales)*, 1997.

### **Publications gouvernementales**

MALI, DIRECTION NATIONALE DES IMPÔTS, *Note relative à l'identification des contribuables*, décembre 2000.

MALI, DIRECTION NATIONALE DES IMPÔTS, *Communication écrite appuyant le projet de loi sur l'impôt foncier*, 2003.

MALI, DIRECTION NATIONALE DES IMPÔTS, *Terme de référence de l'étude portant sur la rédaction/mise à jour des décrets, arrêtés, circulaires, instructions et formulaires d'application du Code général des impôts (CGI) et du Livre des procédures fiscales (LPF) et l'insertion des annexes au CGI et au LPF*, septembre 2004.

MALI, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Lettre circulaire no. 2036/MÉF-SG*, juillet 2001.

MALI, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Lettre circulaire no. 2031/MÉF-SG*, juillet 2001.

MALI, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Note de présentation des propositions de réforme fiscale*, 2001.

MALI, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Lettre au directeur de la commission de l'UEMOA*, 8 juin 2004.

MALI, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Rapport de présentation du Projet de loi relatif à l'intégration du secteur agricole à l'impôt synthétique*, 2003.

MALI, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Note de présentation de projet de la nouvelle structure organisationnelle proposée pour l'administration des impôts*, 2003.

GOVERNEMENT DU MALI, *Budgets d'État*, 1997, 98, 99, 2000, 01, 02, 03.

### **Sites Internet**

Vitrine Internet : AFRISTAT , adresse URL : [www.afristat.org](http://www.afristat.org), novembre 2004.

Vitrine Internet : CRC SOGEMA, adresse URL : [www.crcsogema.com](http://www.crcsogema.com), *Extraits du protocole d'entente entre le Canada et le Mali*, « Historique et leçons apprises », octobre 2004.

Vitrine Internet : DICTIONNAIRE SUISSE DE LA POLITIQUE SOCIALE, adresse URL : [www.socioalinfo.ch](http://www.socioalinfo.ch), novembre 2004.

Vitrine Internet : UNIFIED MODELING LANGUAGE, adresse URL : <http://uml.free.fr>, octobre 2004.

Vitrine Internet : GOUVERNEMENT DU CANADA, adresse URL : [www.fin.gc.ca](http://www.fin.gc.ca), octobre 2004.

Vitrine Internet : OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION, adresse URL : [www.oef-mali.org](http://www.oef-mali.org), octobre 2004.

Vitrine Internet : OHADA, adresse URL : [www.ohada.com](http://www.ohada.com), novembre 2004.

Vitrine Internet : ONU, adresse URL : <http://hdr.undp.org>, sous l'onglet « statistics », octobre 2004.

Vitrine Internet : INVESTIR EN ZONE FRANC, adresse URL : [www.izf.net](http://www.izf.net), principaux indicateurs économiques et financiers, novembre 2004.

Vitrine Internet : UEMOA, adresse URL : [www.uemoa.int](http://www.uemoa.int), novembre 2004.

Vitrine Internet : VALTECH, adresse URL : [www.valtech.fr](http://www.valtech.fr), octobre 2004.