©Tinike D'haese/Oxfam, Mali 2013

MOBILISER LES RESSOURCES DOMESTIQUES AU SERVICE DES PLUS PAUVRES AU MALI

QUEL RÔLE POUR L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT FRANCAISE ?

L'aide au développement a un rôle majeur à jouer pour catalyser les ressources propres des Etats fragiles et leur permettre à termes de financer leurs services sociaux de base. Au Mali, l'aide française se matérialise par le renforcement des capacités techniques des administrations fiscales à collecter l'impôt en luttant contre la fraude et l'évasion fiscale. Cependant, il ne suffit pas de mobiliser davantage de ressources pour réduire la pauvreté. La France doit veiller à soutenir les contre-pouvoirs pour garantir plus de transparence et de redevabilité sur l'utilisation de ces ressources fiscales au service des plus pauvres.

www.oxfamfrance.org

OXFAM France

SOMMAIRE

Introduction p.3

1. L'APD, un levier essentiel pour collecter plus de ressources domestiques au Mali p.6

1.1. Un manque de cohérence des bailleurs de fonds sur les politiques fiscales d'élargissement de l'assiette fiscale p.6

1.2. Une politique française pas assez ambitieuse pour lutter contre les exonérations fiscales p.9

2. Comment s'assurer que l'augmentation des ressources domestiques bénéficie aux plus pauvres ? p.11

2.1. Soutenir une meilleure affectation des ressources domestiques vers les secteurs sociaux de base p.12

2.2. Renforcer les organismes de contrôles et les contre-pouvoirs pour une meilleure redevabilité p.14

Conclusion et recommandations p.17

Annexe : Vers une stratégie française sur l'aide pour la mobilisation des ressources domestiques p.19

Notes p.20

INTRODUCTION

La crise politique et sécuritaire au Mali, engendrée par le coup d'état du 22 mars 2012 et le conflit armé dans le Nord, a accentué les difficultés économiques et sociales du pays avec une augmentation du taux de pauvreté de 41,5% en 2011 à 46,9% en 2014.[1] Malgré une récente reprise économique marquée par un taux de croissance de 5,4% en 2016[2], le Mali continue de souffrir d'une situation de mal développement et se place à la 175e place sur 188 pays s'agissant de l'Indice de Développement Humain (IDH).[3] Le Mali n'a atteint aucun des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2015 et continue de dépendre massivement de l'aide internationale, qui représente l'équivalent de 66% des recettes fiscales du pays.[4] Si le taux de croissance démographique se maintient au rythme actuel de 3,6% par an, la population malienne sera multipliée par deux d'ici 2030.[5]

Pour faire face à ces défis, le Mali s'est doté d'un *Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali (CREDD) 2016-2018* qui a pour ambition de fixer des objectifs budgétaires en matière de croissance économique inclusive et durable, d'accès aux services sociaux de base et de gouvernance institutionnelle et permettre au Mali d'atteindre les Objectifs du Développement Durable à l'horizon 2030. Le CREDD estime que les besoins de financement pour ces politiques publiques sont de 2 212,9 milliards de Francs CFA[6] en 2018, or les bailleurs de fonds prévoient de débourser que 517 milliards de FCFA.[7] Les ressources budgétaires propres de l'Etat Mali ne devant générer que 1612,4 milliards de FCFA en 2018[8], l'écart de financement s'élève à 83,5 milliards de FCFA.

Des ressources additionnelles seront ainsi indispensables pour satisfaire les besoins essentiels des populations, notamment dans la santé et l'éducation. *Le Plan de réforme de la gestion des finances publiques au Mali (PREM) 2017-2021* définit comme prioritaire la mobilisation des ressources domestiques pour financer le développement. Il fixe comme objectif de relever les recettes fiscales en pourcentage du PIB à 20% d'ici 2019, norme communautaire de l'UEMOA. Ce ratio était de 15,4% en 2013 contre 34% en moyenne dans les pays de l'OCDE.[9]

Cependant, la mobilisation des ressources domestiques ne se décrète pas. Il convient d'abord de créer ou renforcer les cadres administratifs, législatifs et politiques pour qu'elle puisse opérer, a fortiori dans les Etats fragiles ou dits en sortie de crise comme le Mali. [10] L'aide publique au développement (APD) peut contribuer à structurer ce cadre politique et administratif et ainsi jouer un rôle important pour soutenir la mobilisation des ressources domestiques nécessaires à l'atteinte des Objectifs du Développement Durable. C'est le sens notamment de la *Addis Tax Initiative*[11] et de la stratégie de la Commission Européenne « *Collect More – Spend Better* »[12].

La Banque Mondiale, qui a pris la direction du Groupe Thématique « Economie et Finances » des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) au Mali, a précisé que la mobilisation des ressources domestiques

deviendrait une priorité pour la Banque Mondiale dès l'été 2017.[13] Par ailleurs, un rapport d'audit de la Cour des Comptes Européenne, publié en janvier 2017, a salué la capacité de la Commission Européenne à utiliser l'appui budgétaire pour renforcer la mobilisation des recettes nationales au Mali tandis que d'importants efforts doivent encore être entrepris dans les autres pays d'Afrique subsaharienne.[14]

Parmi les nombreux acteurs de la coopération internationale présents au Mali, la France est incontournable. L'aide publique au développement française au Mali a nettement augmenté durant le quinquennat du Président Hollande en passant de 30 à 125 millions d'euros entre 2012 et 2015.[15] Suite à l'intervention des forces armées françaises dans le cadre de l'opération *Serva*l en janvier 2013, la France s'est engagée à allouer respectivement 280 millions d'euros puis 360 millions d'euros pour le développement du Mali lors des conférences des bailleurs de fonds à Bruxelles en mai 2013 et à Paris en octobre 2015.[16] Cet engagement conséquent représente près de 4% de l'enveloppe globale de l'aide publique au développement de la France en 2016 et l'équivalent de 25% du total de l'APD reçue par le Mali la même année.[17] Cinq jours après son élection, le Président Macron, en déplacement au Mali a annoncé 470 millions d'euros pour soutenir le développement du pays.

La France semble résolument engagée à soutenir les pays en développement dans la mobilisation des ressources domestiques (cf. Annexe 1). Au vu de l'engagement marqué de la France au Mali, cette note technique analyse le rôle de l'aide publique au développement française pour mobiliser des ressources domestiques au service de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Elle s'appuie sur des informations recueillies en France et au Mali lors de rendez-vous avec les autorités françaises, les autorités maliennes, les Partenaires Techniques et Financiers, les organisations de la société civile ainsi que par la consultation d'informations publiques (documents institutionnels, articles de presse, sites internet des institutions, rapports d'expertise).

Cette étude de cas souligne le rôle important que peut jouer l'aide au développement pour renforcer les capacités techniques des administrations fiscales maliennes à collecter davantage de ressources fiscales. Au Mali, la mobilisation *quantitative* des ressources domestiques se matérialise par la promotion de politiques d'élargissement de l'assiette fiscale et de lutte contre les exonérations fiscales. Cependant, ces politiques manquent de cohérence entre les différents bailleurs de fonds et les efforts de la France pour promouvoir des politiques fiscales justes et équitables sont trop timides.

Par ailleurs il ne pas suffit pas d'augmenter les ressources domestiques d'un pays pour lutter contre la pauvreté. L'aide au développement doit contribuer à une mobilisation *qualitative* des ressources domestiques en s'assurant que les recettes budgétaires bénéficient réellement aux plus pauvres. Il est ainsi indispensable d'œuvrer pour une gestion efficace et transparente des finances publiques centrales et locales et soutenir les organismes de contre-pouvoirs pour promouvoir la redevabilité des autorités maliennes envers les citoyens.

Oxfam demande au Gouvernement Français :

- De continuer à soutenir une mobilisation *quantitative* des ressources domestiques, en particulier :

  - Augmenter la part des dons dans l'aide publique au développement française pour permettre de cibler l'aide pour la mobilisation des ressources domestiques vers les pays les plus pauvres tels que le Mali.
  - Poursuivre le renforcement des capacités techniques des administrations fiscales au Mali tout en veillant à accentuer la promotion des politiques fiscales progressives pour une collecte juste et efficace des ressources publiques.
  - Accélérer les efforts en faveur de la transparence et la réduction des exonérations fiscales, en particulier dans le secteur minier, et garantir ainsi la cohérence des politiques pour le développement.

- De renforcer l'action de la France pour une mobilisation *qualitative* des ressources domestiques, en particulier :

  - Renforcer les capacités des Ministères et des collectivités territoriales en matière de gestion transparente des finances publiques pour garantir une meilleure affectation des ressources publiques vers les secteurs sociaux de base.
  - Promouvoir l'appropriation démocratique et la redevabilité en associant la société civile aux projets d'aide à la mobilisation des ressources domestiques et lutter contre la corruption en renforçant les capacités des organismes de contrôles internes et externes (Bureau du Vérificateur Général, Cour des Comptes, institutions judiciaires, Réseau des Parlementaires Maliens Contre la Corruption, médias indépendants etc.).

1. L'APD, UN LEVIER ESSENTIEL POUR COLLECTER PLUS DE RESSOURCES DOMESTIQUES AU MALI

L'approche privilégiée par les bailleurs de fonds pour soutenir le Gouvernement malien dans la mobilisation de quantités plus importantes de ressources domestiques repose sur la promotion de deux politiques fiscales prioritaires : d'une part l'élargissement de l'assiette fiscale et d'autre part la lutte contre les exonérations fiscales. L'aide publique au développement (APD) est alors un levier fondamental pour mettre en œuvre ces politiques fiscales à travers un ensemble d'outils allant de l'assistance technique pour les administrations fiscales maliennes à la mise en place de critères spécifiques de décaissements de l'appui budgétaire. Cependant, la mise en œuvre et le portage politique de ces réformes demeure très inégal entre la France et les autres bailleurs de fonds.

1.1. UN MANQUE DE COHERENCE DES BAILLEURS DE FONDS SUR LES POLITIQUES FISCALES D'ELARGISSEMENT DE L'ASSIETTE FISCALE

Les principaux Partenaires Techniques et Financiers (PTF) y compris la France considèrent que l'un des principaux freins à l'accroissement des ressources fiscales au Mali est l'étroitesse de son assiette fiscale. Ils s'accordent ainsi pour prôner collectivement une politique d'élargissement de l'assiette fiscale à travers la lutte contre l'économie informelle, très étendue au Mali. La politique fiscale défendue par la communauté internationale semble cependant en contradiction avec la volonté des autorités maliennes qui préféraient accentuer la pression fiscale sur les contribuables existants et lutter contre l'évasion fiscale que d'élargir la base fiscale à de nouveaux contribuables.

Les PTF divergent par ailleurs sur leur interprétation d' «économie informelle ». Alors que la Banque Mondiale souhaite accroitre les recettes fiscales sur le petit secteur informel local, l'Union Européenne et le FMI estiment que la collecte de l'impôt synthétique serait trop couteuse et peu rentable.[18] A l'instar de l'Union Européenne, l'approche privilégiée par la France consiste à cibler les entreprises de taille moyenne qui mènent des activités informelles non-déclarées et pour lesquelles les perspectives d'accroissement de la pression fiscale sont les plus fortes. Certaines entreprises (par exemple dans les secteurs de l'agroalimentaire, la téléphonie, le coton, l'industrie minière etc.) échapperaient délibérément à l'impôt alors que leurs bénéfices leur permettraient amplement de contribuer à l'effort fiscal du pays. Oxfam soutient bien évidemment cette approche de lutte contre des pratiques qui s'apparentent à de la fraude fiscale.

Cependant, alors que la France souhaiterait mettre l'accent sur la valorisation des recettes fiscales douanières, elle se heurte à la politique fiscale soutenue par le 11e Fonds Européen de Développement (FED). En

effet, le programme de transition fiscale prévu dans le cadre des Accords de Partenariats Economiques (APE) s'appuie sur une baisse des droits de douane (pour dynamiser les échanges économiques et commerciaux), compensée par une augmentation de la fiscalité intérieure, notamment la TVA. Cette politique fiscale prônée par l'Union Européenne est contestée par certains acteurs de la société civile qui lui reproche d'être particulièrement favorable aux multinationales et de soulever de nombreuses préoccupations en matière d'équité fiscale. La baisse des droits de douanes menace les revenus des producteurs locaux et l'augmentation de la part d'un impôt régressif tel que la TVA dans les recettes fiscales totales pourrait accroitre les inégalités.

La TVA est la principale source de recettes fiscales au Mali et représentait 31,5% des recettes en 2013 tandis que l'impôt sur les sociétés ne représentait que 16% des recettes fiscales et l'impôt sur le revenu 15,3%.[19] Les prévisions du CREDD indiquent que la croissance moyenne annuelle des recettes de TVA doit être de 9,9% entre 2016 et 2018.[20] Selon le FMI, la progression du ratio recettes fiscales/PIB en 2015 et 2016 est «presque entièrement imputable à la fiscalité indirecte, surtout la TVA ».[21] L'impôt sur les sociétés en revanche a vu son taux baisser de 35% à 30% en 2011 en application d'une directive de l'UEMOA.[22] Il est indispensable d'inverser la tendance d'une dépendance trop importante du Gouvernement malien sur la TVA en matière de recettes fiscales.

La France participe concrètement à la promotion d'une politique d'élargissement de l'assiette fiscale au Mali en privilégiant une aide sous forme d'assistance technique dont l'objectif est de renforcer les capacités de l'administration fiscale malienne pour garantir un meilleur recensement et contrôle des contribuables et lutter plus efficacement contre la fraude fiscale. La France mène des formations auprès des agents fiscaux et développe des outils (réalisation d'enquêtes, rédaction de guides etc.) permettant d'améliorer le recoupement des fichiers des différents services fiscaux (Trésor, Impôts, Douanes, Entreprises, Marchés Publics etc.) et d'identifier ainsi les opérateurs économiques qui pratiquent la fraude aux douanes (produits dédouanés, fausses déclarations sur les désignations et sur les quantités importées ou exportées etc.) ou aux impôts (impôts sur les bénéfices, TVA etc.). S'il est important de renforcer les capacités techniques des administrations fiscales, cette approche devrait aller de pair avec la promotion de politiques fiscales équitables & progressives, or cette dimension semble absente des projets français.

A titre d'exemple, Expertise France met en œuvre un projet à hauteur de 131 200 euros sur la période 2015-2017 destiné à appuyer la Direction Générale des Impôts (DGI) pour « assurer le contrôle fiscal des activités économiques, renforcer les capacités humaines de la DGI et soutenir les réformes et l'amélioration du civisme fiscal ».[23] Des fonctionnaires de la Direction Générale des Finances Publiques en France et des experts privés ont d'ores et déjà réalisé trois missions de formations des agents maliens sur les vérificateurs techniques de contrôle fiscal des entreprises multinationales, des activités économiques « banques et assurance » et des sociétés de téléphonie. Des formations plus générales portant sur la comptabilité et la TVA et un appui à l'amélioration de la qualité des services et de la communication de la DGI sont également prévues dans le cadre de ce projet. Précédemment, Expertise France a mené de 2015 à 2016 un projet estimé à 259 520 euros d'appui technique au Ministère de l'Economie et des Finances au Mali, pour notamment renforcer les capacités de contrôle de la Direction Générale des Douanes (DGD) ou

conduire une enquête de vérification des contribuables de la Direction Générale des Entreprises (DGE).[24] L'aide technique française va également de pair avec une assistance matérielle. Le Centre de Crise et de Soutien du Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International a financé en 2015 un projet à hauteur de 69 000 euros pour des équipements de la brigade fluviale des douanes à Mopti et des plans de formation des douaniers.[25] La France a également consacré 1 millions d'euros pour la réhabilitation de la DGI après le coup d'Etat.[26]

Les projets financés par la France demeurent très limités comparés à des projets de grande ampleur financés par d'autres PTF. C'est le cas par exemple du projet Canadien PAMORI II qui consacre 18,5 millions de dollars de 2009 à 2020 au renforcement de capacités de la DGI et la Direction nationale des domaines et cadastres (DNDC). De son côté, malgré une volonté politique affichée d'investir le champ de la mobilisation des recettes fiscales, la France souffre d'un manque de moyens avec une diminution importante du nombre d'Experts Techniques Internationaux (ETI) ces dernières années. Par ailleurs, le projet Canadien PAMORI II, qui s'appuie sur de l'assistance technique canadienne dans les domaines de la formation, la conception stratégique, la communication interne et l'équipement informatique, a pour triple objectif « d'augmenter les recettes fiscales, progresser en termes d'équité fiscale et améliorer la transparence dans la gestion de l'impôt ».[27] Même si en pratique, nous attendons encore de voir comment se décline le volet « équité fiscale » de manière opérationnelle dans le projet PAMORI II, c'est un pas positif. Il est problématique que les projets d'assistance technique et matérielle de la France ne présentent aucun objectif en matière de promotion de politiques fiscales progressives et équitables.

La France peine également à trouver sa place face à d'autres PTF qui se servent de l'appui budgétaire pour promouvoir la politique d'élargissement de la base fiscale. Si la France suit les travaux du Groupe Thématique « Economie et Finances » des PTF, d'autres membres sont beaucoup plus actifs tels que la Banque Africaine de Développement ou encore l'Union Européenne, qui conditionnent le décaissement de l'appui budgétaire aux progrès en matière de collecte fiscale.[28] Si la France a fait le choix de promouvoir ses politiques fiscales à travers l'assistance technique, le déséquilibre entre les prêts et les dons dessert considérablement les projets de gouvernance fiscale dans les pays pauvres prioritaires tels que le Mali. En 2018, le budget « gouvernance » de l'Agence Française de Développement doit atteindre 500 millions d'euros dont 450 millions d'euros de prêts et 50 millions d'euros de dons.[29] Les prêts de politiques publiques n'étant pas adaptés aux projets de mobilisation des recettes fiscales, la France réalise du mixage prêts-dons afin de pouvoir mener à termes les projets de mobilisation des recettes fiscales. Les prêts étant ciblés en priorité vers les pays solvables qui disposent d'une forte capacité d'absorption financière, le mixage prêts-dons a pour conséquence de flécher les projets de mobilisation des recettes fiscales vers les pays à revenus intermédiaires, au détriment des pays les moins avancés, tels que le Mali.

Les taxes sauvages et la fraude fiscale dans les secteurs de l'élevage et de la pêche

Les secteurs de l'élevage et de la pêche représentent respectivement 19% et 4,2% du PIB du Mali.[30] L'élevage est le 3e contributeur à la richesse du pays après l'or et le coton. Les deux secteurs constituent environ 35% de la population active au Mali dont 90% font partie de l'économie informelle.[31] Les contributions fiscales de ces deux secteurs sont sous-évaluées car les statistiques officielles prennent seulement en compte les taxes appliquées aux producteurs. Les bénéfices réalisés par les intermédiaires de l'agroalimentaire échappent ainsi à l'impôt et les taxes sauvages prélevées par certains douaniers ne sont pas comptabilisées. Les comités de gestion des infrastructures (marchés, points d'eau, pâturages etc.) ne reversent pas systématiquement les recettes fiscales aux collectivités locales. Afin de lutter contre les taxes sauvages et d'améliorer la gestion fiscale des comités, le Ministère de l'Elevage et de la Pêche recommande à la communauté internationale de soutenir la structuration des mouvements d'éleveurs et de pêcheurs, sur le modèle des coopératives françaises. Par ailleurs, certaines entreprises d'élevage ne déclarent pas la totalité de leurs bêtes, évitant ainsi de payer la taxe sur le bétail. Afin de lutter contre la fraude fiscale et inciter les éleveurs de grande échelle à déclarer la totalité de leurs bêtes, le Ministère de l'Elevage et de la Pêche utilise ces déclarations sous-évaluées pour déterminer le montant des indemnisations aux éleveurs en cas de sécheresse.

1.2. UNE POLITIQUE FRANCAISE PAS ASSEZ AMBITIEUSE POUR LUTTER CONTRE LES EXONERATIONS FISCALES

Alors que les exonérations fiscales sont un frein considérable à la mobilisation des ressources domestiques, elles demeurent le parent pauvre de la politique fiscale prônée par la France au Mali. L'Union Européenne a mené un travail d'évaluation pour analyser l'efficacité économique des différentes exonérations statutaires (prévues dans le Code Général des Impôts, Code des Douanes, Code des investissements, Code minier et pétrolier et dans la Loi sur la promotion immobilière etc.) et pour recenser l'ensemble des exonérations discrétionnaires (prises par arrêtés ministériels ou administratifs).[32]

Cette évaluation a révélé « l'importance » des exonérations fiscales dont le montant total s'élevait à 203,45 milliards de FCFA en 2015, freinant ainsi les administrations fiscales dans l'atteinte des objectifs fixés en matière d'augmentation des recettes fiscales. [33] Elles représentent près de 11% du budget du Mali et sont 3,5 fois supérieures au budget du pays en matière d'éducation.[34] Si cette somme était investie par exemple dans la santé, elle permettrait à plus de 4 millions de Maliens d'accéder à des soins de santé primaires.

Cette évaluation dénonce tout particulièrement les exonérations fiscales « engagées en dehors de tout contrôle budgétaire par l'autorité administrative parfois même au mépris de la loi (exonérations de TVA intérieure non prévue à l'art. 195 du CGI ; exonérations de droits de douane et de TVA à l'importation ne résultant d'aucune disposition d'un code) ». Selon l'Union Européenne, « ces pratiques dérogent aux principes communautaires de l'UEMOA, d'une part, et d'autre part induisent des pertes fiscales dont l'utilité est plus que douteuse. Enfin, en matière de TVA intérieure, la multiplication des exonérations exceptionnelles remet en cause les principes même du fonctionnement de la TVA dans son rôle intégrateur de l'économie formelle. Des secteurs très

importants de l'économie fonctionnent en dehors des règles de la TVA ce qui peut être aussi une source de fraude fiscale. »[35] L'évaluation donne des exemples précis d'exonérations fiscales accordées par lettre ministérielle à des particuliers ou des entreprises pour des véhicules.[36]

L'étude appelle urgemment à une « réduction drastique des exonérations en matière de fiscalité intérieure et tout particulièrement des exonérations de TVA (marchés publics, fournisseurs des entreprises d'Etat, mesures individuelles discrétionnaires, financements TTC des marchés sur financement extérieurs) », tout en précisant que «la mission est consciente que les mesures proposées ne seront pas forcément acceptées facilement par certains opérateurs économiques ».[37]

La réduction de ces exonérations est un objectif partagé par les autres bailleurs des fonds au Mali comme en atteste la recommandation de la Revue Budgétaire Conjointe 2016 de « poursuivre les efforts vers une plus grande rationalisation des exonérations fiscales accordées aux opérateurs économiques privés nationaux et internationaux qui constituent un déterminant clé dans l'optimisation de l'espace budgétaire, et d'initier une concertation avec les partenaires techniques et financiers visant à encadrer les exonérations financées sur les ressources extérieures. »[38] La Banque Mondiale prévoit de réaliser une étude sur l'impact potentiel que pourrait avoir la rationalisation des exonérations fiscales en matière d'augmentation des dépenses sociales grâce à l'augmentation de ressources disponibles de l'Etat.[39]

Afin de lutter contre ces exonérations, de nombreux bailleurs de fonds conditionnent leur aide budgétaire aux efforts de rationalisation des exonérations. Ainsi, en 2016, l'Union européenne n'a pas décaissé la totalité de la tranche variable de son appui budgétaire suite aux progrès trop timides du gouvernement Malien vis-à-vis des indicateurs de performance en matière de rationalisation des exonérations fiscales. Par ailleurs, le FMI a conditionné la publication de sa « *7e revue de l'accord au titre de la facilité élargie* » à l'adoption d'une législation interdisant l'octroi de nouvelles exonérations discrétionnaires[40], mesure qui aurait dû être mise en œuvre avant le 1er janvier 2017.[41] Cette loi a finalement été adoptée par le Parlement malien le 26 mai 2017 et le FMI a publié sa 7e revue début juillet 2017.[42] Le FMI a conditionné également la poursuite de son assistance technique et financière à l'accentuation des efforts du gouvernement malien pour relever le seuil d'accès à certaines exonérations prévues par le Code des investissements avant la fin du mois d'août.[43] Le seuil actuel est fixé à 12 millions de francs CFA, ce qui est largement en dessous de la moyenne régionale estimée à 150 millions de francs CFA.[44]

De son côté, la France délaisse pour le moment la question des exonérations fiscales qu'elle considère comme une prérogative souveraine de l'Etat malien. La coopération française reconnait le besoin d'évaluer les exonérations existantes et souhaite mettre en place un cadre de dialogue entre les administrations fiscales et les grandes entreprises afin de réduire les exonérations fiscales.[45] Cependant, prise en étau entre le Gouvernement Malien qui s'efforce d'accroître ses recettes fiscales et les multinationales françaises qui se plaignent d'un « matraquage fiscal », la France semble manquer d'une réelle volonté politique pour œuvrer vers davantage de transparence et de réduction des exonérations fiscales. Par ailleurs, les exemptions fiscales dont bénéficient les projets financés par la coopération française affaiblissent sa légitimité à prendre le leadership

sur cette question. Elles doivent être éliminées pour montrer la bonne foi des bailleurs de fonds, excepté dans les cas d'assistance humanitaire d'urgence.

Les exonérations fiscales dans le secteur minier

Le Mali est le 4e producteur Africain d'or[46] et exploite à moindre échelle d'autres minerais tels que le diamant, la bauxite, le phosphate, le fer, l'uranium et le manganèse. Le secteur minier a contribué directement et indirectement pour 21,6 % aux recettes fiscales de l'État (3,28% du PIB) en 2011 et représente ainsi un enjeu essentiel de mobilisation des recettes domestiques. Cependant, la société civile souligne que « l'or ne brille pas pour tous les Maliens » en raison des nombreuses exonérations fiscales dont bénéficient les industries extractives. L'Initiative sur la Transparence des Industries Extractives (ITIE), dont le Mali est membre depuis 2007, pointe du doigt les exonérations de TVA, droits de douanes et autres taxes directes et indirectes prévues dans les codes miniers pour les entreprises titulaires de permis de recherche ou d'exploitation des mines[47]. Par ailleurs, le FMI critique les clauses de stabilité « excessivement généreuses », fixées à 30 ans par les codes miniers (1991, 1999, 2012) alors que les durées de vie des mines d'or sont en général de 10 ans.[48] La Coalition Publiez Ce Que Vous Payez (CPCQVP) Mali dénonce la baisse du taux d'imposition qui régit ces contrats, passant de 45% en 1991 à 30% depuis l'adoption du code minier de 2012. Selon un rapport de PCQVP l'ensemble des exonérations fiscales représentent un manque à gagner de plusieurs milliards de francs CFA par an.[49]

2. COMMENT S'ASSURER QUE L'AUGMENTATION DES RESSOUCES DOMESTIQUES BENEFICE AUX PLUS PAUVRES ?

L'aide pour la mobilisation de ressources domestiques supplémentaires n'est efficace que si ces ressources sont effectivement redistribuées aux plus pauvres. Malgré l'augmentation progressive des recettes fiscales au Mali, les défis en matière d'accès à la santé, l'éducation et l'eau potable demeurent immenses.[50] Seulement 5% des ressources budgétaires étaient consacrées au secteur de la santé sur la période 2012-2014 alors que l'engagement d'Abuja fixe la cible à 15%.[51] Alors que 59,2% des communes n'ont pas de médecins, le taux de mortalité maternelle est élevé avec 368 décès pour 100 000 naissances. Plus d'un quart des enfants sont atteints de malnutrition aigüe.[52] Près de 40% des enfants en âge d'être admis en 1er cycle ne sont pas scolarisés et les disparités régionales ainsi que les inégalités filles / garçons restent très élevées en matière d'accès à l'éducation.[53] Plus d'un tiers de la population n'a pas accès à l'eau potable et seulement 35% de la population urbaine et 14% de la population rurale ont accès à l'assainissement.[54] L'accroissement des recettes fiscales sans augmentation des dépenses vers les secteurs sociaux de base pourrait même avoir l'effet inverse que celui escompté en aggravant la pauvreté et en accentuant les inégalités.

Les bailleurs de fonds doivent donc s'assurer que la collecte de recettes fiscales supplémentaires soit corrélée avec une augmentation des

dépenses vers les secteurs sociaux de base pour subvenir aux besoins des populations les plus vulnérables. Deux pistes fondamentales s'offrent à la France pour agir sur ce front. D'une part, renforcer les capacités de gestion efficace et transparente des finances publiques à l'échelle de l'Etat et des collectivités territoriales qui ont un rôle majeur à jouer en matière de fourniture de services sociaux de base. D'autre part, soutenir les organismes d'audits internes et de contrôles externes des finances publiques, notamment les organisations de la société civile (OSC), afin de renforcer la redevabilité, qui demeure indispensable pour s'assurer que les ressources domestiques bénéficient réellement aux plus pauvres.

2.1 SOUTENIR UNE MEILLEURE AFFECTATION DES RESSOUCES DOMESTIQUES VERS LES SECTEURS SOCIAUX DE BASE

A l'échelle nationale, les PTF analysent tous les ans la loi de finances pour s'assurer que la mobilisation de ressources fiscales supplémentaires s'accompagne d'efforts pour flécher les dépenses budgétaires vers les secteurs prioritaires pour la lutte contre la pauvreté. Avec 25% du budget, les secteurs sociaux sont le premier poste de dépense budgétaire mais cela reste insuffisant au vu des besoins évalués à 635 416 148 milliers de Francs CFA en 2017. [55] Le CREDD prévoyait en effet que la moitié de l'enveloppe budgétaire annuelle de l'Etat soit consacrée aux services sociaux de base.[56] Malgré un dialogue annuel des PTF avec le gouvernement central dans le cadre de la Revue Budgétaire Conjointe, leurs capacités d'influence restent limitées car les dépenses budgétaires demeurent des prérogatives souveraines des Ministères et du Parlement Malien, conformément au principe d'alignement de l'aide avec les priorités nationales.

L'aide publique au développement doit renforcer les compétences au sein des Ministères et des Parlementaires pour s'assurer que le budget annuel soit conforme aux engagements du CREDD et à la hauteur des besoins en matière d'accès aux secteurs sociaux. A partir de 2018, le projet de loi de finances (PLF) sera un budget programme dans lequel le budget sera fléché par programme au sein de chaque ministère avec des objectifs spécifiques notamment en matière d'accès aux services sociaux de base, ce qui devrait garantir une meilleure visibilité et une gestion plus efficace. La création d'une comptabilité unique du Trésor (une Banque Centrale) est également souhaitable pour améliorer la traçabilité des dépenses publiques.

A l'échelle locale, l'aide publique au développement doit soutenir les collectivités territoriales qui ont un rôle majeur à jouer en matière de fourniture de services sociaux de base compte tenu de l'importance du processus de décentralisation au Mali. Consacrée par la Constitution de 1992, la décentralisation est un enjeu majeur au Mali car elle est au cœur de la stratégie de sortie de crise institutionnelle et sécuritaire au Nord du pays. Le Plan pour la Relance Durable du Mali (PRDM) de mai 2013 a acté le transfert de l'Etat vers les collectivités des compétences en matière de fourniture des services de santé, d'éducation et d'accès à l'eau potable et l'assainissement. Le PRDM prévoit une augmentation de 3 à 30% de la part des ressources publiques gérées par les 760 collectivités territoriales d'ici 2018 pour leur permettre d'assurer correctement les compétences transférées par l'Etat.[57]

En 2017, la part des ressources transférées aux collectivités territoriales représente 24,7% des recettes budgétaires mais cela reste insuffisant pour subvenir aux besoins considérables des populations en matière de santé, d'éducation et d'accès à l'eau potable.[58] Les recettes fiscales collectées à l'échelle locale (notamment la taxe professionnelle dite « patente» et la taxe de résidence dite « Taxe de Développement Local et Régional ») étant très faibles, les collectivités territoriales sont très dépendantes des ressources financières transférées par le gouvernement central, ne serait-ce que pour couvrir les dépenses courantes liées à la gestion d'une commune.

Le transfert des ressources budgétaires doit s'accompagner d'un renforcement des compétences des services déconcentrés et des structures décentralisées pour garantir une gestion efficace des ces ressources. Expertise France affirme vouloir soutenir l'allocation et la gestion efficiente des deniers publics des collectivités locales en accompagnant « la budgétisation axée sur la performance et la modernisation du management public, la fiabilisation et l'amélioration de la transparence des comptes publics, notamment par la dématérialisation des procédures, des comptes et des flux financiers ».[59] En 2016, la France a financé un projet à hauteur de 170 000 euros visant en partie à soutenir le redéploiement de l'administration financière à Mopti et le civisme fiscal, notamment à travers la réhabilitation des bâtiments de la Direction régionale des Impôts et du Centre régional des Impôts.[60] Puis en 2017, la France a initié un projet de 80 000 euros pour l'informatisation et la modernisation des services fiscaux de Mopti à travers l'acquisition d'équipement et de fournitures bureautiques et informatiques.[61]

Mais au-delà des solutions techniques pour améliorer la gestion des finances publiques, il est indispensable de promouvoir une véritable culture de la transparence pour s'assurer que l'augmentation des ressources budgétaires se traduise par une augmentation des dépenses sociales. Trop d'élus locaux utilisent leurs positions pour détourner les ressources des collectivités vers des opérations commerciales et foncières lucratives, au détriment des services sociaux de base. Cela entraine une rupture de confiance entre les citoyens et leurs élus locaux et une réticence des populations à payer les impôts locaux. Or si les recettes fiscales des petites taxes locales (taxe sur le bétail, taxe sur les bicyclettes, TDLR etc.) demeurent très basses par rapport au coût de leur collecte, elles participent à la promotion d'un sentiment de redevabilité des élus locaux vis-à-vis des citoyens en matière de fourniture de services sociaux de base. L'impôt est ainsi essentiel pour renforcer le contrat social et fiscal entre les autorités et les citoyens.

Dans cette optique, l'Agence Française de Développement a contribué à hauteur de 40,9% au financement d'un projet de coopération décentralisée de juin 2014 à mai 2017 visant à améliorer la gouvernance locale et le développement local dans la Région de Mopti. Ce projet d'un montant total de 2,64 millions d'euros avait notamment pour objectifs de renforcer les capacités des élus à élaborer des programmes et des budgets annuels, mettre en place et accompagner des syndicats intercommunaux pour veiller à la bonne gestion des équipement et services essentiels, et former la société civile en vue des réunions publiques annuelles de restitution des comptes administratifs. Ce projet visait également à augmenter la participation des femmes aux élections et aux instances de prises de décisions locales et à renforcer l'intégration de la dimension genre dans les politiques de développement ainsi que dans la budgétisation des

communes, afin d'améliorer l'accès des femmes et des filles aux services sociaux de base.[62] L'approche de ce projet semble particulièrement pertinente au regard de l'implication des élus, des syndicats, de la société civile et des femmes pour garantir une gestion efficace et transparente des ressources publiques locales au service des besoins essentiels.

2.2 RENFORCER LES ORGANISMES DE CONTRÔLES ET LES CONTRE-POUVOIRS POUR UNE MEILLEURE REDEVABILITE

Le renforcement des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales ne peut à lui-seul garantir une affectation adéquate des ressources publiques aux secteurs sociaux de base. Il est urgent de renforcer les organismes de contrôles internes et externes pour lutter contre la corruption et promouvoir la redevabilité des décideurs vis-à-vis des citoyens, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale. Expertise France insiste sur l'importance de « renforcer les mécanismes de redevabilité publique, par la promotion de l'éthique et de la déontologie, la professionnalisation du contrôle et de l'audit interne, le renforcement des capacités des cours des comptes, parlementaires et représentants de la société civile et par l'appui à l'évaluation des politiques publiques».[63]

ORGANISMES D'AUDITS BUDGETAIRES

La Revue Budgétaire Conjointe de septembre 2016 prône le renforcement des audits budgétaires à travers « la mise en place de procédures judiciaires accélérées, l'ouverture systématique d'une information judiciaire sur tous les dossiers transmis par les structures de contrôle relatives à des actes de corruption et de délinquance financière, et la possibilité pour le Bureau du Vérificateur Général de se constituer en partie civile dans des procès de corruption ».[64]

Un certain nombre de PTF contribuent au renforcement des organismes d'audits internes. La Banque Africaine de Développement apporte un soutien technique et financier à la Section des Comptes de la Cour Suprême, qui vérifie l'exécution des lois de finances et la conformité entre les comptes de l'Etat et les comptes individuels des comptables publics. Elle devait être remplacée par une Cour des Comptes en juillet 2017 qui aurait notamment juridiction sur les collectivités territoriales.

Le Canada a soutenu la création en 2003 du Bureau du Vérificateur Général (BVG), une institution de contrôle indépendante chargée de vérifier la gestion des recettes et dépenses publiques et qui peut être saisie par les citoyens. Le Gouvernement Canadien fournit un appui conséquent au BVG (6 millions de dollars de 2008 à 2017) pour former ses agents et le doter d'outils modernes de vérifications et communication.[65] En publiant chaque année un rapport annuel avec des recommandations adressées au gouvernement, le BVG a permis de faire la lumière sur des scandales majeurs de détournement de fonds publics comme celui de l'avion présidentiel en 2014.[i]

[i] En 2014, le Vérificateur Général a saisi le Procureur de la République pour détournement de fonds publics, délit de favoritisme et trafic d'influence après avoir révélé dans son rapport annuel que l'achat du nouvel avion présidentiel pour 29,5

En cas de fraude ou corruption, une cellule juridique au sein du BVG est chargée du suivi des éventuelles procédures judiciaires mais le Ministère de la Justice ne le saisit pas systématiquement. Des ateliers financés par le Gouvernement Canadien sont organisés avec les médias et la société civile pour rendre les informations contenues dans les rapports annuels accessibles aux citoyens. Cependant, les informations contenues dans les rapports annuels du BVG sont limitées et les rapports sectoriels ne sont pas accessibles au public. Si la communauté internationale souhaite que la société civile se saisisse davantage des rapports du BVG et interpelle directement les autorités centrales et locales, elle doit réclamer davantage de transparence, en particulier s'agissant de la publication des rapports sur le secteur minier.

AUDITS PARLEMENTAIRES ET MEDIAS INDEPENDANTS

Le Réseau des Parlementaires Maliens contre la Corruption travaille conjointement avec la Section des Comptes de la Cour Suprême ainsi qu'avec la société civile pour réaliser des audits parlementaires sur la gestion des finances publiques, et notamment sur les dépenses en matière de services sociaux de base. Les priorités du Réseau pour les deux prochaines années à venir seront à la fois l'inclusion des Objectifs de Développement Durable dans le Budget Spécial d'Investissement et la promotion de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives. Le Réseau a besoin d'un soutien technique pour renforcer ses compétences en matière d'audits budgétaires et d'analyse des exonérations fiscales dans le secteur minier. Par ailleurs, le Réseau Malien des Journalistes pour la Lutte contre la Corruption et la Pauvreté vise à assurer une meilleure couverture médiatique des cas de corruption et encourager la redevabilité mais ses actions demeurent limitées par manque de moyens.

ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE (OSC)

Les OSC ont un rôle majeur à jouer en tant que contre-pouvoirs pour demander des comptes aux décideurs en matière de dépenses sociales. Ainsi la Revue Budgétaire Conjointe de Septembre 2016 a conclu que « s'agissant de la lutte contre la corruption et la délinquance financière […], un changement de paradigme et de comportement est nécessaire afin de traduire les engagements en actes concrets », notamment à travers des « perspectives d'actions telles que le soutien aux ONG ».[66]

A l'échelle locale, des initiatives fleurissent pour sensibiliser les citoyens aux responsabilités des élus locaux et renforcer les capacités des organisations de base (organisations de femmes, mouvements de jeunes, Comités de Développement de Quartier etc.) à analyser et contrôler les budgets des collectivités territoriales et à interpeller leurs décideurs locaux. Cri 2002, une OSC malienne partenaire de Transparency International, a lancé en mars 2017 le projet de Centres d'assistance juridique et citoyenne (CAJAC) dans le district de Bamako et dans les régions de Sikasso et Ségou pour apporter un soutien juridique aux citoyens dans les cas de corruption en matière de finances publiques locales.

---

millions d'euros et la passation de contrats d'armements avaient été réalisés sans appels d'offres adéquats.

La Coopération Suisse finance un projet à hauteur de 500 000 euros mis en œuvre par Oxfam Mali en partenariat avec plusieurs structures dont ORFED, une organisation de la société civile engagée pour la bonne gouvernance locale.[67] ORFED met en place des espaces d'interpellation communale afin que les citoyens puissent interpeller les élus locaux en présence des médias et vérifier que les ressources publiques ne soient pas détournées, que les ouvrages mis en œuvre soient de bonne qualité et que les dépenses communales répondent aux besoins réels des populations. Malgré les réticences initiales des élus, ces espaces ont fait leurs preuves et ont permis de limiter la corruption et les détournements de fonds, certains élus annulant par exemple des commandes de véhicules non budgétées en amont des concertations communales. Les élus locaux s'approprient désormais cette démarche et prennent eux-mêmes l'initiative d'instituer des espaces de concertation annuels, permettant notamment d'associer les citoyens à la préparation et au suivi de la mise en œuvre des Plans de Développement territoriaux. Grâce au plaidoyer des OSC, une clause du Code des Collectivités Territoriales prévoit désormais la restitution des comptes administratifs annuels avant chaque exercice budgétaire.

A l'échelle nationale, les OSC ont un rôle essentiel à jouer pour exiger des politiques fiscales justes et progressives et pour demander des comptes au gouvernement central en matière de redistribution des recettes fiscales. La société civile Malienne est relativement bien structurée mais ses recommandations sont trop souvent ignorées par le Gouvernement en raison des pressions politiques et financières des bailleurs de fonds. A titre d'exemple, l'opposition de nombreux acteurs de la société civile aux Accords de Partenariats Economiques est restée lettre morte alors même qu'ils dénonçaient une politique fiscale favorisant l'effritement des barrières douanières et l'accaparement des terres des paysans par les multinationales.

La difficulté des OSC à être considérées comme des acteurs crédibles par les autorités est notamment liée à leur faible capacité de mobilisation citoyenne. Les OSC souffrent en effet d'une perception négative au sein de la population en termes de neutralité politique et sont concurrencées par de nouvelles formes de contestations avec l'émergence de leaders religieux et de mouvements de jeunes sur internet, moins structurés mais plus fédérateurs. Par ailleurs, les OSC manquent de moyens et d'expertise technique pour suivre et analyser le budget de l'Etat, décortiquer les contrats miniers, ou encore mener un plaidoyer efficace envers le gouvernement central en s'appuyant par exemple sur les rapports du BVG. De fait, les OSC se tournent davantage vers un travail de sensibilisation auprès des citoyens et délaissent le travail d'interpellation du gouvernement. Elles fournissent, par exemple, un important effort d'analyse et de vulgarisation du budget auprès des citoyens à travers le « Budget Citoyen » après l'adoption du projet de loi de finances, mais elles réalisent peu de plaidoyer auprès du gouvernement en amont de l'adoption du PLF pour garantir une augmentation des financements en faveur des secteurs sociaux de base.

Certains PTF comme le Canada insistent sur l'importance de soutenir les contre-pouvoirs dans leur stratégie de mobilisation *qualitative* des ressources domestiques. La priorité de la France en matière de mobilisation des ressources fiscales est en revanche de travailler avant tout avec les Etats, ce qui est louable, compte tenu du principe fondamental d'appropriation de l'aide. [68] Cependant pour que cette

appropriation soit démocratique, il est nécessaire de renforcer également les contre-pouvoirs. Or, si l'AFD mène des projets de renforcement des capacités des Parlements nationaux ou des Cours des Comptes dans d'autres pays pauvres prioritaires, les actions de soutien aux ONGs et autres organismes de contre-pouvoir à l'échelle nationale au Mali se font encore attendre.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Plusieurs piliers existent pour soutenir la mobilisation des recettes domestiques au Mali et pour être efficace, l'aide publique au développement (APD) française doit agir simultanément sur l'ensemble de ces piliers. L'expertise technique de la France est reconnue en matière de renforcement des capacités des administrations fiscales à collecter des ressources fiscales supplémentaires. Elle doit se poursuivre tout en veillant à promouvoir des politiques fiscales justes et progressives. Si l'assistance technique de la France vise en priorité à élargir la base fiscale au Mali au sein même du secteur informel, la France doit en parallèle accentuer ses efforts pour lutter contre les exonérations fiscales. Trop d'allégements fiscaux sont accordés aux grandes entreprises nationales et aux multinationales au détriment des petits contribuables.

Par ailleurs, la décision stratégique d'utiliser l'APD française pour soutenir le Mali dans la mobilisation de ressources domestiques supplémentaires n'a de sens que si ces ressources contribuent effectivement à la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités. Or il ne suffit pas d'augmenter les ressources disponibles d'un Etat pour que les recettes fiscales supplémentaires soient réellement redistribuées en faveur des plus vulnérables. La mobilisation *quantitative* des ressources fiscales doit donc être corrélée avec une mobilisation *qualitative* des ressources domestiques.

L'APD doit participer au renforcement des compétences des Ministères et des collectivités afin de garantir une meilleure affectation des ressources budgétaires vers les secteurs sociaux de base. D'une part, le gouvernement Malien doit s'assurer que les budgets annuels pour les services sociaux de base soient conformes au CREDD et d'autre part, les collectivités territoriales doivent assumer pleinement leurs responsabilités en matière de fourniture de services sociaux de base tels que la santé, l'éducation ou encore l'accès à l'eau potable et l'assainissement. Une gestion transparente et efficace des finances publiques améliorera in fine la confiance des contribuables envers leurs élus et renforcera le civisme fiscal, ciment du contrat social entre les citoyens et les autorités.

Enfin, la mobilisation des ressources domestiques au Mali doit impérativement aller de pair avec la promotion de la redevabilité en matière de conception des politiques fiscales et de redistribution des recettes fiscales. L'APD française doit renforcer les capacités des organismes d'audits internes et les contre-pouvoirs externes, en particulier les organisations de la société civile mais également le Bureau du Vérificateur Général, la Cour des Comptes, les audits parlementaires, les médias indépendants ou encore les institutions judiciaires. Ce champ

d'action a été relativement délaissé par la France au Mali alors qu'il est indispensable pour s'assurer que les recettes fiscales soient au service des plus pauvres. Le soutien à la société civile doit être pleinement intégré aux projets d'aide à la mobilisation des ressources domestiques afin de permettre une véritable appropriation démocratique, principe fondamental de l'efficacité de l'aide publique au développement.

Recommandations au Gouvernement Français :

L'APD française pour une mobilisation quantitative des ressources domestiques

- Augmenter la part des dons dans l'aide publique au développement française pour permettre de cibler l'aide pour la mobilisation des ressources domestiques vers les pays les plus pauvres tels que le Mali.
- Poursuivre le renforcement des capacités techniques des administrations fiscales au Mali tout en veillant à accentuer la promotion des politiques fiscales progressives pour une collecte juste et efficace des ressources publiques.
- Accélérer les efforts en faveur de la transparence et la réduction des exonérations fiscales, en particulier dans le secteur minier, et garantir ainsi la cohérence des politiques pour le développement.

L'APD française pour une mobilisation qualitative des ressources domestiques

- Renforcer les capacités des Ministères et des collectivités territoriales en matière de gestion transparente des finances publiques pour garantir une meilleure affectation des ressources publiques vers les secteurs sociaux de base.
- Promouvoir l'appropriation démocratique et la redevabilité en associant la société civile aux projets d'aide à la mobilisation des ressources domestiques et lutter contre la corruption en renforçant les capacités des organismes de contrôles internes et externes (Bureau du Vérificateur Général, Cour des Comptes, institutions judiciaires, Réseau des Parlementaires Maliens Contre la Corruption, médias indépendants etc.).

ANNEXE : VERS UNE STRATEGIE FRANCAISE SUR L'AIDE POUR LA MOBILISATION DES RESSOURCES DOMESTIQUES

En 2015, la France consacrait 5 millions d'euros à la mobilisation des ressources domestiques dans les pays en développement, contre 52 millions d'euros au Royaume-Uni.[69] La coopération technique de la France avec les pays en développement en matière fiscale est très ancienne avec notamment la mise à disposition d'experts fiscalistes de la Direction Générale des Finances Publiques (DG FIP) au Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères (MAE). La Mission de Stabilisation et de Soutien du Centre de Crise du MAE met en œuvre des projets de gouvernance en matière de finances publiques dans les pays en sortie de crise. Un Comité d'orientation relatif au développement de l'expertise technique internationale et des comités sectoriels sur la question des finances publiques (CORSEC Finances Publiques) a par ailleurs été mis en place en 2016 afin de favoriser la coordination entre les différents acteurs publics et privés de la coopération technique en matière de finances publiques.

L'Agence Française de Développement (AFD) pilote depuis janvier 2016 le portefeuille gouvernance de l'aide bilatérale française, qui couvre la gouvernance économique et financière, la gouvernance territoriale et la gouvernance institutionnelle et citoyenne. Elle a produit une feuille de route Gouvernance 2017-2018 en attendant la finalisation de la stratégie du MAE qui visera à assurer une meilleure corrélation entre mobilisation des recettes fiscales et augmentation des dépenses sociales. Enfin, Expertise France, guichet unique de la coopération technique française à l'international depuis 2015, souhaite devenir l'opérateur de référence en Afrique de l'Ouest, notamment pour « appuyer le renforcement de capacités des administrations fiscales, des collectivités locales, des représentants de la société civile et du monde de l'entreprise afin d'améliorer la performance de la collecte des ressources publiques nationales et locales tout en cherchant à renforcer le civisme fiscal ».[70]

Lors de la réunion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 30 novembre 2016, le Gouvernement a renouvelé sa détermination à « développer son action sur la gouvernance et le renforcement des capacités en faveur du renforcement des institutions, de la mobilisation des ressources intérieures et du renforcement des capacités des administrations fiscales, de la promotion de modes de gouvernance inclusifs, de l'accompagnement des politiques publiques et des politiques sectorielles des Etats ».[71] Un Document d'Orientations Stratégiques « Fiscalité et Développement », fruit d'un travail interministériel, devrait voir le jour d'ici la fin de l'année 2017 et précisera la stratégie de la France en matière d'aide à la mobilisation des ressources domestiques.

NOTES

[1] Ministère de l'Economie et des Finances au Mali, *Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali (CREDD2016-2018)*, avril 2016, p.17.
[2] Fonds Monétaire International, *Sixième Revue de l'Accord au Titre de la Facilité Elargie de Crédit et Demande de Modification d'un Critère de Réalisation,* décembre 2016, p.4.
[3] PNUD, Index de Développement Humain: http://hdr.undp.org/en/data (consulté le 24 mai 2017).
[4] Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide, *Politique Nationale de Gestion de* l'Aide, novembre 2016 (version provisoire), p.17
[5] Ministère de l'Economie et des Finances au Mali, *Plan de réforme de la gestion des finances publiques au Mali (PREM) 2017-2021*, p.2.
[6] Ministère de l'Economie et des Finances au Mali, *Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali (CREDD) 2016-2018,* avril 2016, p.124.
[7] Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide, *Politique Nationale de Gestion de* l'Aide, novembre 2016 (version provisoire), p.17.
[8] Ministère de l'Economie et des Finances au Mali, *Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali (CREDD) 2016-2018,* avril 2016, p.123.
[9] Fonds Monétaire International, *Politique Fiscale (Diagnostic)*, septembre 2014, p.11
[10] OCDE, *Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*, 2014.
[11] Site internet de l'Addis Tax Initiative : https://www.addistaxinitiative.net/fr/ (consulté le 24 mai 2017).
[12] Commission Européenne, *Collect More - Spend Better*, juillet 2015.
[13] Entretien avec la Banque Mondiale à Bamako le 20 mars 2017.
[14] Cour des Comptes Européennes, *L'utilisation de l'appui budgétaire pour améliorer la mobilisation des recettes nationales en Afrique subsaharienne*, janvier 2017.
[15] Base de données de l'OCDE : http://stats.oecd.org/ (consultée le 24 mai 2017).
[16] Conférence internationale pour la relance économique et le développement du Mali : http://www.oecd.org/fr/cad/conference-developpement-mali-2015.htm (consulté le 24 mai 2017).
[17] Base de données de l'OCDE : http://stats.oecd.org/ (consultée le 24 mai 2017).
[18] Entretiens avec la Banque Mondiale à Bamako le 20 mars 2017, la Délégation de l'Union Européenne le 22 mars 2017 et l'Ambassade de France à Bamako le 16 mars 2017.
[19] Fonds Monétaire International, *Politique Fiscale (Diagnostic)*, septembre 2014, p.11-12.
[20] Ministère de l'Economie et des Finances au Mali, *Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali (CREDD) 2016-2018,* avril 2016, p.123.
[21] Fonds Monétaire International, *Sixième Revue de l'Accord au Titre de la Facilité Elargie de Crédit et Demande de Modification d'un Critère de Réalisation,* décembre 2016, p.9.
[22] Fonds Monétaire International, *Politique Fiscale (Diagnostic)*, septembre 2014, p.11
[23] Expertise France, *Fiche Projet : Appui à la Direction générale des impôts – Conventions SCAC sur FSP n°2013/28.*
[24] Expertise France, *Fiche Projet : Projet de renforcement des capacités du Ministère de l'Economie et des Finances* 2015-2016.
[25] Centre de Crise et de Soutien du Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International (MEAE), *Fiche Projet : Projet d'Appui à la Douane Malienne*, 2015.
[26] Entretien avec l'Ambassade de France à Bamako le 16 mars 2017.

[27] Affaires mondiales Canada, *Profil de projet — Appui à la mobilisation des ressources internes (PAMORI II)* : http://w05.international.gc.ca/projectbrowser-banqueprojets/project-projet/details/a034448001?Lang=fra (consulté le 24 mai 2017).
[28] Cour des Comptes Européennes, *L'utilisation de l'appui budgétaire pour améliorer la mobilisation des recettes nationales en Afrique subsaharienne*, janvier 2017.
[29] Réunion du CORSEC Finances Publiques le 19 avril 2017.
[30] Entretien avec la Direction Générale de la Mondialisation du MEAE le 9 mars 2017.
[31] Entretien avec la Direction Générale de la Mondialisation du MEAE le 9 mars 2017.
[32] Délégation de l'Union Européenne, *Evaluation du montant et du processus d'octroi des exonérations fiscales et douanières*, novembre 2016, p.11.
[33] Délégation de l'Union Européenne, *Evaluation du montant et du processus d'octroi des exonérations fiscales et douanières*, novembre 2016, p.11.
[34]Ministère de l'Economie et des Finances, *Budget d'Etat 2017 – Répartition des dépenses par budget :* http://www.finances.gouv.ml/sites/default/files/LoiFinances/Loi_des_finances_2017/fichiers/docs/4_Tableau_des_depenses.pdf (consulté le 20/07/2017).
[35] Délégation de l'Union Européenne, *Evaluation du montant et du processus d'octroi des exonérations fiscales et douanières*, novembre 2016, p.83.
[36] Délégation de l'Union Européenne, *Evaluation du montant et du processus d'octroi des exonérations fiscales et douanières*, novembre 2016, p.115.
[37] Délégation de l'Union Européenne, *Evaluation du montant et du processus d'octroi des exonérations fiscales et douanières*, novembre 2016, p.84.
[38] *Conclusions et recommandations issues de la session technique de la Revue Budgétaire Conjointe 2016*, 28 septembre 2016.
[39] Entretien avec la Banque Mondiale à Bamako le 20 mars 2017.
[40] Entretien avec l'Ambassade de France à Bamako le 16 mars 2017.
[41] Fonds Monétaire International, *Sixième Revue de l'Accord au Titre de la Facilité Elargie de Crédit et Demande de Modification d'un Critère de Réalisation,* décembre 2016, p.66.
[42] Fonds Monétaire International, *Septième Revue de l'Accord au Titre de la Facilité Elargie de Crédit et d'Augmentation du Niveau d'Accès,* juillet 2017, p.9.
[43] Fonds Monétaire International, *Sixième Revue de l'Accord au Titre de la Facilité Elargie de Crédit et Demande de Modification d'un Critère de Réalisation,* décembre 2016, p.66.
[44] Entretien avec le Fonds Monétaire International à Bamako le 22 mars 2017.
[45] Entretien avec le Centre de Crise et de Soutien (MEAE), le 9 mars 2017.
46 Agence ECOFIN, *Le Soudan surclasse le Mali et devient le troisième producteur d'or en Afrique (Banque mondiale)*, 5 mai 2017 : http://www.agenceecofin.com/or/0505-47110-le-soudan-surclasse-le-mali-et-devient-le-troisieme-producteur-d-or-en-afrique-banque-mondiale (consulté le 2 juin 2017).
[47] Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), *Rapport ITIE Mali*, décembre 2016, p.116.
[48] Fonds Monétaire International, *Fiscalité Minière et Pétrolière (Diagnostic)*, décembre 2015, p.14.
[49] Jeune Afrique, *Mali : un rapport conteste les exonérations accordées aux miniers*, 18 avril 2016 : http://www.jeuneafrique.com/318760/economie/mali-rapport-conteste-exonerations-accordees-aux-miniers/ (consulté le 24 mai 2017).
[50] http://maliactu.net/mali-projet-de-budget-2017-la-recette-seleve-a-plus-de-2000-milliards-de-nos-francs/ (consulté le 18 juillet 2017)
[51] Ministère de l'Economie et des Finances au Mali, *Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali (CREDD) 2016-2018,* avril 2016, p.42.
[52] Ministère de l'Economie et des Finances au Mali, *Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali (CREDD) 2016-2018,* avril 2016, p.95.

[53] Ministère de l'Economie et des Finances au Mali, *Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali (CREDD) 2016-2018,* avril 2016, p.89.
[54] Ministère de l'Economie et des Finances au Mali, *Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali (CREDD) 2016-2018,* avril 2016, p.98.
[55] http://maliactu.net/mali-projet-de-budget-2017-quatre-gros-postes-de-depenses/ (consulté le 18 juillet 2017)
[56] Ministère de l'Economie et des Finances au Mali, *Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali (CREDD) 2016-2018,* avril 2016, p.126.
[57] *Plan pour la Relance Durable du Mali 2013-2014*, 7 mai 2013, p.22.
[58] *Conclusions et recommandations issues de la session technique de la Revue Budgétaire Conjointe 2016*, 28 septembre 2016.
[59] Expertise France, *Présentation activités gouvernance économique et financière Expertise France*, 30 septembre 2016.
[60] MEAE, *Fiche Projet : Décentralisation et développement des services fiscaux, légaux et judiciaires* : http://d-portal.org/ctrack.html?search&country=ML&sector_code=15114#view=act&aid=FR-6-ML-ML-75 (consulté le 24 mai 2017).
[61] MEAE, *Fiche Projet : Equipement informatique de la Direction régionale des impôts et du Centre régional des impôts de Mopti :*http://mali.transparence-aide.gouv.fr/projects/equipement-informatique-de-la-direction-regionale-des-impots-et-du-centre-regional-des-impots-de-mopti/ (consulté le 24 mai 2017).
[62] *Programme d'Appui au Développement Local de Mopti et d'Education Au Développement dans les Yvelines – PADLM Phase 2* : https://www.actionmopti.org/programme-d-appui-au-d%C3%A9veloppement/ (consulté le 24 mai 2017)
[63] Expertise France, *Présentation activités gouvernance économique et financière Expertise France*, 30 septembre 2016.
[64] *Conclusions et recommandations issues de la session technique de la Revue Budgétaire Conjointe 2016*, 28 septembre 2016.
[65] Affaires mondiales Canada, *Profil de projet : Appui au Bureau du Vérificateur général :* http://w05.international.gc.ca/projectbrowser-banqueprojets/project-projet/details/a032514001?Lang=fra (consulté le 24 mai 2017).
[66] *Conclusions et recommandations issues de la session technique de la Revue Budgétaire Conjointe 2016*, 28 septembre 2016.
[67] Oxfam Novib, *Fiche Projet : Tax Mobilisation for development* : https://atlas.oxfamnovib.nl/#/project/A-04298-04:ML (consulté le 24 mai 2017).
[68] Entretien avec le Centre de Crise et de Soutien (MEAE), le 9 mars 2017.
[69] OCDE, « France », *Coopération pour le Développement 2017*, 31 octobre 2017.
[70] Expertise France, *Présentation activités gouvernance économique et financière Expertise France*, 30 septembre 2016.
[71] Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), *Relevé de décision*, 30 novembre 2016, p.12.

© Oxfam France Décembre 2017

Ce document a été rédigé par Michael Siegel, sur la base d'une recherche menée au Mali en mars 2017 avec l'appui de Yaya Touré.

Oxfam remercie Ousmane Sy et Adam Thiam pour leur assistance dans sa réalisation, ainsi que :

En France :
Agence Française de Développement
Centre de Crise et de Soutien du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères (MEAE)
Direction Générale de la Mondialisation du MEAE
Expertise France

Au Mali :
Ambassade du Canada
Ambassade de France
Assemblée Nationale – Réseau des Parlementaires Maliens Contre la Corruption
Association des Municipalités du Mali
Banque Mondiale
Bureau du Vérificateur Général
CAD Mali
Coalition Publiez Ce Que Vous Payez Mali
Cri 2002
Délégation de l'Union Européenne
Fonds Monétaire International
Groupe Suivi Budgétaire
Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Population
Ministère de l'Economie et des Finances – Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide
Ministère de l'Elevage et de la Pêche
Ministère des Mines
ORFED

OXFAM FRANCE

Oxfam France est membre de la confédération internationale Oxfam, un réseau de 17 organisations de solidarité internationale qui travaillent ensemble dans plus de 90 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté, aux injustices et aux inégalités.

En France, Oxfam mène depuis plus de 20 ans des campagnes de mobilisation citoyenne et de pression sur les décideurs politiques. Elle contribue également aux actions humanitaires d'urgence et aux projets de développement du réseau, en collaboration avec des partenaires et des alliés dans le monde entier.

104 rue Oberkampf – 75011 Paris
00 33 1 56 98 24 40 – info@oxfamfrance.org

OXFAM
France