

# Mali: Selected Issues



# MALI

## QUESTIONS GÉNÉRALES

Juin 2018

Ce document sur les questions générales au Mali a été préparé par une équipe du Fonds monétaire en tant que documentation de base pour la consultation périodique avec le pays membre. Il est basé sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 10 mai 2018.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante

International Monetary Fund • Publication Services  
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090  
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201  
Courriel : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) Web: <http://www.imf.org>  
Prix : 18 dollars l'exemplaire imprimé

**Fonds monétaire international  
Washington.**



## MALI

### QUESTIONS GÉNÉRALES

9 mai 2018

Approuvé par  
**Le Département  
Afrique**

Rédigé par : Boriana Yontcheva, Jemma Dridi, Alexandre Nguyen-Duong, (tous du département Afrique (AFR)), Mario Mansour, Gwénaëlle Suc, Irena Jankulov Suljagic et Benoit Taiclet, (tous du département des finances publiques (FAD)), Mehdy Ben Brahim (Questro International), avec le concours d'Edna Mensah et de Jacques Treilly (AFR).

### TABLE DES MATIÈRES

Acronymes _____	<a href="#">5</a>
<b>LE COÛT DE L'INSÉCURITÉ</b> _____	<a href="#">6</a>
A. Un État fragile _____	<a href="#">6</a>
B. Contexte de la crise de 2012 _____	<a href="#">6</a>
C. Effets de la crise _____	<a href="#">7</a>
<b>GRAPHIQUES</b>	
1. Historique d'événements majeurs _____	<a href="#">8</a>
2. Déficit consolidé du secteur public _____	<a href="#">9</a>
3. Dépenses de sécurité, 2010–17 _____	<a href="#">10</a>
4. Croissance du PIB réel, 2011 – 22 _____	<a href="#">11</a>
5. Croissance du PIB réel par secteur, 2011-22 _____	<a href="#">11</a>
6. Répartition des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays _____	<a href="#">13</a>
Bibliographie _____	<a href="#">14</a>
<b>MOBILISATION DES RECETTES FISCALES AU MALI</b> _____	<a href="#">15</a>
A. Contexte et évolution récente _____	<a href="#">15</a>
B. Évaluation comparative des recettes fiscales du Mali _____	<a href="#">18</a>
C. Estimation des recettes fiscales potentielles _____	<a href="#">21</a>
D. Conclusion et principales recommandations _____	<a href="#">23</a>

**ENCADRE**

1. Analyse de frontière stochastique _____	<a href="#">22</a>
--	--------------------

**GRAPHIQUES**

1. Recettes fiscales et croissance du PIB _____	<a href="#">15</a>
2. Recettes fiscales du Mali (en % du PIB) _____	<a href="#">16</a>
3. UEMOA : évolution des recettes fiscales globales _____	<a href="#">17</a>
4. Recouvrement des recettes fiscales et budget _____	<a href="#">17</a>
5. Recettes fiscales et niveau de revenu dans les pays à faible revenu _____	<a href="#">18</a>
6. Recettes fiscales globales et par sous-catégorie au Mali et dans les pays comparables _____	<a href="#">20</a>
7. Taux d'IS et de TVA au Mali et dans d'autres pays de l'UEMOA, 2013-16 _____	<a href="#">20</a>
8. Productivité de l'impôt sur le revenu et de la TVA au Mali et dans d'autres pays de l'UEMOA, 2013-16 _____	<a href="#">21</a>
9. Recettes fiscales du Mali et valeurs prédites par rapport aux pays de l'UEMOA _____	<a href="#">24</a>
10. Efficience de la fiscalité malienne par catégorie _____	<a href="#">25</a>

**ANNEXES**

I. Déterminants du potentiel fiscal du Mali _____	<a href="#">26</a>
II. Indicateurs de l'écart fiscal au Mali _____	<a href="#">27</a>
Bibliographie _____	<a href="#">28</a>

**LE MALI FACE AU TRANSFERT DE BÉNÉFICES :**

<b>RISQUES ET MESURES DE RIPOSTE</b> _____	<a href="#">29</a>
A. Introduction _____	<a href="#">29</a>
B. Régime malien de fiscalité internationale _____	<a href="#">31</a>
C. Vulnérabilité à l'évitement fiscal _____	<a href="#">37</a>
D. Renforcement des règles concernant les prix de transfert _____	<a href="#">40</a>

**ENCADRÉS**

1. Principales caractéristiques de l'impôt sur les sociétés au Mali _____	<a href="#">33</a>
2. Exemple de transfert des bénéficiaires : déductions d'intérêts excessives _____	<a href="#">38</a>

**GRAPHIQUES**

1. Réserves mondiales d'or _____	<a href="#">30</a>
2. Part du secteur minier dans les exportations, les recettes et le PIB du Mali _____	<a href="#">31</a>

**DÉPENSES : ACCROÎTRE L'EFFICIENCE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC** \_\_\_\_\_ [45](#)

A. Introduction _____	<a href="#">45</a>
B. Efficience des dépenses courantes : un rebond après le plongeon de 2012 _____	<a href="#">46</a>

C. Résultats des dépenses d'équipement : des ressources instables pour des résultats médiocres	<a href="#">50</a>
D. Efficience de l'investissement public : les dépenses du Mali ne sont pas rentabilisées	<a href="#">52</a>
E. Causes profondes des faiblesses : un cadre de gestion solide, mais inopérant	<a href="#">57</a>
F. Étapes ultérieures : comment combler l'écart d'efficience ?	<a href="#">60</a>

## ENCADRE

1. Gestion de l'investissement public : analyse bibliographique	<a href="#">57</a>
---	--------------------

## GRAPHIQUES

1. Niveau global des dépenses courantes et d'équipement, tendances et comparaisons	<a href="#">48</a>
2. Dépenses de santé, tendances et comparaisons	<a href="#">49</a>
3. Dépenses d'éducation et résultats : comparaisons	<a href="#">50</a>
4. Tendances de l'investissement	<a href="#">51</a>
5. Dette et équipement	<a href="#">52</a>
6. Tracer la frontière d'efficience de l'investissement public	<a href="#">53</a>
7. Accès aux infrastructures publiques	<a href="#">55</a>
8. Perception de la qualité des infrastructures	<a href="#">55</a>
9. Indicateurs d'efficience	<a href="#">56</a>
10. Mali et pays comparables	<a href="#">59</a>
11. Architecture de la réforme de la GIP au Mali	<a href="#">61</a>
Bibliographie	<a href="#">60</a>

## STABILITÉ, DÉVELOPPEMENT ET INCLUSION DANS LE SECTEUR FINANCIER

### AUMALI [64](#)

A. Profil du système financier	<a href="#">64</a>
B. Financer l'économie	<a href="#">65</a>
C. Assurer la stabilité financière	<a href="#">85</a>

## ENCADRE

1. Crédit-bail : combler le déficit de financement	<a href="#">78</a>
--	--------------------

## GRAPHIQUES

1. Comparaison entre banques et établissements de microfinance	<a href="#">65</a>
2. Crédit privé/PIB (en % du PIB)	<a href="#">65</a>
3. Cycles du crédit et du PIB (Décomposition de Hodrick-Prescott, en %)	<a href="#">66</a>
4. Inclusion financière, 2014	<a href="#">67</a>
5. Crédit à l'économie par secteur	<a href="#">68</a>

6. Crédit à l'économie et PIB nominal	68
7. Accès aux Infrastructures	55
8. Perception de la Qualité des Infrastructures	55
9. Indicateurs d'Efficiences	56
10. Total des actifs, des crédits, des obligations et des dépôts dans le secteur bancaire	72
11. Composition des actifs du secteur bancaire	72
12. Part des obligations d'État dans le secteur bancaire intérieur	72
13. Part des titres d'État de l'UEMOA détenus par des banques maliennes	73
14. Part des titres d'État maliens détenus par des banques de l'UEMOA	73
15. Dette publique intérieure	74
16. Établissements de microfinance en vertu de l'article 44 de la loi de 2016	75
17. Crédits et dépôts par clientèle	75
18. Valeur et volume des transactions dans le secteur de la banque mobile	83
19. Comptes de monnaie électronique et usage	84
20. Prêts improductifs/total des prêts bruts	86
21. Prêts improductifs nets/total des prêts	86

## ANNEXES

I. Système des établissements de microfinance	85
II. Structure du système bancaire, 2016	86
III. Principaux indicateurs d'inclusion financière	87
Bibliographie	88

## ACRONYMES

BCEAO	Banque centrale des États de l’Afrique de l’Ouest
CGI	Code général des impôts
CREDD	Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable du Mali
DGI	Direction générale des impôts du Mali
ECID	Enquête coordonnée sur les investissements directs
EGIP	Évaluation de la gestion des investissements publics
FAD	Département des finances publiques du FMI
FCFA	Franc CFA d’Afrique de l’Ouest
FMI	Fonds monétaire international
GIP	Gestion des investissements publics
IDE	Investissement direct étranger
IS	Impôt sur le revenu des sociétés
LIBOR	Taux interbancaire offert à Londres
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PIB	Produit intérieur brut
PIE-X	Indicateur d’efficacité des investissements publics
PPP	Partenariats public-privé
SIGIP	Base de données sur la gestion des investissements publics
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

# LE COÛT DE L'INSÉCURITÉ<sup>1</sup>

## A. Un État Fragile

**1. Le Mali est un État fragile dont l'économie est très peu diversifiée.** Sa fragilité multidimensionnelle est intimement liée aux violences ethniques et politiques, à la mauvaise gouvernance et au développement inégal. Étant donné que l'agriculture représente plus de 30 % du PIB, et que le coton et l'or constituent plus de 80 % des exportations, ce pays est vulnérable aux conditions climatiques défavorables et aux variations des prix des matières premières. Le Mali compte plus de 18 millions d'habitants, dont 10 % vivant dans le nord du pays. Avec un taux de croissance démographique de plus de 3 % et un taux de fécondité de 6,2 enfants, selon les estimations, la population dépassera les 45 millions d'habitants d'ici à 2050. La moitié de la population serait âgée de moins de 15 ans (Banque mondiale, 2016). Le Mali est l'un des pays les plus pauvres du monde. Il occupe la 179<sup>e</sup> place sur 187 pays (PNUD 2017). Les taux de croissance démographique élevés et la sécheresse exacerbent la pauvreté, l'insécurité alimentaire et l'instabilité. (En 2016, le Mali était 175<sup>e</sup> sur 188 pays dans l'indice de développement humain de l'ONU). Les indicateurs de développement sont inférieurs aux objectifs de développement durable. Ces conditions difficiles, surtout dans le nord du pays, sont exploitées par les terroristes et autres groupes militants. L'aggravation de l'insécurité rend difficile la prestation des services sur ce territoire vaste et à faible densité démographique, compromettant davantage l'équité géographique et la cohésion sociale.

## B. Contexte de la Crise de 2012

**2. En 2012, le Mali a été frappé par une crise unique par sa nature, sa durée et ses effets.** Des séparatistes touaregs lourdement armés en provenance de Libye et soutenus par des groupes djihadistes ont chassé l'armée malienne des grandes villes du nord et occupé de vastes pans de territoire dans cette région pendant la majeure partie de l'année. Contrairement aux précédentes rébellions<sup>2</sup> qui avaient été rapidement circonscrites, le soulèvement de 2012 a atteint une ampleur sans précédent (Pezard et al., 2015).<sup>3</sup> La défaite militaire a nourri les frustrations face à un processus politique inefficace et à une corruption généralisée, débouchant sur un coup d'État militaire en mars 2012. S'ajoutant à une crise alimentaire, ces événements ont provoqué une grande instabilité politique et des dommages économiques considérables. L'occupation des régions du nord par des groupes armés aux motivations politiques et religieuses variées a créé un terreau propice aux activités criminelles, notamment des prises d'otages, plongé le Mali dans la guerre et aggravé la situation humanitaire en causant le déplacement de nombreuses populations tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières du pays.

<sup>1</sup> Jemma Dridi. Cette analyse s'inspire d'une note interne rédigée par Garth Nicholls en 2017.

<sup>2</sup> Depuis l'indépendance en 1960, il y a eu quatre rébellions (1963–1964, 1990–1996 et 2006–2009).

<sup>3</sup> Les événements de 2012 sont considérés comme la pire crise postcoloniale qu'ait connu le Mali, car faisant intervenir différents groupes d'insurgés : non seulement des rebelles touaregs revendiquant une plus grande autonomie pour le nord, mais également des djihadistes aux motivations politico-religieuses.



**3. La situation s'est quelque peu améliorée depuis 2013, mais demeure fragile.** L'autorité de l'État a finalement été rétablie dans le nord en 2013 avec l'aide des forces françaises, africaines et onusiennes (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali, MINUSMA), ce qui a permis d'organiser des élections. En 2015, un accord de paix<sup>4</sup> a été signé à Bamako entre le gouvernement, les ex groupes rebelles armés réunis au sein de la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) et les groupes armés proches du gouvernement malien réunis au sein de la Plateforme. Cet accord a suscité l'espoir et contient de nombreuses dispositions relatives au développement du nord, à l'organisation territoriale, à la poursuite de la décentralisation, aux réformes du secteur de la sécurité, à la réinsertion des combattants de différents groupes armés dans les forces de sécurité maliennes et dans l'administration civile, à la protection des droits de l'homme, à la justice et à la réconciliation. Cependant, depuis lors, les efforts de rétablissement de l'ordre sociopolitique et de la sécurité dans les régions du nord se sont heurtés à des défis considérables.

- La situation sécuritaire s'est détériorée, surtout dans le centre du pays. Les attentats perpétrés par des groupes terroristes non signataires de l'Accord de paix sont désormais plus élaborés. Même s'ils ont perdu leur fief au nord en 2013, les groupes djihadistes semblent accroître l'échelle, l'ampleur et la fréquence de leurs attaques et restent donc une menace grave pour la stabilité du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest en général.<sup>5</sup>
- La mise en œuvre de l'accord de paix de 2015 progresse très lentement, ce qui cause la frustration du peuple et envenime les tensions entre le gouvernement, la population et les ex -groupes rebelles signataires de l'Accord de paix. Après de longues négociations, les autorités intérimaires sont officiellement de retour dans le nord. Toutefois, la présence de membres du gouvernement et de fonctionnaires dans le nord et le centre du Mali a diminué, surtout en raison de l'insécurité persistante. Contrairement aux progrès remarquables de la décentralisation budgétaire, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants n'ont pas encore réellement débuté. Par ailleurs, l'insécurité persistante empêche ou paralyse l'exécution des projets de développement prévus dans le nord. Le référendum proposé en 2017 en vue de modifier la constitution malienne de 1992 conformément à l'accord de paix de 2015 a échoué.

## C. Effets de la Crise

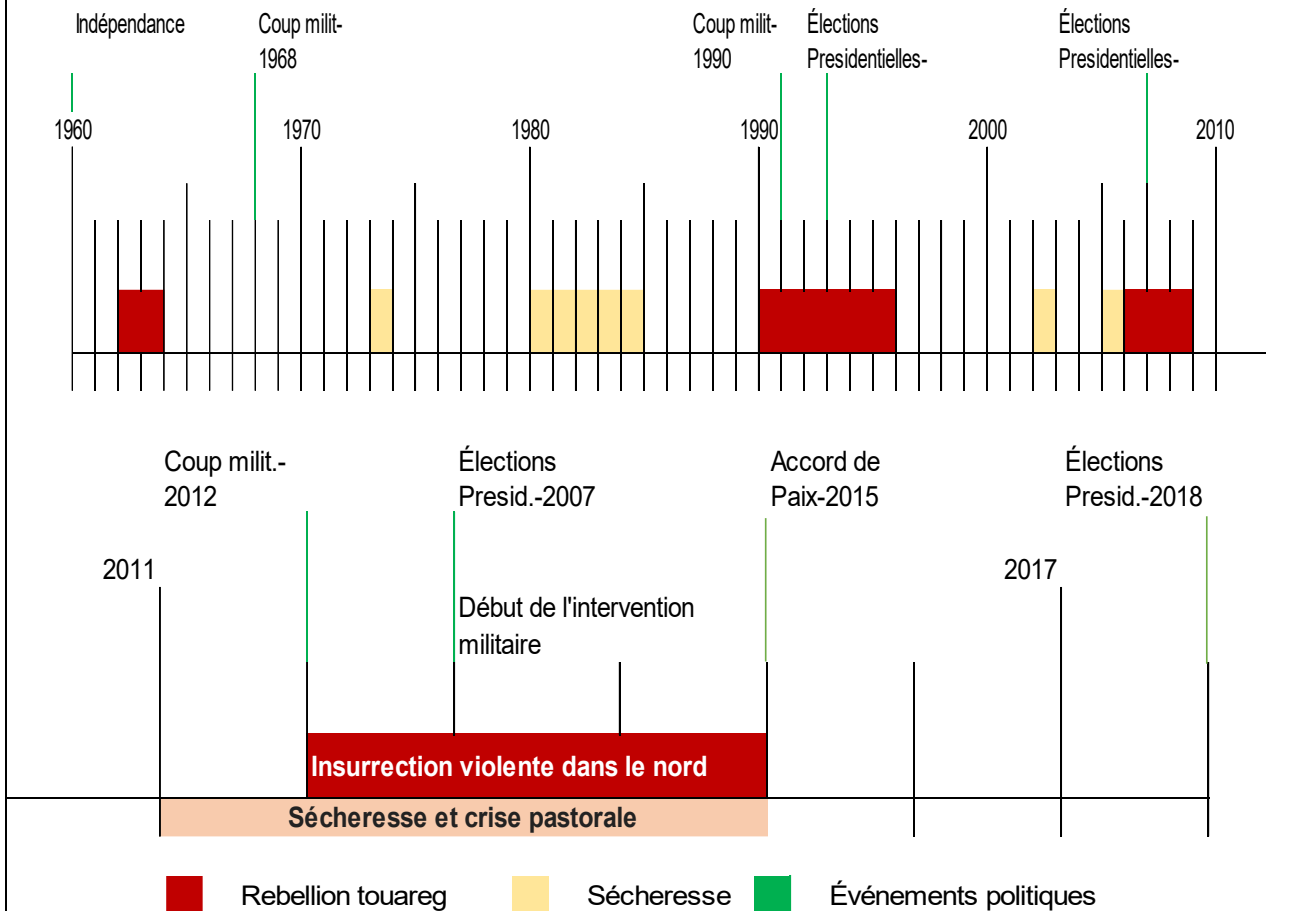
**4. La crise de 2012 a d'importantes répercussions économiques, sociales et humanitaires, surtout dans les régions du nord.** La hausse des dépenses de sécurité grève le budget et réduit la marge de manœuvre pour financer les dépenses prioritaires. L'insécurité persistante entrave l'investissement et la croissance. La crise a interrompu ou perturbé les activités scolaires dans le

<sup>4</sup> L'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger (l'Accord de paix) a été signé le 20 juin 2015.

<sup>5</sup> Vers la fin de l'année 2016, des combattants djihadistes maliens ont perpétré des attaques dans l'ouest du Niger et au nord du Burkina Faso. Puis en janvier 2017, un attentat suicide a causé la mort de 77 personnes, ce qui en fait l'une des attaques les plus meurtrières de ces dernières années. En juin 2017, des djihadistes ont attaqué un lieu de villégiature dans la banlieue de Bamako, tuant quatre résidents. En outre, le 20 juillet l'armée malienne a déclaré avoir repoussé une attaque contre une base militaire située à Koro, à proximité de la frontière avec le Burkina Faso.

nord du pays, compromettant gravement les efforts déployés par le gouvernement et ses partenaires en vue de réaliser l'Éducation pour tous. La crise sécuritaire a ralenti les progrès vers la réduction de la pauvreté et les Objectifs du Millénaire pour le développement.

**Graphique 1. Mali : Historique d'Événements Majeurs**



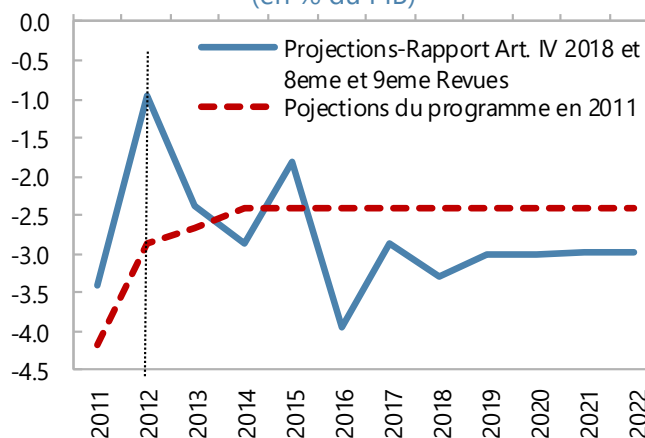
Source : Welthungerhilfe et al. (2015) ; et mises à jour de l'auteur.

## Impact Économique

### 5. Après s'être sensiblement résorbé en 2012, le déficit budgétaire global s'est creusé depuis.

Les réalisations et les projections à moyen terme font état de recettes inférieures et de dépenses supérieures aux prévisions du programme de 2011 (graphique 2, rapport pays du FMI n° 13/44, ministère malien de l'Action humanitaire, 2013). En 2012, face à l'instabilité politique, les bailleurs de fonds ont suspendu leur aide, ce qui a entraîné une chute considérable des recettes totales. Les autorités ont alors ajusté l'ensemble des dépenses publiques et le déficit global a nettement diminué par rapport aux projections du programme de 2011. En même temps, les dépenses de sécurité ont augmenté, tandis que les ressources allouées à d'autres postes budgétaires ont été réduites. Les dépenses sociales ont donc été durement touchées, mais les autorités ont continué d'accorder la priorité aux dépenses en faveur de l'éducation, de la santé et du développement social, conformément à leur stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté. En 2013, l'autorité constitutionnelle a été rétablie et les bailleurs de fonds ont renoué avec le Mali, permettant ainsi au gouvernement de disposer de plus de ressources pour financer ses priorités. En 2016, le total des dépenses publiques, en proportion du PIB, dépassait les projections du programme de 2011 d'environ 0,8 point de pourcentage, et devrait rester de 1,3 point de pourcentage supérieur aux prévisions à court terme du programme budgétaire de 2011. La hausse des dépenses s'explique par l'augmentation des besoins sécuritaires, les préparatifs de l'élection présidentielle de 2018, les dépenses liées aux programmes sociaux et la mise en œuvre de l'accord de paix de 2015. En même temps, le total des recettes en proportion du PIB (même après un ajustement dû au passage à 2016 comme année de base du PIB) était inférieur de 1 point de pourcentage en moyenne aux projections d'avant-crise.<sup>6</sup> Le manque-à-gagner au niveau des recettes s'explique par le niveau inférieur des recettes fiscales moyennes, des recettes au titre de dons et des recettes non fiscales. Par conséquent, les services du FMI projettent désormais une augmentation à moyen terme du déficit global à 3 % du PIB à partir de 2019, comparativement au déficit de 2,3 % du PIB prévu par le programme en 2011.

**Graphique 2. Mali : Déficit Consolidé du Secteur Public, 2011-22**  
(en % du PIB)



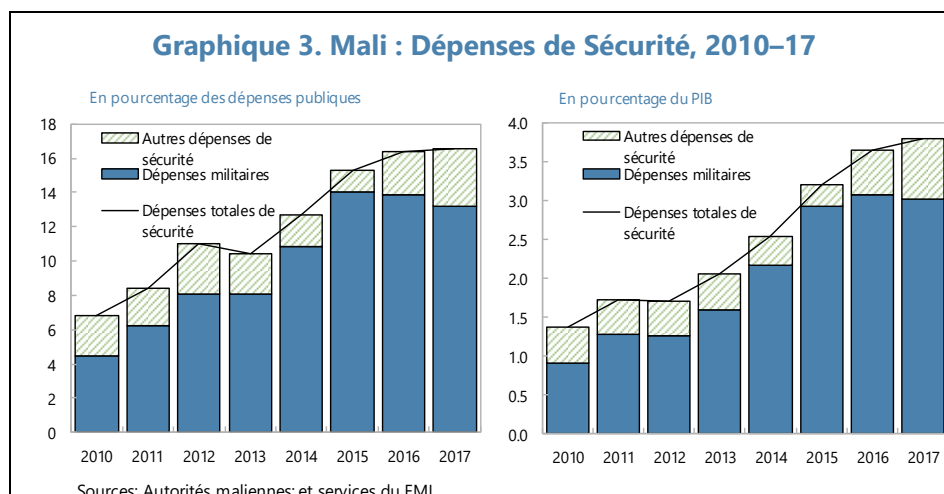
Sources : autorités maliennes ; et estimations et projections des services du FMI.

<sup>6</sup> L'année de base du PIB a été changée en 2016. La nouvelle série du PIB nominal (utilisée pour les huitième et neuvième revues) allant de 2011 à 2016 est supérieure d'environ 10 % à la série du PIB utilisée dans les projections du programme en 2011. Pour les besoins de cette analyse comparative, les ratios budgétaires ont été recalculés sur la base du nouveau PIB nominal.

**6. Les autorités ont apuré les arriérés extérieurs en 2015.** En 2012, malgré l'austérité budgétaire, caractérisée notamment par la compression de la quasi-totalité des dépenses d'équipement, le gouvernement n'a pas pu empêcher l'accumulation d'arriérés de l'ordre de 0,5 % du PIB envers les créanciers extérieurs. Néanmoins, depuis le milieu de l'année 2015, les arriérés ont été entièrement apurés.

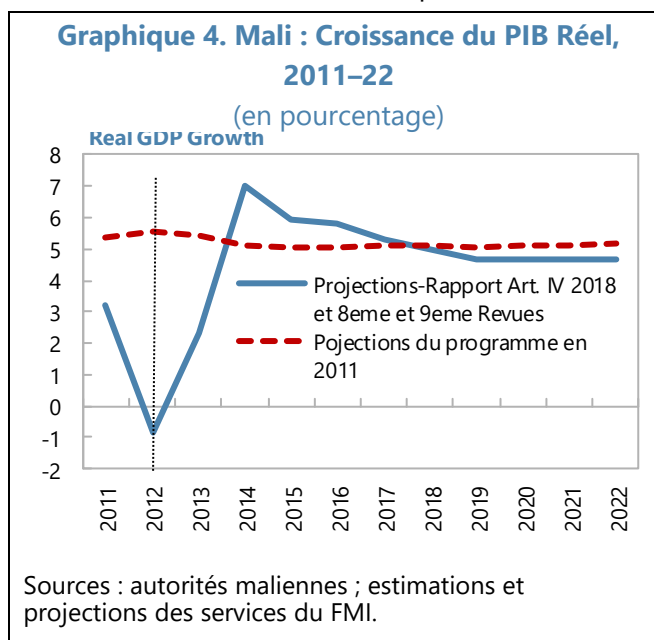
**7. Par ailleurs, les autorités ont revu les priorités budgétaires afin de répondre aux besoins sécuritaires immédiats et de financer l'application de l'Accord de paix de 2015.** Deux mesures particulières ont une incidence sur le budget. Premièrement, l'Accord de paix prévoit un processus de décentralisation budgétaire. En vertu de cette mesure, l'administration centrale s'engage à transférer 30 % des recettes budgétaires aux administrations infranationales à l'horizon 2018. Les transferts aux administrations locales ont atteint 24,4 % des recettes en 2017 et devraient atteindre 25,3 % en 2018. Les autorités ont élaboré une stratégie triennale de financement des projets de développement régional, qui prévoit d'augmenter les transferts dans le fonds national d'appui aux collectivités (FNACT) afin de promouvoir l'investissement régional. Deuxièmement, un fonds pour le développement durable (FDD) a été créé en tant qu'élément du processus de paix. Le FDD devrait contribuer au financement des projets de développement régional, surtout dans les régions du nord, et accompagner le processus de décentralisation. Il est essentiellement financé par les taxes à l'exportation et d'autres prélèvements ciblés dans certains secteurs. Les montants d'exécution étaient de 18 milliards de FCFA en 2016 et 24,6 milliards de FCFA en 2017. Un montant de 40 milliards de FCFA est inscrit dans le budget de 2018.

**8. Les dépenses militaires et sécuritaires représentent une part croissante des dépenses publiques (graphiques 3).** La part du budget consacré aux dépenses sécuritaires au Mali est en augmentation, au point qu'il est difficile de préserver les dépenses pour les services sociaux et l'investissement en faveur du développement. Un an avant la crise, les dépenses militaires constituaient 8,4 % des dépenses publiques (2,1 % du PIB). En 2013, leur proportion était passée à 11,4 % des dépenses (environ 2,9 % du PIB) et en 2017, elle était de 16,5 % (3,8 % du PIB). Les besoins sécuritaires sont pris en compte par la loi relative à la planification sécuritaire et la protection civile, qui prévoit d'améliorer la gestion des ressources humaines (recrutement, formation et parcours de carrière) des effectifs de police et de sécurité.



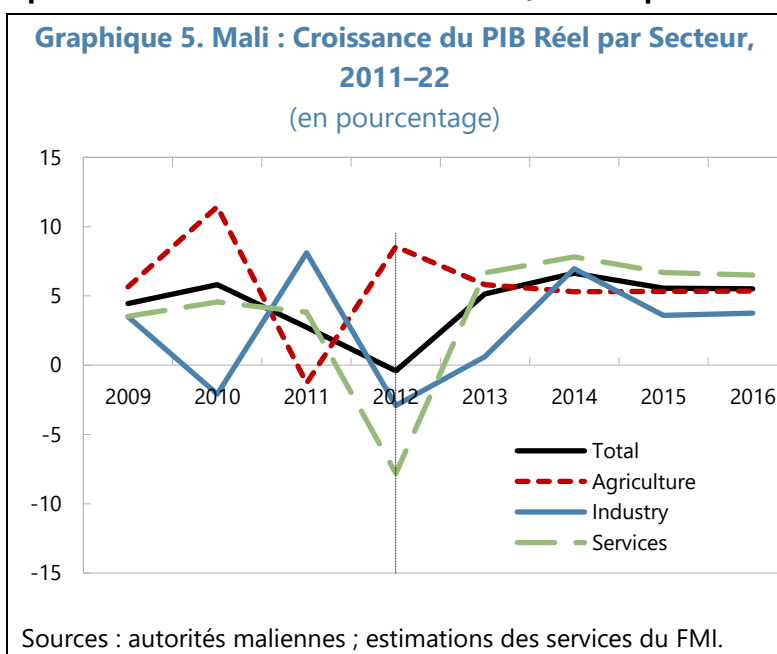
**9. L'activité économique a été pénalisée, surtout dès le lendemain de l'attaque terroriste de 2012 (graphique 4).** En 2011, l'année précédant l'attentat terroriste et le coup d'État, les services

du FMI projetaient une croissance de la production de 5,5 % en 2012 et de 5,2 % à moyen terme. Après cet attentat, la croissance a plongé à -0,8 % en 2012 et la projection de croissance moyenne à moyen terme a été révisée à la baisse, à moins de 5 %. L'activité économique a surtout été compromise dans les régions du nord. Certaines entreprises et organismes d'aide ont considérablement réduit leurs opérations en raison de la hausse de coûts liée à l'insécurité. La précarité des conditions de sécurité a également empêché l'État de fournir des services sociaux de base, ce qui a augmenté le coût de la pratique des affaires dans ces régions



**10. Les secteurs des services, en particulier le tourisme et le commerce, ont été parmi les plus durement touchés (graphique 5).** Les voyages vers le Mali et les services qui s'y rattachent ont nettement chuté.

De surcroît, les attaques terroristes persistantes risquent de limiter le développement de l'industrie touristique. Cependant, grâce à leur concentration géographique au sud du Mali, les activités agricoles et minières (des secteurs-clés) n'ont pas directement pâti des attentats terroristes. Leur expansion en 2012 a quelque peu compensé l'effet négatif des autres secteurs (services et industrie) sur la croissance globale de la production.



**11. L'impact sur l'IDE semble avoir été modeste.** L'IDE se concentre essentiellement sur les opérations d'exploitation de l'or, qui se situent dans le sud du pays et ne semblent pas avoir été négativement touchées.

**12. La solidité financière du secteur bancaire s'est détériorée.** Après la prise du nord, les

banques ont subi des pertes estimées à 0,3 % du PIB en raison des vols de billets de banque, des actes de pillage d'édifices et de l'augmentation des prêts improductifs. À fin de l'année 2012, les prêts improductifs avaient grimpé à 21,5 % du total des prêts bruts et leur taux de provisionnement était de 64 % seulement. En 2017, le taux de prêts improductifs restait élevé (16 % du total des prêts bruts), mais les autorités ont entamé la mise en œuvre d'un plan de résolution des difficultés du secteur bancaire. Ce plan prévoit la fusion de deux banques, une stratégie volontariste de réduction des prêts improductifs et, en fin de compte, une privatisation partielle de la nouvelle banque.

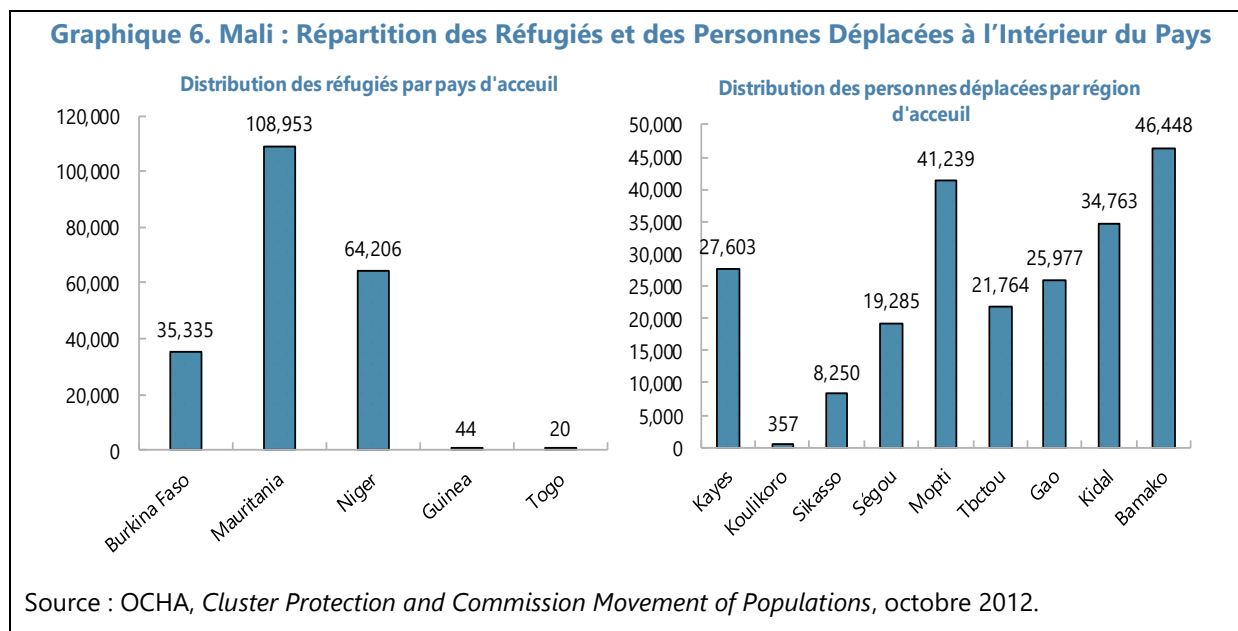
## Impact Humanitaire et Social

**13. La crise a déplacé des populations entières, causé des pertes en vies humaines et privé des générations d'habitants du nord d'éducation.** En 2012, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) a dressé un bilan de 412 401 personnes déplacées, dont 208 558 réfugiées dans les pays voisins (notamment 108 953 en Mauritanie, 64 206 au Niger et 35 335 au Burkina Faso) et 203 843 déplacées à l'intérieur du Mali (graphique 6). Les personnes déplacées à l'intérieur du pays ont été accueillies par 150 000 ménages, d'où une pression croissante sur les ressources des familles hôtes et sur les services sociaux de base des communautés d'accueil. D'après le ministère de l'Action humanitaire, de la Solidarité et des Personnes âgées, les femmes et les enfants sont les plus frappés par la crise. Pour preuve, 52 % des personnes déplacées sont des femmes et 31 % des enfants. Le déclenchement du conflit a gravement compromis les améliorations apportées à l'éducation au cours des années précédentes. L'on estime à 800 000 le nombre d'enfants en âge scolaire touchés par l'urgence complexe qui s'en est suivie, en plus de 1,2 million d'enfants qui n'étaient pas scolarisés avant la crise (Sarrough, 2013). Le conflit a détruit les structures de gestion de l'éducation et les écoles, démoralisé les enseignants et provoqué leur déplacement à l'intérieur du pays (vers le sud) et vers les pays voisins (Burkina Faso, Niger et Mauritanie). Certaines écoles ont été fermées par crainte d'attaques de groupes armés. D'autres ont été occupées et utilisées comme base d'opérations et lieu de formation de nouvelles recrues. En dépit des efforts déployés par les autorités pour rouvrir les écoles, OCHA a rapporté qu'à fin 2017, environ 500 écoles du nord et du centre du pays restaient fermées à cause de l'insécurité. Plus de la moitié de ces écoles se trouve dans la seule région de Mopti. En outre, environ 150 000 enfants ne sont pas scolarisés à cause des fermetures d'écoles.

**14. L'autre aspect de la crise humanitaire c'est l'insécurité alimentaire et les déplacements en masse de populations.** Avant la crise politique et sécuritaire, le Mali était déjà confronté à une grave crise alimentaire sur l'ensemble de la ceinture sahélienne de son territoire, en raison de la mauvaise campagne agricole de 2011-2012.<sup>7</sup> La crise politique et sécuritaire et les déplacements en masse des habitants du nord qui en ont résulté ont aggravé l'insécurité alimentaire et aggravé les conditions de vie de la population. OCHA estime que la situation humanitaire reste préoccupante en raison de l'absence d'administrations publiques (départ forcé de fonctionnaires) ; du retrait des ONG internationales (risque élevé de prises d'otages) ; du pillage des banques, des silos céréaliers et des

<sup>7</sup> Le ministère de l'Agriculture faisait état d'un net recul de la production céréalière, de 41 %, soit 5 286 351 tonnes (toutes céréales confondues) en 2011-2012. Pour ce qui est des régions du nord, ce déficit était estimé à 138 690 tonnes, et la population touchée à plus de 900 000 personnes.

stocks de sécurité alimentaire de l'État et du PAM ; de la fermeture des centres de santé, des dépôts pharmaceutiques et des écoles ; de l'interruption de l'approvisionnement en électricité et en eau potable ; et de la perturbation de l'approbation des marchés.



**15. La crise sécuritaire a ralenti les progrès vers les Objectifs du Millénaire pour le développement.** Cela s'explique surtout par le déplacement en masse de populations fuyant l'insécurité dans les régions du nord du Mali. La crise a gravement compromis la prestation de services sociaux de base. Le coup d'État de mars 2012 a causé une suspension de l'aide publique au développement sous presque toutes ses formes, à part l'aide d'urgence et l'aide directe à la population. D'après le rapport d'étape (2014) du document de stratégie de réduction de la pauvreté, elle a également causé une hausse de l'incidence de la pauvreté de 1 point de pourcentage à 42,7 % en 2012, contre 41,7 % en 2011, du fait de la perturbation de la production agricole et du commerce et de la contraction de l'investissement public.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Rapport pays du FMI n° 14/166.

## Bibliographie

- IMF, 2013. 2012 Article IV Consultation, Request for Disbursement Under the Rapid Credit Facility and Cancellation of the Extended Credit Facility Arrangement—Staff Report, February 2013.
- IMF, 2014. Poverty Reduction Strategy Paper—Progress Report, Country Report No. 14/166
- Ministère de l'Action Humanitaire de la Solidarité et des Personnes Âgées, Programme des Nations Unies pour le Développement, Observatoire du Développement Humain Durable et de la Lutte Contre la Pauvreté. 2013. Effets économiques et financiers de la crise politique et sécuritaire 2012 au Mali : Analyse de la situation et énoncé de mesures conservatoires. Rapport final, février 2013.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), 2012. "Mali: Complex Emergency – Situation Report No. 6," May 29, 2012, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Mali\\_SitRep6\\_final.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Mali_SitRep6_final.pdf)
- UN OCHA, 2014. Mali : L'éducation relève progressivement la tête.
- Pezard, Stephanie, and Shurkin, Michael. 2015. Achieving Peace in Northern Mali: Past Agreements, Local Conflict and the Prospects of Durable Settlement. RAND Corporation: Washington DC.
- Sarrouh, Loyal T.E., 2013. Where are they...?: The situation of children and armed conflict in Mali, USA: Watch list on Children in Armed Conflict. The situation of children and armed conflict in Mali, USA: Watch list on Children in Armed Conflict.
- Welthungerhilfe, Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires, Concern Worldwide. 2015. Conflits armés et le défi de la faim: Mali et Soudan du Sud. Supplement de l'Indice de la Faim dans le Monde.



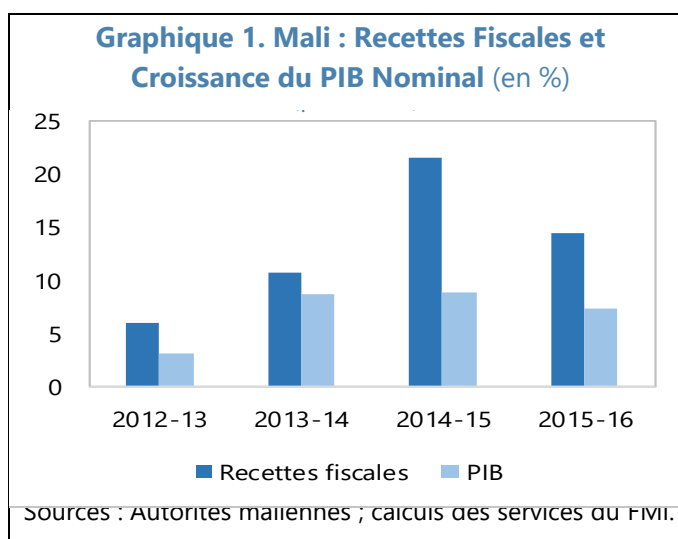
## MOBILISATION DES RECETTES FISCALES AU MALI<sup>1</sup>

Il sera crucial de mobiliser davantage de recettes pour suivre le rythme de croissance des dépenses afin de réaliser les chantiers prioritaires du gouvernement tout en préservant la viabilité budgétaire dans un contexte de baisse de l'aide extérieure. La présente étude constate que le ratio impôts/PIB, qui est de 12,6 %, est inférieur à la moyenne de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de l'Afrique subsaharienne (AfSS). D'après l'analyse des pairs (pays d'AfSS) et l'analyse de frontière stochastique, le déficit de recettes fiscales au Mali est d'environ 0,7 % du PIB sur la période 2010-15, preuve de l'important potentiel du recouvrement des recettes. Cet écart estimatif est encore plus important dans le domaine de l'impôt douanier, où il est inférieur à son potentiel de 2 ½ à 3 points de pourcentage du PIB sur la même période. L'analyse indique que pour combler les lacunes de la politique fiscale et l'écart fiscal, des réformes soutenues s'imposent tant dans la politique que l'administration fiscales. S'agissant de la politique fiscale, les progrès réalisés grâce à la loi interdisant l'octroi de nouvelles exonérations discrétionnaires en 2017 peuvent être consolidés par la révision des dispositions du code fiscal et du code douanier relatives à l'assiette fiscale, aux droits et aux impôts, afin de limiter les exonérations à des considérations sociales et de politique économique. Il faudrait également réfléchir à la mise en place d'un impôt foncier et remédier à la sous-imposition de l'agriculture et du commerce. Pour ce qui est de l'administration fiscale, les mesures doivent porter sur l'assainissement du fichier et de la comptabilité des contribuables, la modernisation du système informatique et le renforcement de la gestion du risque de conformité, le renforcement des capacités des agents fiscaux, notamment par la formation sur le tas, l'utilisation d'outils et de procédures de gestion modernes, le développement des capacités d'analyse et de contrôle des administrations fiscales, en particulier dans les domaines à forte croissance économique.

### A. Contexte et Évolution Récente

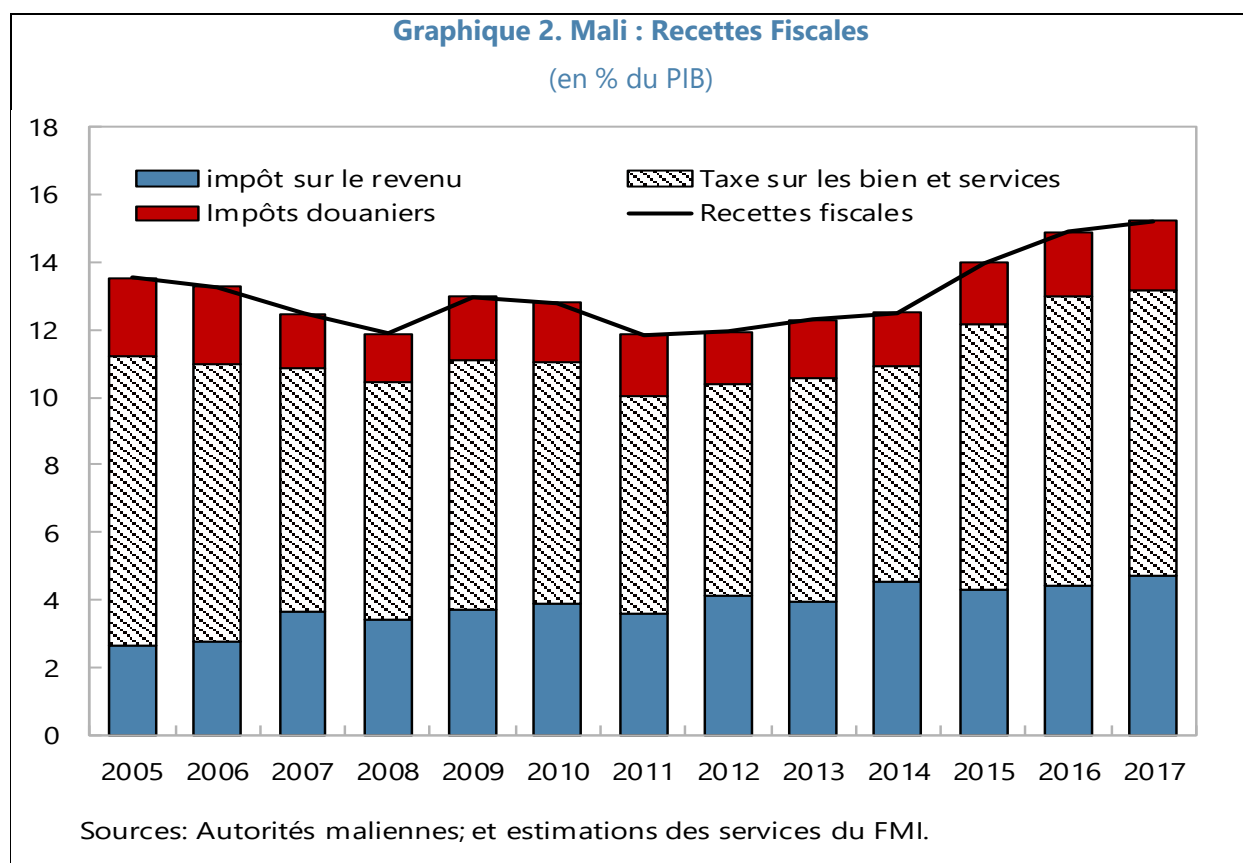
#### 1. Au cours des 10 dernières années, la mobilisation des recettes a été un pilier des programmes économiques et financiers successifs menés par les autorités maliennes avec l'appui du FMI.

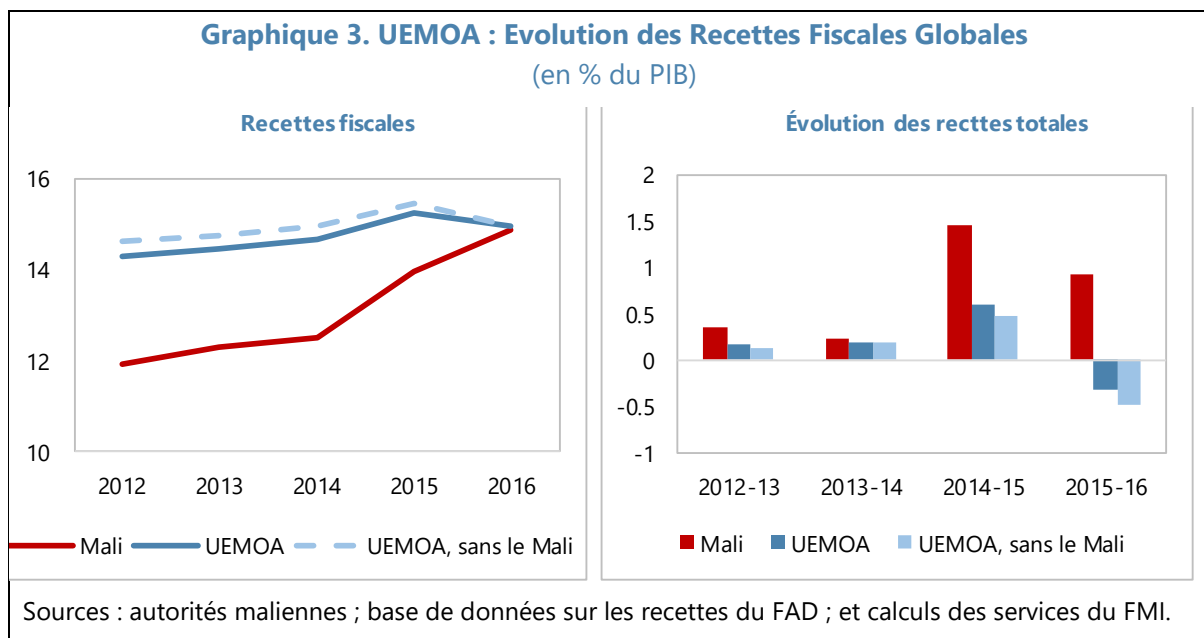
Dans un contexte de croissance démographique élevée et face à des besoins de développement considérables, la mobilisation des recettes intérieures a permis de financer les investissements dans l'éducation, la santé, la protection sociale et les infrastructures essentielles, tout en préservant la viabilité budgétaire. Elle est également devenue une priorité en raison de la diminution forte de l'aide extérieure. Au cours des 12 dernières années, les dons extérieurs ont chuté, passant de 3,5 % du PIB en 2005 à 1,6 % du PIB en 2017.



<sup>1</sup> Rédigé par Jemma Dridi et Edna Mensah.

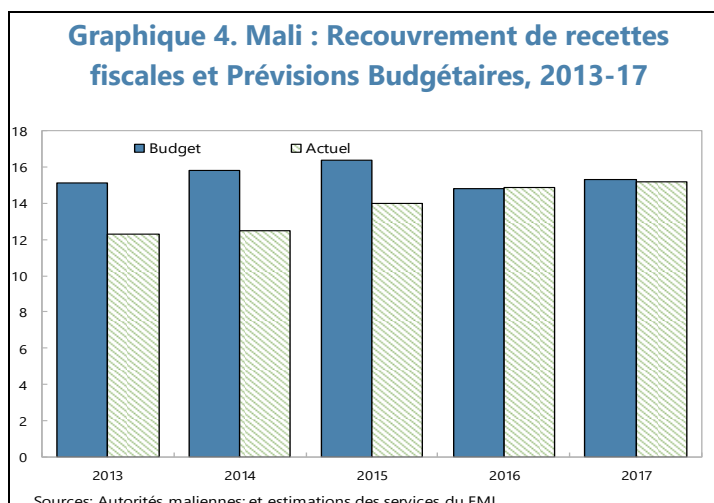
**2. Les recettes fiscales du Mali ont sensiblement augmenté ces dernières années, à la faveur de l'accélération de la croissance économique et des réformes de la politique et l'administration fiscales.** Les recettes fiscales ont progressé de 13 % par an de 2012 à 2016, dépassant considérablement la croissance annuelle du PIB nominal (graphiques 1 et 2). Par conséquent, le ratio impôts/PIB est passé de 11,9 % en 2012 à 14,9 % en 2016 (graphique 1), après une contraction moyenne de 0,2 point de pourcentage par an de 2005 à 2012 (comparativement à 13,5 % du PIB en 2005). Les résultats récents ont permis au Mali d'enregistrer une croissance moyenne du PIB qui dépasse de 0,6 % la moyenne de l'UEMOA pour la même période (graphique 3). En 2017, les recettes fiscales ont davantage progressé de 0,3 % du PIB, principalement sous l'effet d'une croissance de 0,3 point de pourcentage des recettes de l'impôt sur le revenu et d'une augmentation modeste de 0,1 point de pourcentage des recettes de l'impôt commercial compensée par une baisse de 0,1 point de pourcentage des recettes de l'impôt sur les biens et services (graphique 2). Le ratio impôts/PIB du Mali augmente plus rapidement que celui des autres pays de l'UEMOA, même s'il est faible au départ.





**3. Le recouvrement de recettes est souvent inférieur aux objectifs fixés dans le budget, ce qui complique la gestion de celui-ci.**

Le déficit résulte surtout de projections optimistes. Le graphique 4 montre qu'à l'exception de 2016 et 2017, l'exécution du budget s'est soldée par un écart de recettes qui a entraîné une réduction des programmes prévus pour maintenir le déficit budgétaire dans les limites fixées. En raison de la difficulté à réduire les dépenses au cours du second semestre, il y a eu une forte augmentation des instances de paiement, surtout lorsque le Mali n'a pas réussi à mobiliser l'intégralité de l'aide extérieure engagée.



**4. L'accroissement du ratio impôts/PIB s'explique essentiellement par des mesures administratives et de politique fiscale.** Les autorités ont entrepris une série de réformes fiscales et de mesures administratives, notamment l'augmentation des impôts sur les opérations financières et les télécommunications, l'élargissement de l'assiette fiscale, l'augmentation des taux d'imposition et l'amélioration du civisme fiscal. Cependant, malgré cette amélioration sensible du recouvrement de recettes, l'objectif d'un ratio impôts/PIB de 20 % fixé par l'UEMOA est loin d'être atteint.

**5. La plupart des responsables de la politique économique et des intervenants considèrent que le Mali peut davantage accroître ses recettes fiscales.** L'atout du régime fiscal actuel réside dans l'augmentation continue du ratio impôts/PIB, en partie du fait d'une bonne

couverture du secteur industriel (fabrication, énergie, mines) et de certains services (télécommunications, banques et assurances, etc.). En même temps, il présente des faiblesses inhérentes à l'approche sectorielle, avec la sous-imposition de l'agriculture et du commerce. Il est également possible d'améliorer l'administration fiscale, particulièrement en ce qui concerne le système de recensement des entreprises et d'autres opérateurs économiques, et l'administration des exonérations fiscales. La présente étude examine le niveau et la structure des recettes fiscales au Mali et fait des comparaisons avec les pays analogues, quantifie la capacité fiscale du Mali et analyse des options de réforme.

#### Politique fiscale

Élimination des subventions aux prix du pétrole

Adoption d'une taxe synthétique de 3%<sup>1</sup>

Augmentation des autres taux d'imposition

*Telecommunications (TARTOP)*<sup>2</sup>

*Transactions financières (TAF)*<sup>3</sup>

*Accises sur des produits spécifiques (ISCP)*<sup>4</sup>

#### Mesures administratives

Changement du seuil de TVA

Augmentation des audits des contribuables

Modernisation des codes miniers et pétroliers

Réorganisation de la direction des grandes et des moyennes entreprises

Simplification de la législation fiscale

Sources : Autorités maliennes; et services du FMI.

<sup>1</sup> Ce taux s'applique à toutes entreprises et activités ne payant pas de TVA.

<sup>2</sup> Le TARTOP a augmenté de 2% à 5%.

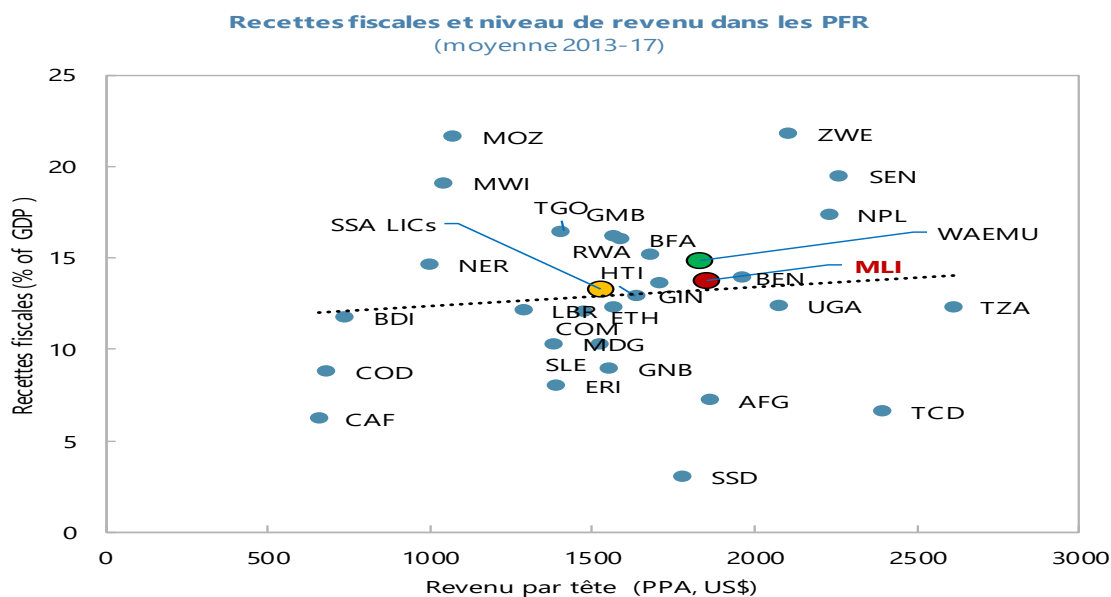
<sup>3</sup> Le TAF a augmenté de 15% à 17%.

<sup>4</sup> Accises sur le tabac, l'alcool et les véhicules de tourisme.

## B. Évaluation Comparative des Recettes Fiscales du Mali

**6. Le ratio impôts/PIB du Mali est faible par rapport à celui de la plupart des autres pays de l'UEMOA, mais conforme à son niveau de développement.** Au cours de la période 2013-17, le ratio impôts/PIB a atteint 13,8 %, un niveau inférieur à la moyenne de l'UEMOA (14,8 %) et de l'Afrique subsaharienne (15,6 %) (graphique 5). En même temps, le recouvrement de recettes est resté largement aligné sur le PIB par habitant du Mali (graphique 5).

**Graphique du Texte 5. Recettes Fiscales et Niveau de Revenu dans les Pays à Faible Revenu**  
(moyenne 2013-17)



**7. Les recettes d'impôt sur le revenu du Mali sont globalement conformes à celles des autres pays de l'UEMOA, mais pas à celles des autres pays d'Afrique subsaharienne.**

En 2013-17, l'impôt sur le revenu recouvré au Mali représentait 4,4 % du PIB, contre une moyenne de 4 % du PIB au sein de l'UEMOA et de 5,5 % du PIB en Afrique subsaharienne (tableau du texte).

Comme dans la plupart des pays de l'UEMOA, les impôts directs, constitués de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les particuliers, demeurent le point faible de la mobilisation des recettes fiscales. Ces impôts sont beaucoup plus faibles que les impôts indirects, dont ils représentent à

peine la moitié, contrairement à la situation des pays de l'OCDE, où les recettes des deux types d'impôts se situent au même niveau. Par conséquent, les efforts de mobilisation des recettes fiscales ont tendance à privilégier la TVA par rapport à l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les particuliers. Cette situation tient à la place importante du secteur informel dans l'économie (environ 55 % du PIB en 2015).

**Tableau du Texte. Mali : Recettes Fiscales Globales et par Sous-Catégorie, en Comparaison avec d'Autres Pays**  
(moyenne 2013–17)

	Total	Revenu	Douanes	Biens et services
Mali	13.4	4.3	1.8	7.4
UEMOA	14.8	4.0	4.3	5.7
SSA	15.7	5.6	2.8	5.7
SSA LIC	13.2	4.3	2.9	5.6

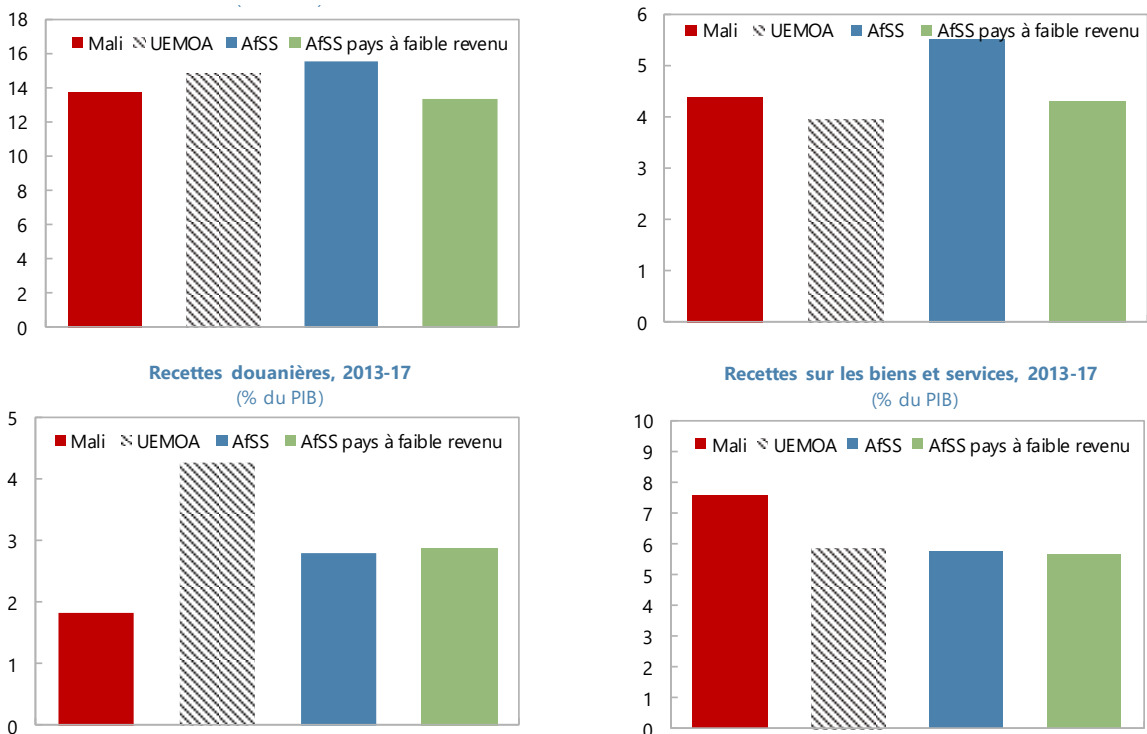
Source: Estimations des services du FMI.

**8. Les recettes de l'impôt sur les biens et services (B&S) du Mali étaient nettement supérieures à celles des pays analogues, principalement en raison des résultats du recouvrement de la TVA.** Sur la période 2013-17, le niveau moyen des recettes d'impôt sur les B&S était de 7,6 % du PIB, ce qui est largement supérieur à la moyenne de 5,8 % du PIB enregistrée dans l'UEMOA et en AfSS. La contribution de la TVA aux recettes fiscales du Mali était d'environ 40 %, contre 26 % du PIB pour l'UEMOA et l'AfSS.

**9. Les recettes de l'impôt commercial du Mali détonnent considérablement de celles des pays comparables, malgré l'harmonisation et la libéralisation des tarifs douaniers au sein de l'UEMOA.** Les recettes de l'impôt commercial ont atteint le taux de 1,8 % du PIB, qui est nettement inférieur à la moyenne de l'UEMOA (4,3 %), mais aussi éloigné de celle de l'AfSS (2,8 %) (graphique 4). La faiblesse de l'impôt commercial pourrait s'expliquer par la pleine libéralisation des échanges dans l'UEMOA, dont les pays membres constituent la principale source des importations du Mali. Cependant, les inefficiences de l'administration douanière se traduisent aussi par un faible niveau de recouvrement des impôts commerciaux, preuve qu'il est possible de recouvrer davantage de recettes tout en poursuivant la libéralisation des échanges.

**10. Étant donné que les taux d'IS et de TVA du Mali sont comparables à ceux des pays analogues, les niveaux inférieurs de recettes fiscales sont plutôt dus au niveau inférieur de productivité de l'impôt.** Les taux d'IS et de TVA du Mali ont été de 30 % et 18 %, respectivement. Ils étaient proches de ceux des pays comparables (graphique 7). Cependant, la productivité de l'impôt, mesurée par les recettes recouvrées (en pourcentage du PIB) pour chaque point de pourcentage du taux d'imposition, est plus faible que celle des pays semblables (graphique 8). Cela

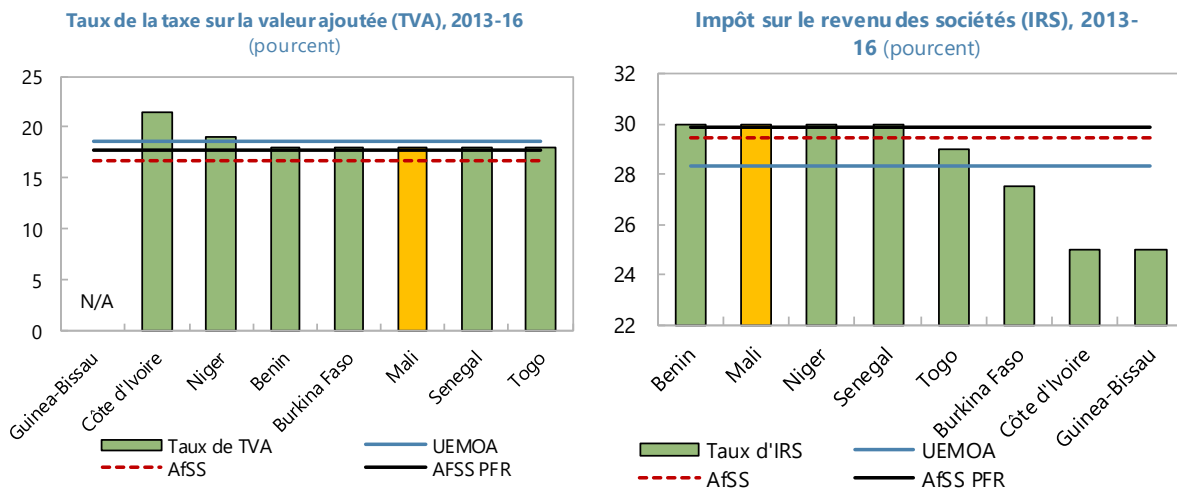
**Graphique 6. Recettes Fiscales Globales et par Sous-Catégorie au Mali et dans les Pays Comparables**



Sources: Perspective économiques mondiales; et estimations des services du FMI.  
 Note: AfSS= Afrique subsaharienne; AfSS PFR= Afrique subsaharienne à faible revenu ; UEMOA= Union Economique et Monétaire Ouest-Africane.

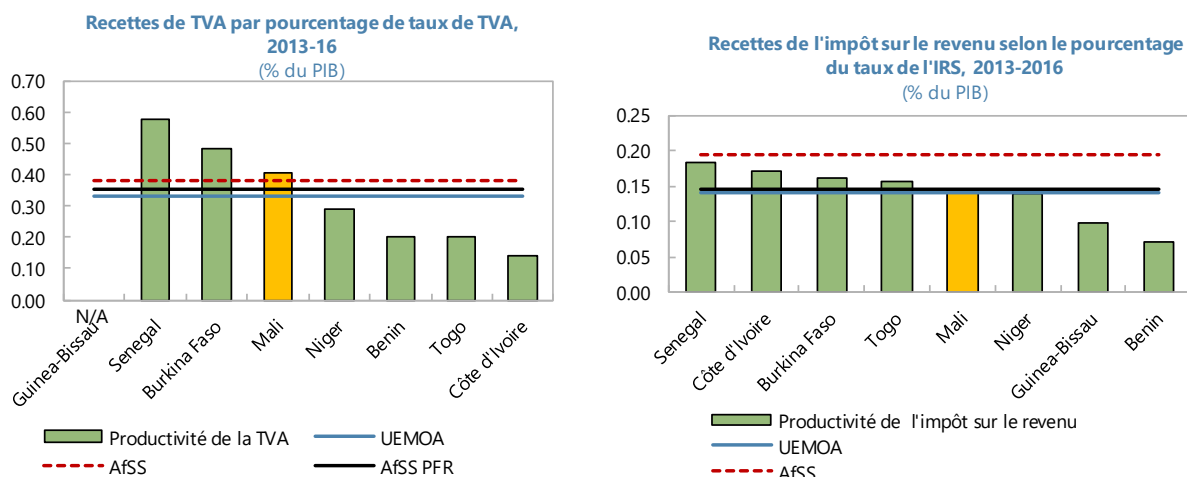
est peut-être lié aux inefficiences administratives, à l'incivisme fiscal et à des lacunes n'ayant rien à voir avec le taux d'imposition (par exemple, les exonérations).

**Graphique 7. Mali : taux d'IS et de TVA au Mali et dans d'autres pays de l'UEMOA, 2013-16**



Sources: FAD Tax Rate Database and IMF staff estimates.

**Graphique 8. Mali : productivité de l'impôt sur le revenu et de la TVA au Mali et dans d'autres pays de l'UEMOA, 2013-16**



Sources: IMF, World Economic Outlook; FAD Tax Rate Database; and staff estimates.

**11. L'analyse comparative est utile pour évaluer les recettes fiscales du Mali par rapport aux pays analogues, mais elle n'examine pas la capacité fiscale du pays.** Pour que la comparaison soit pertinente, elle doit être complétée par une recherche des facteurs déterminant la capacité fiscale du Mali, notamment son niveau de développement et ses caractéristiques structurelles. La capacité fiscale, qui renvoie au niveau maximal de recettes fiscales qu'un pays devrait pouvoir recouvrer, pourrait servir d'objectif pour orienter les réformes budgétaires.

### C. Estimation des Recettes Fiscales Potentielles

**12. Deux méthodes sont utilisées pour estimer les recettes fiscales potentielles : « l'analyse des pairs » et « l'analyse de frontière stochastique ».** Premièrement, l'analyse des pairs, qui s'appuie sur une analyse de panel standard à effets fixes, est utilisée pour estimer les recettes fiscales potentielles du Mali sur la base des déterminants<sup>1</sup> issus des travaux de recherche, afin d'orienter le recouvrement de recettes. L'impôt prévisible, compte tenu des caractéristiques actuelles du pays, est une variable de substitution de la capacité fiscale ; la différence avec le niveau effectif de recettes est une combinaison de l'écart de politique fiscale et de l'écart fiscal. Dans la deuxième étape de cette analyse, la frontière fiscale stochastique (encadré 1), une autre analyse de régression, qui vise à estimer le maximum des recettes fiscales qu'un pays peut obtenir en fonction de ses caractéristiques, est utilisée en guise de vérification croisée de la robustesse des résultats de l'analyse des pairs. La frontière fiscale est semblable à une frontière de production, l'extrant étant le ratio recettes fiscales/PIB et les intrants un ensemble de fondamentaux macroéconomiques (dont le PIB par habitant, la consommation, l'inflation et l'ouverture commerciale). La distance par rapport à

<sup>1</sup> PIB par habitant, consommation, formation brute de capital fixe, inflation, ouverture commerciale (importations et exportations en pourcentage du PIB), part de l'agriculture dans le PIB, part de la population urbaine, rente des ressources naturelles et monnaie au sens large en pourcentage du PIB.

la frontière reflète des inefficiences administratives et des choix de politique économique (notamment les particularités de la législation fiscale d'un pays, les taux d'imposition et les exonérations) résultant des différences entre les recettes fiscales effectives et l'impôt potentiel.

**13. Les deux analyses se font à l'aide de données couvrant la période 1995-2015 pour un échantillon de 38 pays d'Afrique subsaharienne.** L'UEMOA et les autres pays d'Afrique subsaharienne servent de groupe de référence. L'analyse de panel standard à effets fixes est utilisée pour prédire les recettes fiscales potentielles dans leur ensemble et par catégorie (biens et services, revenu et commerce), tandis que l'estimateur à effets fixes véritables de Greene (2005) est utilisé pour estimer les inefficiences techniques.

### Encadré 1. Analyse de Frontière Stochastique

En nous appuyant sur un vaste ensemble d'études empiriques, nous concevons un modèle précis semblable à celui d'Aigner, Lovell et Schmidt (1977), d'Alfirman (2003) et de Pessino (2010 et 2013). Le modèle de frontière fiscale stochastique peut être représenté comme suit :

$$y_{it} = \alpha_i + \beta'x_{it} + v_{it} - u_{it}$$

Où  $y_{it}$  est le log du ratio impôts/PIB pour le pays  $i$  au moment  $t$

$\alpha_i$  représente un jeu de valeurs d'interception spécifiques à un pays

$\beta$  est un vecteur de paramètres inconnus à estimer

$x_{it}$  est un vecteur de déterminants de recettes fiscales pour le pays  $i$  au moment  $t$

$v_{it}$  est le bruit statistique ou le terme de perturbation. Il est par hypothèse indépendamment et identiquement distribué  $N(0, \sigma_v^2)$  erreurs aléatoires et est indépendamment distribué de  $u_{it}$

$u_{it}$  représente un niveau d'inefficience ; la "non-réalisation" du montant maximal d'impôts recouvrables. C'est une variable aléatoire non négative liée à des facteurs propres à un pays, comme des inefficiences techniques et des questions de politique économique (notamment les particularités de la législation fiscale d'un pays, les taux d'imposition et les exonérations), qui contribuent à empêcher le pays  $i$  de réaliser son potentiel fiscal au moment  $t$ .

Cette analyse a pour but d'estimer les inefficiences techniques des recettes fiscales du Mali dans leur totalité et par sous-catégorie par rapport aux autres pays de l'UEMOA et d'Afrique subsaharienne. Pour ce faire, premièrement, nous estimons les inefficiences techniques ( $u_{it}$ ) et obtenons des efficacités techniques comme  $(1 - u_{it})$ .

**14. Les résultats de l'analyse des pairs sont globalement conformes aux attentes** (annexe I). Le coefficient du PIB par habitant est positif et fortement significatif, ce qui indique que le développement économique est associé à une hausse de la demande de dépenses publiques et à un niveau plus élevé de capacité fiscale pour financer cette augmentation des dépenses. La valeur ajoutée de l'agriculture comme variable de substitution de l'aisance du recouvrement des impôts a un effet négatif et significatif, qui s'explique par le fait que dans la plupart des pays l'agriculture est exonérée d'impôts et très informelle. L'investissement en capital, mesuré par la formation brute de capital fixe, devrait avoir un effet positif sur les recettes fiscales du fait de l'expansion éventuelle de l'activité économique et des impôts. La monnaie au sens large (en proportion du PIB), comme



mesure du degré de monétisation de l'économie, a un important effet positif sur le potentiel fiscal, ce qui laisse croire qu'une économie très monétisée mobiliserait davantage de recettes fiscales qu'une économie moins monétisée. Enfin, l'effet négatif et significatif de l'inflation, comme variable de substitution de la qualité de la gestion macroéconomique, indique qu'une hausse de l'inflation réduirait le ratio impôts/PIB en raison d'une baisse du pouvoir d'achat des consommateurs et de la capacité d'investissement des investisseurs (Baunsgaard et Keen, 2009). D'autres facteurs comme la démographie, l'ouverture commerciale et la rente des ressources naturelles, n'étaient pas significatifs du point de vue statistique.

**15. La capacité fiscale du Mali est estimée à 13,2 % du PIB, ce qui témoigne d'une marge considérable de recouvrement des recettes.** En utilisant les coefficients de l'appendice I et la valeur moyenne des variables explicatives en 2010–15, l'on estime que le Mali aurait pu réaliser un ratio impôts/PIB total de 13,2 % du PIB, contrairement au taux de recouvrement effectif de 12,6 % du PIB réalisé pendant cette période (graphique 9). Cela laisse penser que les inefficiences de l'administration fiscale, l'évasion fiscale et la conception de la politique fiscale coûtent jusqu'à 0,7 point de pourcentage du PIB en recettes annuelles. Néanmoins, l'augmentation considérable du ratio de recettes fiscales en 2015 a permis de ramener l'écart à 0,2 point de pourcentage du PIB.

**16. Les résultats de l'analyse des pairs montrent qu'il faudrait recouvrer plus de recettes au titre de l'impôt douanier.** Dans l'ensemble, les recettes fiscales du Mali sont de bonne tenue par rapport à celles des autres pays de l'UEMOA et d'Afrique subsaharienne, grâce au niveau de recouvrement des recettes de l'impôt sur les biens et services, avec un écart fiscal positif de 2 points de pourcentage du PIB en 2013-15. En même temps, il est tout à fait possible d'améliorer le recouvrement de recettes commerciales de 2½ à 3% du PIB (graphique 9).

**17. Les résultats de l'analyse de frontière stochastique sont largement similaires à ceux de l'analyse des pairs d'Afrique subsaharienne.** Dans l'ensemble, le recouvrement de recettes fiscales au Mali se porte bien en grande partie grâce aux recettes de l'impôt sur les biens et services. Cependant, les recettes de l'impôt commercial sont de moins bonne tenue par rapport à celles des autres pays de l'UEMOA et d'Afrique subsaharienne (graphique 10).

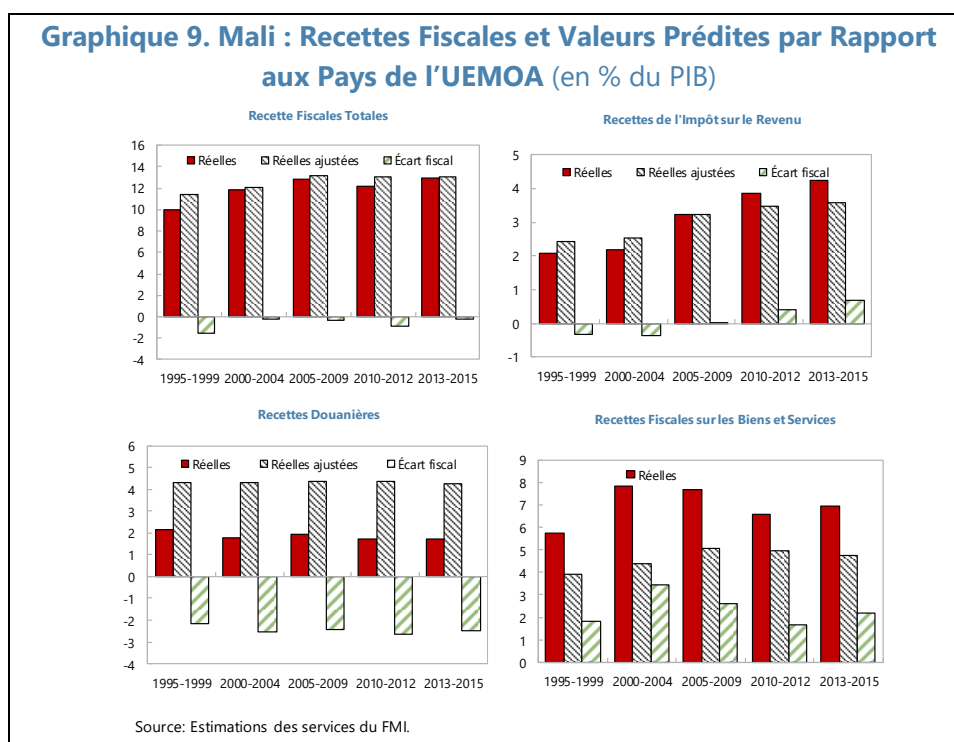
## D. Conclusion et Principales Recommandations

**18. Les recettes considérables de ces dernières années ont permis au Mali d'améliorer son classement régional, mais il est possible de les améliorer davantage.** L'analyse comparative montre que le ratio impôts/PIB du Mali est inférieur à la moyenne de l'UEMOA et de l'AfSS, une faiblesse surtout imputable au recouvrement de l'impôt douanier. D'après l'analyse des pairs, les recettes de l'impôt douanier au Mali sont inférieures d'environ 2 ½ à 3 points de pourcentage du PIB à leur capacité fiscale de 2010-15. Le niveau estimatif de ces recettes est inférieur d'environ 0,7 point de pourcentage du PIB à leur capacité en 2010-15, preuve qu'il est possible d'accroître les recettes, surtout de l'impôt commercial, pour financer des dépenses essentielles du point de vue social et pour la croissance, tout en préservant la viabilité budgétaire.

**19. Des réformes soutenues et approfondies s'imposent tant en matière de politique que d'administration fiscale.** L'élimination des exonérations serait un important moyen de mobiliser

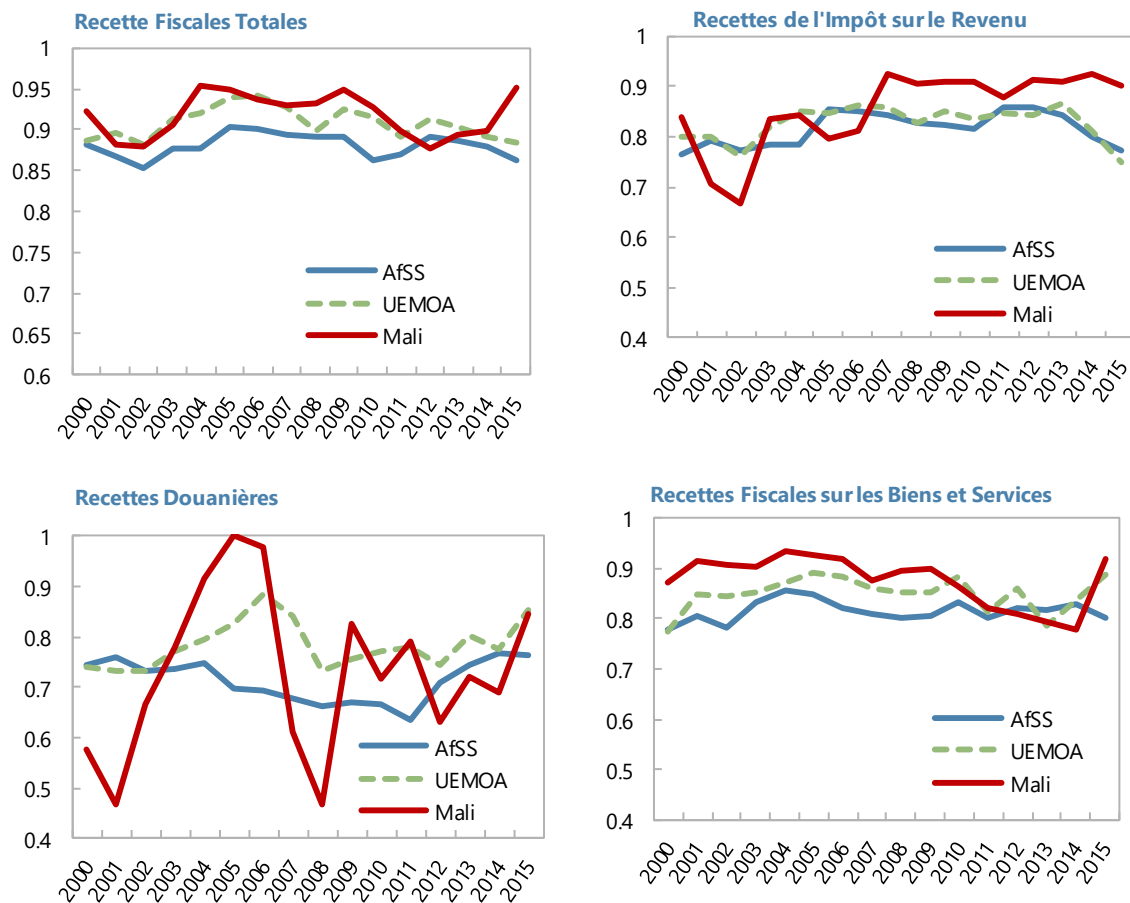
d'avantage de recettes. En vue de consolider les progrès accomplis grâce à l'élimination des exonérations discrétionnaires en 2017, il faudrait revoir les dispositions du code des impôts et du code des douanes relatives à l'assiette fiscale, aux droits et aux taxes, afin de limiter les exonérations à des considérations de politique économique (régulation, incitations) et sociales (redistribution du revenu) adaptées au contexte actuel. Le potentiel fiscal réside également dans l'impôt foncier, qui exige la mise au point d'un registre du cadastre, un répertoire du statut juridique de l'ensemble des biens fonciers, premièrement dans les villes, puis dans les zones agricoles, et ensuite sur le reste du territoire national. Il s'agit d'une source de recettes sous-utilisée, en particulier pour ce qui est des centres urbains en croissance rapide. Dans le domaine de l'administration fiscale, parmi les mesures à prendre figurent l'assainissement du fichier et de la comptabilité des contribuables, la modernisation du système informatique et le renforcement de la gestion du risque de conformité. Il faudrait également renforcer les capacités des agents fiscaux, notamment par la formation sur le tas, l'utilisation d'outils et de procédures de gestion modernes, et le développement des capacités d'analyse et de contrôle des administrations fiscales, en particulier dans les domaines à forte croissance économique.

**20. L'application en temps utile des conseils d'assistance technique sera fondamentale pour faire des progrès.** Le Mali participe au cadre de renforcement des capacités du FMI, qui a pour but d'élaborer une stratégie à moyen terme afin de renforcer les institutions, et comporte un volet de mobilisation des recettes.<sup>2</sup> D'autres bailleurs de fonds comme la France et l'Union européenne fournissent également de l'assistance technique.



<sup>2</sup> En 2017, le FMI a entrepris la mise en œuvre de stratégies de renforcement des capacités avec certains pays en situation de fragilité. Des stratégies de renforcement des capacités à moyen terme ont été examinées avec les autorités nationales et seront mises en œuvre grâce à une assistance technique et une formation ciblées. Elles auront des objectifs vérifiables en matière de renforcement des institutions et de la gestion macroéconomique.

Graphique 10. Mali : Efficacité de la Fiscalité Malienne par Catégorie



Source: Estimations des services du FMI.

## Annexe I. Déterminants du Potentiel Fiscal du Mali

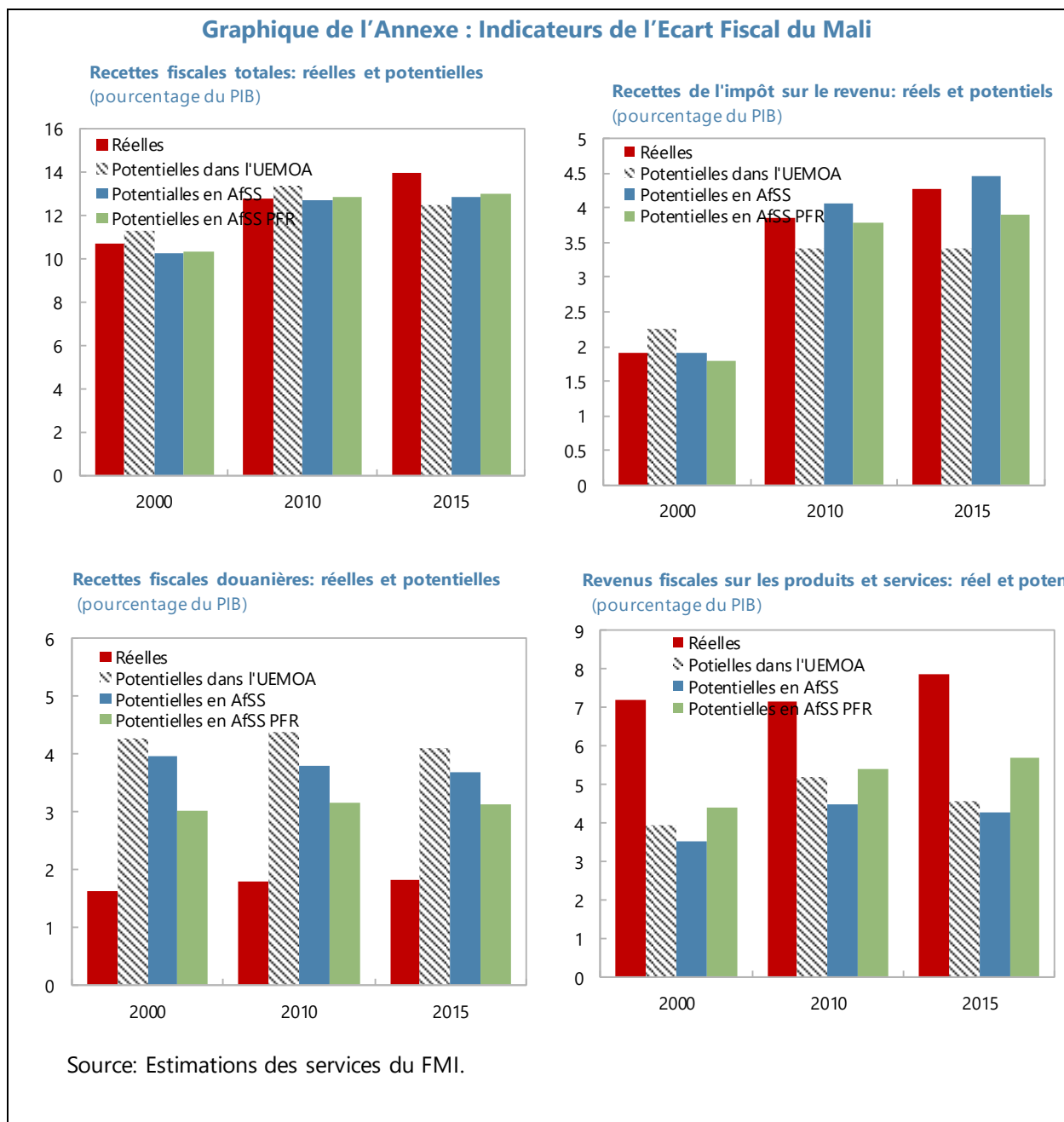
Déterminants du potentiel fiscal global				Déterminants du potentiel de l'impôt sur le revenu			
Recettes fiscales totales	UEMOA	AfSS	AfSS PFR	Impôt sur le revenu	UEMOA	AfSS	AfSS PFR
PIB par habitant	3.030***	1.615*	2.997***	PIB par habitant	1.069*	1.153*	1.930**
	[0.676]	[0.947]	[0.913]		[0.491]	[0.673]	[0.803]
Inflation, prix à la consommation (glissement annuel)	-0.046*	0.000	-0.014***	Agriculture (en pourcentage du PIB)	0.020	0.025	0.038
	[0.023]	[0.000]	[0.003]		[0.017]	[0.043]	[0.034]
Importations (en pourcentage du PIB)	0.015	0.014	0.002	Consommation (en pourcentage du PIB)	-0.003	0.001	0.001
	[0.037]	[0.010]	[0.009]		[0.002]	[0.002]	[0.002]
Exportations (en pourcentage du PIB)	0.033	0.014	0.027	Formation Brute de Capital (en pourcentage du PIB)	0.030	0.018	0.010
	[0.023]	[0.022]	[0.037]		[0.019]	[0.020]	[0.021]
Agriculture (en pourcentage du PIB)	-0.043*	-0.017	0.023	Population urbaine (en pourcentage total)	-0.022	0.063	-0.077
	[0.019]	[0.054]	[0.050]		[0.053]	[0.075]	[0.102]
Consommation (en pourcentage du PIB)	-0.006	-0.003	-0.003	Total rentes ressources naturelles (en pourcentage du PIB)	-0.006	0.036	0.026
	[0.004]	[0.003]	[0.003]		[0.031]	[0.022]	[0.019]
Formation Brute de Capital (en pourcentage du PIB)	0.094**	0.036	0.029	M2 (en pourcentage du PIB)	0.005	0.003	0.030
	[0.029]	[0.034]	[0.037]		[0.023]	[0.020]	[0.022]
Population urbaine (en pourcentage total)	-0.119	0.003	-0.133	Masse salariale (en pourcentage du PIB)	0.136	0.207	0.375***
	[0.106]	[0.116]	[0.106]		[0.129]	[0.127]	[0.121]
Total rentes ressources naturelles (en pourcentage du PIB)	-0.053	0.040	-0.023	Constante	-4.531*	-8.577**	-10.515**
	[0.038]	[0.044]	[0.030]		[2.246]	[4.072]	[4.265]
M2 (en pourcentage du PIB)	0.050**	0.089**	0.162***	Observations	159	662	418
	[0.021]	[0.044]	[0.045]	Nombre de pays	8	38	22
Constante	-3.862*	-1.224	-7.445*	Racine carrée	0.478	0.256	0.483
	[1.903]	[4.682]	[3.892]	R2	0.451	0.247	0.473
Observations	165	657	408	Erreurs types standard entre crochets			
Nombre de pays	8	38	22	*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1			
Racine carrée	0.751	0.241	0.510				
R2	0.735	0.229	0.498				
Erreurs types standard entre crochets							
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1							

Déterminants du potentiel de l'impôt commercial				Déterminants du potentiel de l'impôt sur les biens			
Recettes fiscales douanières	UEMOA	AfSS	AfSS PFR	Taxes sur les biens et les services	UEMOA	AfSS	AfSS PFR
PIB par habitant	0.415	-0.263	0.148	PIB par habitant	1.329*	0.641	0.081
	[0.820]	[0.389]	[0.351]		[0.695]	[0.391]	[0.353]
Inflation, prix à la consommation (glissement annuel)	-0.017	-0.004***	-0.003***	Inflation, prix à la consommation (glissement annuel)	-0.040**	-0.006***	-0.005***
	[0.017]	[0.001]	[0.001]		[0.013]	[0.002]	[0.001]
Importations (en pourcentage du PIB)	0.013	0.007	0.003	Agriculture (en pourcentage du PIB)	-0.054	-0.018	-0.005
	[0.029]	[0.005]	[0.007]		[0.030]	[0.015]	[0.018]
Exportations (en pourcentage du PIB)	0.018	-0.054***	-0.014	Consommation l'État (en pourcentage du PIB)	-0.057*	-0.021	0.006
	[0.032]	[0.017]	[0.018]		[0.030]	[0.039]	[0.036]
Population urbaine (en pourcentage total)	-0.057	-0.022	-0.007	Consommation des ménages (en pourcentage du PIB)	-0.025	-0.014	-0.009
	[0.087]	[0.055]	[0.044]		[0.035]	[0.010]	[0.008]
Total rentes ressources naturelles (en pourcentage du PIB)	0.015	0.029*	0.004	Formation brute de capital fixe (pourcentage du PIB)	0.046*	0.028**	0.033**
	[0.037]	[0.016]	[0.022]		[0.020]	[0.011]	[0.012]
Constante	2.665	6.916***	2.582	Population urbaine (en pourcentage total)	-0.032	0.010	0.076
	[3.060]	[1.567]	[1.621]		[0.075]	[0.051]	[0.050]
Observations	166	705	416	M2 (en pourcentage du PIB)	0.003	0.015	0.044**
Nombre de pays	8	38	22		[0.028]	[0.028]	[0.021]
Racine carrée	0.063	0.136	0.024	Ouverture (en pourcentage du PIB)	0.012	0.018**	0.008**
R2	0.0280	0.129	0.00959		[0.009]	[0.008]	[0.004]
Erreurs types standard entre crochets				Constante	0.625	-0.072	0.695
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1					[5.681]	[1.827]	[1.899]
				Observations	163	645	401
				Nombre de pays	8	38	22
				Racine carrée	0.520	0.333	0.441
				R2	0.492	0.324	0.428
				Erreurs types standard entre crochets			
				*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1			

Source : estimations des services du FMI.

## Annexe II. Indicateurs de l'Écart Fiscal du Mali



## Bibliographie

- Aigner, Lovell, and Peter Schmidt. 1977. "Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models." *Journal of Econometrics* 6: 21–37.
- Alfirman L., (2003), "Estimating Stochastic Frontier Tax Potential: Can Indonesian Local Governments Increase Tax Revenues Under Decentralization?", Center for Economic Analysis Working Paper No. 03-19, Department of Economics, University of Colorado at Boulder, Colorado 80309.
- Baunsgaard, T. and Keen, M., 2010. Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization. *Journal of Public Economics*, Vol. 94, pp.563-577.
- Fenochietto, R. and Pessino, C., 2013, "Understanding Countries' Tax Effort" IMF Working Paper 13/244.
- Greene, W., 2005, "Reconsidering heterogeneity in panel data estimators of the stochastic frontier model," *Journal of Econometrics*, 126, pp. 269–303.
- Pessino, C., and R., Fenochietto. 2010. "Determining Countries' Tax Effort." *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública* 195 (4): 65–87.

# ÉVALUATION DES RISQUES ET DES MESURES DE LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE ET LE TRANSFERT DE BÉNÉFICES

Les firmes multinationales (FMN) jouent un rôle central dans l'économie et les finances du Mali. En 2016, les exportations aurifères (dominées par les FMN) ont représenté plus de 80 % du total des exportations. Les FMN sont à l'origine de plus de 50 % du chiffre d'affaires total des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et d'un peu plus de 80 % des bénéfices imposables. Il semblerait que le transfert de bénéfices par les FMN au Mali provoque une érosion de son assiette des recettes en raison du poids des pays à faible fiscalité dans les IDE à destination du Mali, des informations insuffisantes sur les prix de transfert et de l'absence de règles efficaces en matière de sous-capitalisation et de l'éclatement du cadre de la politique fiscale du Mali dans diverses lois, ce qui accroît le risque d'incohérence dans l'élaboration des politiques et le recouvrement de l'impôt. Côté positif, étant donné le réseau limité de conventions fiscales du Mali, les taux des impôts retenus à la source sont proches des taux nationaux sur les dividendes, les intérêts et les redevances. Ce document propose une stratégie qui s'articule autour de quatre éléments pour faire face plus efficacement aux risques de transfert de bénéfices dans les secteurs clés de l'économie malienne : (1) maintenir les taux des impôts retenus à la source dans les conventions fiscales (actuelles et futures) à des niveaux proches des taux nationaux actuels; (2) compléter les règles en matière de prix de transfert adoptées récemment avec des méthodes simples adaptées à la structure de l'économie du Mali, en particulier aux transactions interentreprises dans les industries extractives et le secteur des télécommunications; (3) instaurer des règles efficaces en matière de sous-capitalisation; (4) repenser l'utilisation d'incitations fiscales, notamment de trêves fiscales, comme outil pour encourager l'investissement.

## A. Introduction

### 1. Les firmes multinationales (FMN) contribuent fortement aux recettes publiques au Mali.

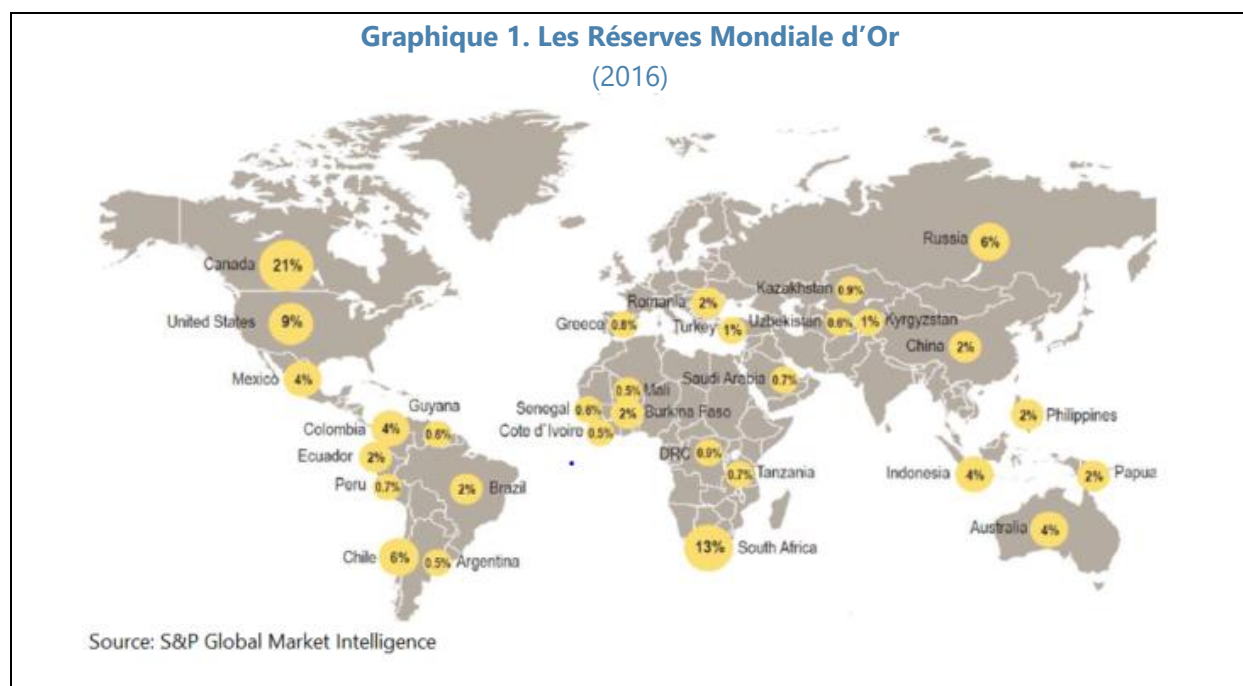
En 2016, elles ont représenté plus de 50 % du chiffre d'affaires total des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) et plus de 80 % de l'IS (hors petites et moyennes entreprises).<sup>1</sup> Les cinq plus grandes FMN des industries extractives et les deux seuls opérateurs de télécommunications dominent le secteur des FMN : chaque groupe est à l'origine d'un tiers de l'IS. L'importance des FMN pour l'assiette fiscale du Mali continue à s'accroître, le volume d'investissements directs étrangers ayant augmenté de plus de 80 % entre 2011 et 2015. Les FMN ont aussi diversifié leurs investissements dans d'autres secteurs d'activité comme le pétrole, le bâtiment et les services financiers.

### 2. Les industries extractives, qui constituent l'objet central de ce document, jouent un rôle

<sup>1</sup> Sauf indication contraire, tous les indicateurs liés à la fiscalité dans ce document reposent sur des données communiquées par le ministère malien des Finances et ses services (principalement les administrations des impôts et des douanes).

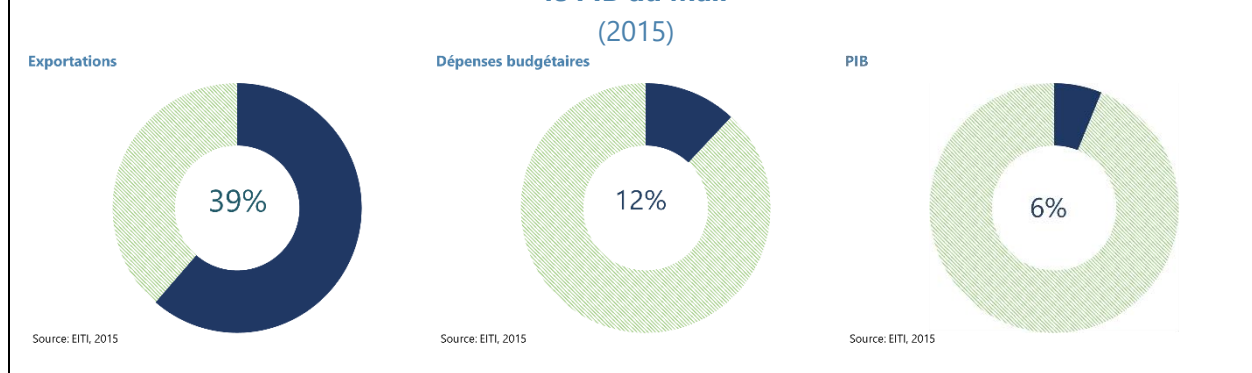
**majeur dans le développement économique du Mali.** L'exploitation aurifère domine le secteur, les réserves étant estimées à 830 tonnes en 2017, soit 16 années de production aux niveaux actuels de production. Le Mali possède 0,5 % des réserves mondiales d'or (Graphique 1). Il figure parmi les cinq plus grands producteurs d'or en Afrique, avec une production de 50,6 tonnes en 2017. La part des industries extractives dans le PIB a reculé, passant d'un point haut de 10 % en 2006 à 6 % en 2016, en partie sous l'effet de la baisse des cours des produits de base. Toutefois, la contribution de l'or à la position extérieure du Mali est restée forte : la part de l'or dans les exportations totales de biens a constamment dépassé 50 % depuis le début de la première décennie 2000 et s'est élevée à respectivement 62 % et 67 % en 2015 et 2016. Les effets sur l'emploi direct de l'exploitation minière à grande échelle sont limités mais l'emploi a progressé dans l'extraction artisanale ces dernières années.

**3. Ce document évalue le risque d'érosion de l'assiette fiscale du Mali sous l'effet du transfert de bénéfices à l'étranger, en privilégiant les industries extractives, et propose des mesures pour atténuer ce risque.** Il s'organise comme suit : la partie II décrit les principales caractéristiques des règles fiscales internationales du Mali ; la partie III évalue les risques potentiels du transfert de bénéfices à l'étranger pour les recettes fiscales du Mali et la partie IV analyse les principaux problèmes fiscaux internationaux découlant des transactions intragroupe au Mali.





**Graphique 2. Mali: Part du Secteur Minier dans les Exportations, les Dépenses Budgétaires, et le PIB du Mali**



## B. Le Système Fiscal International du Mali

**4. Deux éléments essentiels régissent les règles fiscales internationales du Mali :** (1) la politique fiscale intérieure, qui s'applique généralement à tous les investissements, qu'ils proviennent du Mali ou de pays étrangers, et englobe le Code général des impôts (CGI), trois codes miniers (1991, 1999 et 2012), le Code de l'investissement et les récentes réglementations du Mali en matière de prix de transfert; (2) les conventions fiscales bilatérales, que le Mali a signées avec des pays partenaires, parmi lesquels d'autres membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

### Le Droit National

**5. Comme dans la plupart des autres pays, le principal instrument d'action du droit national est l'IS (l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux), que le Mali applique sur une base territoriale : les bénéfices réalisés par des sources au Mali sont soumis à l'impôt au Mali, alors que les bénéfices réalisés par des sources extérieures au Mali sont exonérés.** L'IS, dont les principales caractéristiques sont présentées dans l'Encadré 1, se situe dans la ligne de celui des pays d'Afrique subsaharienne (AfSS), s'agissant de son assiette comme de ses taux. Cependant, compte tenu de l'interaction entre l'IS et diverses autres lois, comme les codes miniers ou le code de l'investissement, le système global de l'IS est complexe pour les investisseurs et l'administration fiscale.

**6. Le code minier (CM) et le code de l'investissement (CI) jouent un rôle majeur dans l'élaboration du régime fiscal global pour les FMN opérant au Mali.** Si l'un des principaux objectifs de ces codes est d'inciter les entreprises à investir et à embaucher, ils sont à l'origine de complexités et ouvrent la voie à des stratégies d'évasion fiscale qui transfèrent les bénéfices en dehors du Mali ou à l'intérieur du pays, d'entreprises imposables vers des structures non imposables (ou faiblement taxées).

**7. Les sociétés minières au Mali et leurs sous-traitants sont régis par les codes miniers de**

**1991, 1999 et 2012.**<sup>2</sup> Le CM définit les principaux impôts, droits, prélèvements et redevances applicables aux sociétés minières et confère aux FMN remplissant les conditions requises une stabilité fiscale pendant 30 ans au maximum. Certaines des règles qui président à la détermination de ces impôts figurent dans le CM, auquel cas elles prévalent sur le droit fiscal général dans le CGI; les autres font référence au CGI. Ce chevauchement des règles fiscales est source de complexité et réduit la capacité des pouvoirs publics à engager des réformes efficaces de l'IS.

**8. Les codes miniers et le code de l'investissement accordent des exonérations de TVA et de droits de douane.** En 2016, ces exonérations ont représenté 24 % de l'ensemble des dépenses fiscales au titre de la TVA et des droits de douane et quelque 21 % des dépenses fiscales totales.<sup>3</sup> Ces exonérations sont similaires pour les trois codes miniers et prennent la forme d'admissions temporaires et d'exonérations pendant la phase d'exploration et les trois premières années de production. Elles englobent aussi des exonérations de droits d'importation pour les produits pétroliers durant toute la phase d'exploitation. Du point de vue de la politique fiscale, les exonérations de droits de douane pour les consommations intermédiaires et de capital ne sont pas toutes problématiques puisque leur objectif premier est de neutraliser l'impact des droits sur le coût du capital. Toutefois, compte tenu de ces exonérations de droits de douane, il devient possible d'augmenter artificiellement les prix des achats interentreprises et donc de restreindre l'assiette de l'IS.

---

<sup>2</sup> Les autorités maliennes travaillent actuellement sur une révision du code minier. Sept des dix mines au total relèvent actuellement du CM de 1991, en raison de clauses de stabilité de longue durée, et trois relèvent du code de 1999.

<sup>3</sup> Les estimations utilisées dans ce document ont été communiquées par les administrations maliennes des impôts et des douanes. Le Mali ne publie pas la méthodologie, les sources des données et le système fiscal de référence pour ses estimations de dépenses fiscales, d'où la difficulté à évaluer leur qualité.

### Encadré 1. Principales Caractéristiques de l'Impôt Malien sur les Sociétés

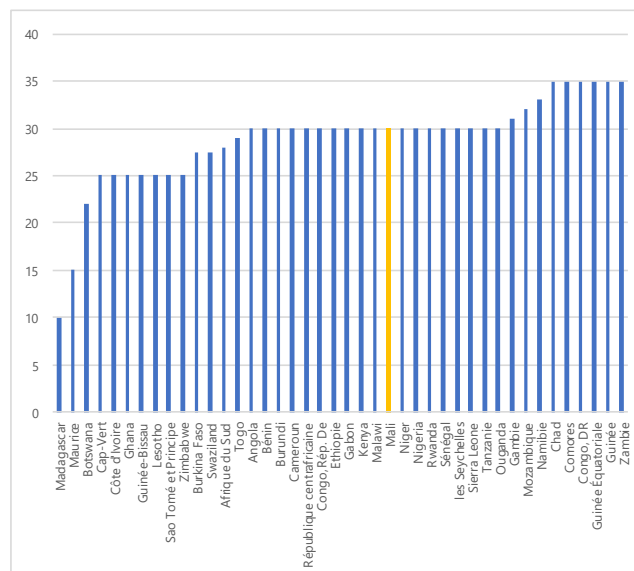
**Le taux normal de l'IS est de 30 % (il était de 35 % en 2012).**<sup>4</sup> Un taux minimum égal à 1 % du chiffre d'affaires s'applique, même dans les cas où les entreprises essuient des pertes (Impôt minimum forfaitaire). Le taux de l'IS se situe dans la ligne des taux en vigueur en Afrique subsaharienne (AfSS) (Graphique 3) et son assiette respecte généralement les normes internationales.<sup>5</sup> Il convient de noter que seuls deux pays d'AfSS affichaient un taux d'imposition inférieur à 20 % en 2015 (Maurice et Madagascar) et que tous les autres sont proches de la moyenne de 28,8 %. Les amortissements sont déductibles s'agissant des actifs corporels, à des taux qui correspondent à leur durée de vie économique. Les pertes subies conformément aux règles fiscales peuvent être reportées pendant trois ans.

#### Des impôts retenus à la source

**s'appliquent à des taux de 10 % sur les dividendes distribués et de 15 % sur les**

**intérêts et commissions payés à des non-résidents.** Ce système de retenue à la source réduit les avantages potentiels de l'arbitrage des taux d'imposition qui s'impose dans les stratégies de transfert de bénéfices.<sup>6</sup> Une réserve tient à la rédaction de l'article 41 du Code général des impôts (CGI), qui fait référence aux intérêts versés et non pas aux intérêts courus. Les FMN peuvent utiliser cet article pour déduire les intérêts dus aux filiales étrangères de l'assiette de leur IS sans verser les intérêts, ce qui retarde ainsi le paiement de l'impôt retenu à la source.

**Graphique 3. Taxe de l'IS en Afrique Subsaharienne, 2015 (pourcentage)**



Source: FAD Tax Policy Rates Database

**9. Le CM de 1991 accorde une exonération temporaire d'IS pendant cinq ans, ce qui est particulièrement généreux au regard de l'espérance de vie des mines (10 à 15 ans).** Les CM de 1999 et 2012 ont supprimé l'exonération de cinq ans mais, comme le code de 1991 continue à s'appliquer à de nombreux projets, plusieurs FMN ont pu continuer à bénéficier de cette exonération ces dernières années, y compris pour des projets de développement minier.<sup>7</sup> L'estimation des dépenses fiscales au titre de l'IS imputables au CM est étonnamment basse, à savoir 1,2 % de l'IS payé par les FMN en 2016.

<sup>4</sup> Loi 2011-078 du 23 décembre 2011 (loi de finances pour l'exercice 2012).

<sup>5</sup> Le Mali est membre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, qui coordonne la définition de la politique fiscale intérieure via des directives régionales. Le taux et l'assiette de l'IS font l'objet de directives. Cf. Mansour et Rota-Graziosi (2014) pour une présentation du dispositif d'harmonisation fiscale de l'UEMOA.

<sup>6</sup> L'arbitrage résulte de la déduction des charges au taux normal de l'IS de 30 % mais du paiement de l'impôt retenu à la source à des taux inférieurs. L'incitation à transférer les bénéfices via des charges déductibles dépend essentiellement de cet écart.

<sup>7</sup> Deux mines en activité parmi les plus vastes et les plus rentables ont bénéficié d'exonérations d'IS conformément au CM de 1991 au cours des dernières années.

**10. Les taux de l'IS appliqués dans les codes miniers ont diminué au fil du temps.** Le CM de 1991 a mis en place un taux de l'IS de 45 % ; celui de 1999 l'a ramené à 35 %; celui de 2012 applique le taux de 30 % du CGI mais prévoit un taux réduit de 25 % pour les quinze premières années d'exploitation d'une mine. Le taux actuel est comparable à celui des pays miniers en Afrique. À titre d'exemple, le taux maximum en Afrique du Sud est de 28 %, alors que la République démocratique du Congo, la Tanzanie et le Niger appliquent un taux de 30 %.

**11. Outre l'IS et les retenues à la source, la législation du Mali englobe des impôts applicables à des secteurs qui pourraient dégager des bénéfices supérieurs à la normale en raison des caractéristiques propres au pays, par exemple dans les industries extractives et les télécommunications (Tableau 1).**

Par conséquent, les sociétés minières sont soumises à des redevances de 6 % conformément aux codes de 1991 et 2012 (3 % au titre du code de 1999). Pour leur part, les sociétés de télécommunications sont soumises à un impôt sur le chiffre d'affaires de 5 %. Ces taux sont en général conformes aux taux applicables dans la région.<sup>8</sup>

**Tableau 1. Taux de redevances miniers et télécommunications dans certains pays d'Afrique subsaharienne (%)**

Pays	Miniers	Télécommunications
Bénin		2%
Burkina Faso	3% to 5%	5%
Côte d'Ivoire	3% to 6%	5%
Congo, DR	3%	
Ghana	5%	
Guinée	5%	
Kenya	5%	
Madagascar	2%	
Mali (MC 2012)	3% + 3%	5%
Mauritanie	4% to 6.5%	
Niger		3%
Sénégal	3%	2%
Sierra Leone	5%	
Afrique du Sud	0.5% to 5%	
Tanzanie	4%	
Zimbabwe	5%	

Sources: Laporte, De Quatrebarbes et Bouterige (2016) pour l'exploitation minière et IBFD pour les télécommunications.

Note: Les pays utilisent différents noms pour les taxes sur le chiffre d'affaires des télécommunications, mais ils sont économiquement équivalents aux royalties ad-valorem (pourcentage du chiffre d'affaires).

**12. Actuellement, le Mali ne taxe pas le transfert indirect de droits miniers ou de tout autre titre ou droit pour des actifs situés au Mali, à savoir le transfert des parts de la personne morale propriétaire des droits, contrairement à la vente directe des droits.** Cette question a été identifiée et analysée par la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales comme une source potentiellement importante de déplacement de bénéfices, surtout dans des secteurs comme les industries extractives et les télécommunications.<sup>9</sup> Cela concerne particulièrement le Mali étant donné le volume considérable d'IDE à destination du pays qui transitent par des paradis fiscaux (cf. partie III). Le Mali pourrait envisager d'étendre l'imposition des gains sur ces transferts.

### **Réglementations en Matière de Prix de Transfert**

**13. Le Mali a récemment adopté des réglementations relatives aux prix de transfert qui**

<sup>8</sup> Bien que les redevances soient considérées comme un impôt sur les rentes, elles sont moins efficaces d'un point de vue économique que d'autres formes d'impôts sur les rentes (Cf. Boadway et Keen, 2010).

<sup>9</sup> Plateforme de collaboration sur les questions fiscales (2017b).

**clarifient l'application du principe de pleine concurrence (PPC).**<sup>10</sup> Instauré dans les années 30 dans la législation des États-Unis et des pays européens, le PPC a été inclus dans l'article 9 des conventions-types de l'OCDE et des Nations Unies. Il consiste à comparer le prix d'une transaction intragroupe au prix dont les entreprises indépendantes auraient convenu dans des conditions similaires. Malgré son utilisation fréquente à l'échelle mondiale, le PPC a été critiqué pour son incapacité à lutter efficacement contre les techniques de transfert de bénéfices et d'érosion de la base d'imposition. Son application concrète a atteint un degré de complexité qui n'est guère adapté aux moyens dont disposent les pays en développement.

**14. Les réglementations maliennes en matière de prix de transfert sont conformes aux normes internationales mais ne s'appliquent pas aux transactions interentreprises à l'intérieur du Mali.** Il s'agit d'un risque potentiellement élevé en raison des divers régimes préférentiels pour les impôts directs et indirects, qui peuvent inciter les FMN à manipuler leurs prix de transfert à l'intérieur du Mali, par exemple entre une mine rentable qui arrive en fin de vie et une nouvelle mine (filiales organisées différemment mais liées) ou entre une mine et ses sous-traitants.

**15. Les réglementations introduisent des obligations relatives à la documentation sur la base de la méthode de l'OCDE qui s'articule autour d'un fichier principal et d'un fichier local ainsi qu'une déclaration simplifiée.** Il s'agit d'une évolution favorable qui permettra au Mali de mieux évaluer les risques de transfert de bénéfices, de sélectionner le type de contrôle qui a de bonnes chances de rapporter des recettes supplémentaires et de procéder à des contrôles plus efficacement. L'instauration d'obligations déclaratives pays par pays pourra survenir à un stade ultérieur, une fois que le Mali aura acquis des connaissances et amélioré ses capacités en matière de prix de transfert.

**16. Il faudrait étoffer les réglementations afin d'élaborer des règles qui ciblent les transactions les plus importantes, comme les exportations d'or, et proposent des méthodes transparentes d'établissement des prix en vue de renforcer la certitude fiscale pour les FMN.** Les réglementations actuelles s'appliquent de manière générale et ne comportent pas de règles simplifiées ou de régimes de protection particuliers.<sup>11</sup> Toutefois, plusieurs caractéristiques de l'économie et du cadre de l'action gouvernementale du Mali imposent des méthodes simplifiées : les moyens de l'administration fiscale sont relativement limités, en particulier pour la fiscalité internationale ; le nombre de grandes FMN reste faible ; et les transactions interentreprises importantes d'un point de vue économique sont aussi limitées et assez stables mais d'une grande valeur.

**17. Le seul régime de protection existant concerne un plafonnement du taux d'intérêt prélevé sur la dette des sociétés liées, qui est fixé au taux de la BCEAO plus 2 points de**

<sup>10</sup> Lois de finances pour 2016 et 2017.

<sup>11</sup> Les régimes de protection sont des lois qui dispensent les contribuables des réglementations générales en matière de prix de transfert. Leur objectif est de garantir la certitude des résultats fiscaux, lorsque les contribuables suivent certaines règles.

**pourcentage.**<sup>12</sup> Ce plafond réduit considérablement le risque de différends.

## Les Conventions de Double Imposition

**18. Les conventions fiscales peuvent être utiles pour garantir avec certitude le traitement fiscal des flux d'investissement entre deux pays, et contribuer à éliminer la double imposition.**<sup>13</sup> Toutefois, à moins qu'elles ne soient structurées de manière efficace, individuelle et comme un réseau, les conventions fiscales pourraient ouvrir la voie à des stratégies d'évasion fiscale et considérablement limiter les droits d'imposition du pays d'origine (le Mali dans ce document). En octobre 2016, le Mali avait signé une convention fiscale multilatérale avec les pays partenaires de l'UEMOA et des conventions bilatérales avec la France, l'Algérie, la Russie, le Maroc, la Tunisie et Monaco. Toutes ces conventions respectent en général la convention-type des Nations Unies.

**19. En général, les conventions fiscales du Mali ont préservé le rôle protecteur des impôts retenus à la source sur les paiements à des non-résidents, avec certaines exceptions (Tableau 2).** La plus importante est l'absence de retenue sur les services de gestion et

**Tableau 2. Les traités internationaux signés par le Mali: Taux de retenue à la source**

	Dividendes	Intérêts	Redevances	Services techniques	Gestion interentreprises
<b>CGI rates</b>	<b>10%</b>	<b>15%</b>	<b>30%</b>	<b>15%</b>	<b>15%</b>
Algeria	10%	15%	15%	0%	0%
France	10%	15%	0%	0%	0%
Morocco	5%	10%	10%	0%	0%
Monaco	10%	6%	15%	0%	0%
Russia	15%/10%	15%	0%	0%	0%
Tunisia	0%	5%	10%	0%	0%
WAEMU	10%	15%	15%	0%	0%

Source: législation du pays.

techniques interentreprises, à savoir que le taux de 15 % sur ces charges dans le CGI ne s'applique pas aux paiements aux résidents des pays partenaires de la convention. Cette exception pourrait être notable du point de vue de l'érosion de l'assiette fiscale, dans la mesure où les paiements au titre des services techniques et de gestion entre sociétés liées ont pris une importance accrue au fil des années.

**20. Le Mali devrait continuer à négocier les taux des impôts retenus à la source dans ses conventions fiscales en fonction des taux généraux dans son CGI.** Il faut éviter les écarts de taux significatifs entre les conventions et avec les pays non signataires d'une convention puisqu'ils peuvent donner lieu à des pratiques de chalandage fiscal, dont le principe est qu'une multinationale s'installe dans un pays signataire d'une convention uniquement pour bénéficier des taux bas de ses impôts retenus à la source. Ces pratiques nécessitent une autre série de lois anti-évasion, qui peuvent être difficiles à appliquer.

<sup>12</sup> Conformément au CM de 1991, le taux de base applicable aux sociétés minières était le LIBOR au lieu du taux de la BCEAO.

<sup>13</sup> Les conventions de double imposition attribuent les droits d'imposition respectifs entre deux pays contractants.

## C. Le Risque d'Évasion Fiscale

**21. Ce document analyse les circuits et indicateurs afin d'identifier l'ampleur du risque de pratiques d'évasion fiscale par les FMN pour le Mali.** Plutôt que d'appliquer une méthode quantitative pour estimer schématiquement les pertes fiscales potentielles,<sup>14</sup> l'analyse s'appuie sur les caractéristiques des IDE et sur des données au niveau des entreprises issues des déclarations d'impôts, qui fournissent des indicateurs plus solides et une estimation chiffrée de l'ampleur du transfert de bénéfices. Cette partie étudie la nature des transactions avec les pays à faible fiscalité, la rentabilité des FMN au Mali et leurs pratiques de sous-capitalisation. Elle analyse en outre les principales transactions interentreprises réalisées au Mali (cf. partie IV). À elles deux, cette partie et la suivante permettent de formuler des solutions pour renforcer l'efficacité des mesures de protection de l'assiette fiscale du Mali découlant des activités commerciales des FMN.

### Exposition aux Pays à Faible fiscalité et Sous-Evaluation des Exportations

**22. Les données issues de l'Enquête coordonnée sur l'investissement direct (ECID) semblent indiquer qu'une part importante des IDE à destination du Mali transite par des pays à faible fiscalité.**

Entre 2011 et 2015, les trois principaux pays d'origine des IDE à destination du Mali ont été le Royaume-Uni, la Barbade et l'Australie (Tableau 3). Dans l'ECID, le Royaume-Uni ne fait état d'aucun investissement sortant au Mali. Ces investissements peuvent donc être attribués aux Territoires britanniques d'outre-mer et dépendances de la Couronne britannique<sup>15</sup> comme Jersey (par exemple le groupe Randgold) et les Îles Caïmans (par exemple le groupe Avnel Gold Mining).<sup>16</sup> Fin 2015, plus de 60 % des IDE entrants du Mali concernaient le Royaume-Uni et la Barbade (par exemple Avion Resources Mali).<sup>17</sup>

Tableau 3. Le stock des entrées d'IDE au Mali en 2015

Pays	Total	Capitaux propres	Dette	Dette / Capital
<b>Millions de dollars</b>				
Australie	390	16	374	23.1
Barbade	454	30	424	14.2
Canada	144	23	121	5.3
Sénégal	112	112	0	0.0
Afrique du Sud	109	38	71	1.9
Royaume-Uni	1,380	533	847	1.6
Autres pays	463	354	108	0.3
Total Monde	3,052	1,106	1,946	1.8
<b>Part du total (%)</b>				
Australie	12.8	1.5	19.2	
Barbade	14.9	2.7	21.8	
Canada	4.7	2.1	6.2	
Sénégal	3.7	10.1	0.0	
Afrique du Sud	3.6	3.4	3.6	
Royaume-Uni	45.2	48.2	43.6	
Autres pays	15.2	32.1	5.6	

Source: FMI, L'Enquête coordonnée sur l'investissement direct.

<sup>14</sup> Cf. par exemple Crivelli, De Mooij et Keen (2015).

<sup>15</sup> Les données provenant de l'ECID permettent de déclarer les flux d'investissement en provenance des Territoires britanniques d'outre-mer et dépendances de la Couronne britannique. Le Mali pourrait aligner ses déclarations sur cette structure afin de mieux évaluer les flux d'IDE provenant de pays à faible fiscalité.

<sup>16</sup> Initiative pour la transparence dans les industries extractives, Rapport sur le Mali 2014, décembre 2016.

<sup>17</sup> Idem.

**23. La progression des IDE entrants a pour l'essentiel pris la forme de dettes, ce qui met en évidence un risque élevé pour l'assiette fiscale dû à la sous-capitalisation.**<sup>18</sup> Entre 2011 et 2015, environ 84 % de l'augmentation des IDE (1,38 milliard de dollars) a pris la forme de dettes provenant de pays à faible fiscalité (dépendances du Royaume-Uni et Barbade). Cela implique des déductions importantes d'intérêts par rapport aux revenus générés au Mali. Ces revenus peuvent provenir de l'exploitation de nouvelles mines ou de l'extension de mines existantes. Ils auront des conséquences sur le plan fiscal pour le Mali pendant plusieurs années, d'où l'importance d'analyser les données des déclarations d'impôts sur de longues périodes.

#### Encadré 2. Exemple de Transfert de Bénéfices via des Déductions Excessives d'Intérêts

**Les règles en matière de sous-capitalisation plafonnent le montant des dettes pour lesquelles des intérêts sont déductibles fiscalement.** En général, la déductibilité des intérêts est limitée si le rapport entre la dette d'une entreprise et ses actifs ou capitaux propres dépasse un certain niveau. Les définitions exactes de la mesure de la dette au numérateur du ratio et des actifs ou capitaux propres au dénominateur varient d'un pays à l'autre. Ces dernières années, la tendance dans les pays de l'OCDE, en particulier les pays européens, a été de remplacer les règles en matière de sous-capitalisation par des règles de plafonnement des intérêts, par exemple les intérêts en pourcentage de l'excédent brut d'exploitation (EBE).

**Un cas hypothétique illustre les pertes de recettes imputables à la déduction des intérêts.** Dans les deux cas présentés, les actifs investis s'élèvent à 1.000 millions d'euros mais, dans le cas des «Parties liées», la dette provenant d'une société-mère étrangère équivaut à 90 % des actifs, ce qui se traduit par des déductions excessives d'intérêts par rapport au cas de «Pleine concurrence» et par des pertes au titre de l'IS de 19,2 millions d'euros.

Tableau 4. Cas Hypothétique

	Millions d'euros	Principe de pleine concurrence	Opération entre parties liées
1	Capitaux propres	900.0	100.0
2	Dettes	100.0	900.0
3 = 1 + 2	Actifs	1,000.0	1,000.0
4 = 2 / 1	Ratio de dette sur capital	0.11	9.00
5	Taux d'intérêt	0.08	0.08
6 = 2 * 5	Intérêts déductibles de l'IS	8.0	72.0
7	Taux de l'IS	0.30	0.30
8 = 6 * 7	Intérêts déductibles de l'IS * Taux de l'	2.4	21.6
9	Optimisation (réduction IS)		19.20

**24. La destination des exportations du Mali peut aussi faire apparaître un risque de déplacement des bénéfices via les prix de transfert.** Environ 75 % des exportations sont destinées à l'Afrique du Sud et à la Suisse. Ce pourcentage est resté relativement stable ces dernières années. Cette concentration peut paraître normale au regard de l'importance du raffinage de l'or dans ces deux pays (surtout en Suisse) mais elle pose la question de savoir si ces exportations sont évaluées convenablement pour l'IS et les redevances du Mali. Le problème pourrait être plus complexe dans la mesure où il peut être plus difficile de déterminer la valeur de l'or non raffiné à l'aide d'indices des prix aisément accessibles. Une analyse plus approfondie identifiant la nature des exportations aurifères, la relation entre les exportateurs (au Mali) et les importateurs (dans les deux pays destinataires évoqués) et la structure des prix pratiqués sur ces exportations pourrait livrer davantage d'informations sur l'érosion de l'assiette fiscale imputable à la sous-évaluation des prix à l'exportation interentreprises.

<sup>18</sup> Cf. l'Encadré 2 pour une description et une illustration de l'impact de la sous-capitalisation sur les recettes fiscales. L'exemple des «Parties liées» s'appuie sur des cas rencontrés dans les déclarations d'impôts des FMN des industries extractives résidentes au Mali.



## Rentabilité des FMN au Mali

**25. La faible rentabilité des FMN au Mali est un autre indicateur du transfert de bénéfices à l'étranger.** La rentabilité des FMN a donc été analysée et comparée à celle des entreprises nationales afin d'établir une distinction entre les situations potentielles d'évasion fiscale par le biais des prix de transfert et les véritables facteurs économiques.<sup>19</sup>

**26. Les filiales de FMN résidentes au Mali représentent une forte proportion du total de l'IS (81 %) mais avec une répartition inégale entre elles.** Les dix principales filiales sont à l'origine de plus de 67 % de l'IS. Le ratio IS/chiffre d'affaires médian pour l'ensemble des FMN s'élève à 1,1 %, <sup>20</sup> soit un niveau très légèrement supérieur au taux minimum de 1 % du chiffre d'affaires. Cela laisse entrevoir une très faible rentabilité fiscale des filiales de FMN résidentes au Mali, qui pourrait être en partie la conséquence d'un transfert de bénéfices.

**27. La rentabilité fiscale des FMN est en moyenne inférieure à celle des entreprises nationales, ce qui laisse aussi entrevoir un déplacement de bénéfices à l'extérieur du Mali.** À titre d'exemple, 29,5 % des FMN au Mali ont publié des résultats imposables négatifs en 2016, contre 16 % pour l'ensemble des entreprises relevant du régime normal de l'IS (hors entreprises exonérées). En outre, 42,7 % des FMN ont versé l'IS minimum en 2016 et plus de 31,4 % durant la période 2014-16. Comme cette période coïncide avec une baisse du cours de l'or, une analyse sur une période plus longue s'impose.

**28. Une analyse sectorielle plus approfondie serait utile pour identifier plus précisément les circuits de l'évasion fiscale et la perte de recettes qui va de pair avec celle-ci.** Elle pourrait inclure des comparaisons de divers éléments des structures des recettes et des coûts des entreprises résidentes au Mali. L'analyse pourrait aussi être élargie à des entreprises qui sont résidentes d'autres pays dont la structure économique est analogue à celle du Mali et qui opèrent dans les mêmes secteurs d'activité.

## Sous-Capitalisation

**29. L'exposition du Mali au risque de sous-capitalisation met en évidence un endettement excessif aux premiers stades de l'investissement et un recul par la suite en raison des bénéfices accumulés.** Environ 35 % des IDE entrants par pays d'origine en 2015 affichaient un ratio dette/fonds propres supérieur à 500 % (Tableau 4). Les investissements déclarés depuis le Royaume-Uni affichent un ratio de 159 % en 2015, contre 263 %

Tableau 4. Exposition du Mali au risque de sous-capitalisation

Pays d'origine	Ratios de la dette sur les capital social					La part dans l'IED total an 2015
	2011	2012	2013	2014	2015	
<b>Ratio &gt; 5 en 2015</b>						<b>0.35</b>
Australie	(18.62)	12.37	10.11	26.31	23.15	0.13
Barbade					14.21	0.15
Canada				0.76	5.26	0.05
Allemagne					5.74	0.02
<b>Ratio &gt; 1.5 en 2015</b>						<b>0.49</b>
Afrique du Sud		0.54		1.05	1.88	0.04
Royaume-Uni	2.63	1.30	0.46	0.88	1.59	0.45
<b>Monde</b>	<b>0.88</b>	<b>0.93</b>	<b>0.58</b>	<b>0.94</b>	<b>1.76</b>	<b>1.00</b>

Source: FMI, L'Enquête coordonnée sur l'investissement direct.

<sup>19</sup> L'analyse dans cette partie repose sur des données au niveau des entreprises communiquées par la Direction générale des impôts pour les années disponibles les plus récentes (2014 à 2016).

<sup>20</sup> Ce ratio peut être considéré comme un «ratio recettes fiscales/chiffre d'affaires», à savoir qu'il mesure la participation de l'État à chaque euro de chiffre d'affaires à travers la rente minière.

en 2011. Les IDE en provenance de la Barbade présentent une situation comparable, avec un apport massif de dettes vers le Mali en 2015.

**30. Environ 84 % des IDE à destination du Mali sont exposés au risque de sous-capitalisation, dans l'hypothèse où un ratio dette/fonds propres de 1,5 à long terme est la norme.** Cela semble être particulièrement le cas des FMN des industries extractives, ce que confirment les données au niveau des entreprises issues des fichiers fiscaux, qui montrent que les ratios dette financière/capital social (à savoir la contribution initiale aux fonds propres) des sociétés minières sont disproportionnés par rapport au volume de l'investissement total. Toutes les FMN des industries extractives ont souscrit le capital social minimum requis (ou un peu plus) et financé les investissements restants par l'endettement.<sup>21</sup> À titre de comparaison, des ratios similaires dans le secteur des télécommunications paraissent plus raisonnables. Des pratiques de sous-capitalisation ont été observées dans les industries extractives malgré la restriction imposée par le CM de 1991, qui a plafonné la déduction d'intérêts sur la dette interentreprises au montant du capital social.

**31. Ce phénomène est révélateur des dépenses excessives au titre des intérêts qui s'accumulent durant les premiers stades d'un investissement. Cela crée des pertes qui peuvent être imputées sur les bénéfices ultérieurs, ce qui retarde les paiements de l'IS et le versement du dividende prioritaire de 10 % à l'État malien.**<sup>22</sup> L'apport massif de dettes durant la première phase des projets devra à terme faire l'objet d'un remboursement sur les bénéfices accumulés, sans conséquences sur le plan fiscal.

**32. En résumé, les caractéristiques des entrées d'IDE et les données fiscales au niveau des entreprises semblent indiquer que la sous-capitalisation amoindrit l'assiette fiscale du Mali.** Des règles plus efficaces en matière de sous-capitalisation pourraient coupler un ratio dette/fonds propres (plutôt qu'une contribution initiale minimum aux fonds propres) à une règle de plafonnement des intérêts, afin de prendre en compte le niveau d'endettement comme le taux d'intérêt. Cette dernière pourrait être étendue à la partie non liée, y compris dans le contexte national.

## D. Renforcer les Règles en Matière de Prix de Transfert

**33. Cette partie propose des méthodes simplifiées pour renforcer les règles relatives aux prix de transfert que le Mali a adoptées récemment.** Des méthodes transparentes et faciles à appliquer devraient améliorer la protection du Mali contre les pratiques agressives en matière de prix de transfert. La publication de consignes administratives et la mise en place des moyens requis au sein de l'administration fiscale sont des objectifs réalistes pour les prochaines années.

**34. Compte tenu du poids des industries extractives et des télécommunications dans l'économie malienne et des catégories peu nombreuses de transactions assez importantes qui peuvent éroder l'assiette fiscale du Mali, cette partie s'intéresse aux risques de transfert de**

<sup>21</sup> Tout au long de la durée de vie d'une mine, les bénéfices accumulés sont susceptibles d'accroître les fonds propres et donc de ramener le ratio dette/fonds propres à un niveau plus acceptable.

<sup>22</sup> En général, l'État malien possède 20 % des mines, dont la moitié a droit à des dividendes prioritaires.

**bénéfices ci-après** : sous-évaluation des exportations aurifères; déplacement de bénéfices à l'intérieur du Mali, notamment en raison de règles de cantonnement peu contraignantes dans les industries extractives; tarification et structuration des services interentreprises et des redevances; et tarification des appels internationaux entrants.

### Évaluation des Exportations Aurifères

**35. Les autorités maliennes maîtrisent bien la quantité et la qualité des exportations aurifères par les FMN.** La teneur en minéraux est vérifiée au moyen des propres contrôles des FMN et des rapports sur le raffinage sont portés à la connaissance des autorités maliennes. Si cela n'élimine pas tous les risques, cela limite les pratiques abusives flagrantes. Les autorités projettent de créer leurs ressources personnelles de laboratoire. Si cette initiative peut améliorer les contrôles existants, elle devra être envisagée du point de vue d'une analyse coûts-avantages.

**36. Les autorités disposent de moins d'informations sur les prix à l'exportation, que les FMN peuvent sous-estimer, ce qui pèse sur les recettes de l'IS et des redevances.** La situation est nettement plus délicate dans les industries extractives, où le CM perpétue un régime fiscal complexe en scindant les redevances en deux impôts : un impôt basé sur le chiffre d'affaires et un impôt *ad-valorem* basé sur les prix sortie mine.

**37. Une méthode d'évaluation plus simple, qui repose sur la méthode du prix comparable sur le marché libre, devrait viser la cohérence entre les différents impôts sur le chiffre d'affaires.** L'élaboration de cette méthode nécessite une analyse comparative des transactions entre les exportations vers des tiers et les exportations vers des parties liées, afin d'identifier les écarts et d'établir des règles simples, compatibles avec les pratiques des marchés indépendants. Cette analyse serait utile pour parvenir à une répartition des recettes conforme au principe de pleine concurrence résultant de la différence entre les prix départ mine cotés et les prix hors cote. Compte tenu de l'importance de la rente économique dans les industries extractives, les méthodes s'appuyant sur les marges ou les coûts ne doivent pas être autorisées, y compris pour les impôts sur les bénéfices.

### Adapter les Contrôles Fiscaux à la Durée de Vie des Investissements

**38. La nature de l'arbitrage fiscal varie pendant le cycle de vie des investissements, en particulier dans les secteurs à forte intensité capitalistique, comme dans les industries extractives.** À titre d'exemple, pendant une période d'exonération d'IS conformément au CM (ou au code de l'investissement pour les sociétés non minières), les FMN peuvent gonfler le prix des biens d'équipement importés dans le cadre d'un régime d'exonération de droits de douane afin de pouvoir faire état d'une dotation aux amortissements plus élevée à l'issue de la période d'exonération d'IS. Lorsqu'une mine arrive en fin de vie, les FMN sont incitées à vendre les biens d'équipement à un prix bas aux parties liées afin d'éviter de réaliser des plus-values.

**39. Les FMN peuvent prolonger l'avantage tiré des exonérations d'impôts indirects au-delà de la période d'exonération.** Elles peuvent augmenter artificiellement leurs stocks de biens intermédiaires et d'équipement (de pièces détachées par exemple) avant la fin de la période d'exonération afin de les utiliser pour des activités intervenant après la période d'exonération. Cela

souligne l'importance d'élargir les contrôles fiscaux aux quantités (et non pas seulement aux prix) et la complexité de la tâche lorsque des régimes d'exonération existent pour les facteurs de production comme pour les bénéfices.

**40. D'autres pratiques abusives peuvent découler de projets de développement minier.** En cas de développement au sein de la même entité juridique, la déduction immédiate des charges liées au développement peut neutraliser les bénéfices des activités existantes, ce qui retarde ainsi le paiement de l'IS et le versement de dividendes prioritaires à l'État malien. Dans le cas d'un développement dans une entité juridique distincte, une répartition des dépenses et recettes entre les entreprises liées peut être utilisée pour transférer les bénéfices vers l'entreprise nouvellement créée qui bénéficie d'une exonération d'IS. Un problème analogue se pose en cas de projets distincts gérés par deux parties liées.

**41. Il faudrait renforcer les règles de séparation des comptabilités afin de limiter les risques liés aux prix de transfert entre des entités distinctes mais liées, ou entre des projets au sein de la même entité juridique.** Cela signifie qu'il conviendrait de restreindre plus clairement la consolidation des bénéfices et les déductions à des fins fiscales entre des activités ou des projets différents engagés par le même contribuable, et que les règles en matière de prix de transfert devraient s'appliquer aux transactions interentreprises à l'intérieur du Mali. Cela facilitera aussi les contrôles fiscaux liés au recours aux exonérations d'IS et de droits de douane. Les règles de cantonnement devraient trouver un équilibre fragile entre la diminution des possibilités d'érosion de la base d'imposition et le fait d'encourager l'élaboration de nouveaux projets et le développement de projets existants.

### Services Interentreprises

**42. La surfacturation des services techniques et de gestion constitue un risque important au regard du profil industriel et technique des FMN au Mali (industries extractives, télécommunications, bâtiment, pétrole et, dans une moindre mesure, services financiers).** Une technique fréquemment utilisée au Mali consiste à facturer les services sur la base d'un pourcentage fixe du chiffre d'affaires du bénéficiaire, sans aucune garantie que le service soit effectivement rendu. La principale protection contre cette pratique abusive est l'impôt national retenu à la source de 15 %. Cependant, comme indiqué précédemment, les conventions fiscales du Mali ramènent ce taux à zéro et nuisent donc grandement à l'efficacité de cette protection.

**43. Les réglementations du Mali en matière de prix de transfert pourraient être adaptées pour s'attaquer concrètement à l'offre de services entre entreprises liées.** Il faudrait commencer par facturer ces services sur la base des dépenses engagées pour les services rendus (à condition qu'elles se justifient d'un point de vue économique), et non pas sur le chiffre d'affaires de la société bénéficiaire. Pour des raisons de simplicité, des régimes de protection peuvent être utilisés pour déterminer la marge acceptable sur les coûts des services offerts, comme le propose le Manuel pratique des Nations Unies sur la détermination des prix de transfert pour les pays en développement, ainsi qu'un plafonnement des montants déductibles pour tous les services de gestion et techniques, exprimé en pourcentage des autres charges par exemple.

## Redevances

**44. Les principaux secteurs d'activité au Mali ne sont pas fortement exposés à l'évasion fiscale via le paiement de redevances à des parties liées non-résidentes.** Néanmoins, la principale protection pour le Mali contre d'éventuelles pratiques abusives à travers cette technique tient à l'impôt retenu à la source de 30 % qui s'applique. Les conventions fiscales du Mali assurent généralement cette protection, mais avec des taux réduits. Les conventions signées avec la France et la Russie suppriment entièrement cette protection. C'est pourquoi il faut contrôler soigneusement les redevances versées aux résidents de ces pays. Sur ce point, le Mali pourrait songer à mettre au point une procédure de contrôle fiscal définissant une méthodologie pour fixer le montant des redevances interentreprises. En l'absence de données tierces utiles sur les transactions comparables dans la zone géographique concernée, une redevance basée sur les bénéfiques pourrait être envisagée.

## Appels Internationaux

**45. La facturation des appels internationaux entrants peut s'avérer problématique du point de vue des recettes, sachant que le Mali est en général un pays récepteur.** Outre l'IS, une diminution du chiffre d'affaires aurait aussi des répercussions sur d'autres impôts comme l'impôt sur le chiffre d'affaires des sociétés de télécommunications. Le Mali a récemment adopté une réglementation<sup>23</sup> instituant un droit de communication pour accéder à des informations portant sur les appels internationaux, par exemple les volumes et les accords d'itinérance. L'application de cette réglementation dans les faits devra être surveillée et les informations recueillies pourront être utilisées en vue de définir des règles claires concernant la détermination des prix interentreprises. Des données sur des transactions comparables avec des tiers seraient particulièrement utiles pour contrôler les prix de transfert.

## Se Doter de Moyens Efficaces en Matière de Prix de Transfert

**46. Le domaine des prix de transfert est complexe sur le plan technique. Il mobilise un savoir-faire en matière fiscale, juridique, comptable et économique et exploite ses propres méthodes.** Même si ce document n'examine pas les problèmes de moyens de l'administration fiscale, il est évident, d'après les discussions avec les inspecteurs des impôts maliens, que le Mali doit accroître ses ressources humaines dans les principaux services (administrations des impôts et des douanes et Ministère des Mines) pour faire respecter efficacement les règles anti-évasion étudiées dans ce document. La constitution d'une équipe spécialisée, en rapport avec le nombre de FMN en activité au Mali, permettrait de posséder des connaissances solides et centralisées pour gérer les cas les plus importants et pour venir en aide aux contrôleurs des impôts. Les principales compétences à acquérir ont trait aux modèles économiques et structures des FMN, à l'analyse de comparabilité des prix de transfert, à la comptabilité de gestion et au contrôle des prix de transfert.

<sup>23</sup> Loi de finances pour 2016.

## Bibliographie

Boadway, Robin, and Michael Keen, 2010, "Theoretical perspectives on resource tax design," in *The taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, Edited by Philip Daniel, Michael Keen and Charles McPherson, Routledge.

Cooper, Joel, Randall Fox, Jan Loeprick, and Komal Mohindra, 2016, *Transfer Pricing and Developing Economies: A Handbook for Policy Makers and Practitioners*, World Bank Group.

Cooper, Graeme S., 2014, "United Nations Papers on Selected Topics in Protecting the Tax Base of Developing Countries," *Preventing Tax Treaty Abuse*, September.

Crivelli, Ernesto, Ruud De Mooij, and Michael Keen, *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, Working Paper 15/118 (IMF: Washington DC).

Global Financial Integrity, 2010, *Illicit financial flows from Africa: hidden resource for development*.

IMF, 2014, "Spillovers in International Corporate Taxation," IMF Policy Paper, May.

ITIE Mali, 2016, *Rapport ITIE 2014*.

Laporte B., De Quatrebarbes C., Bouterige Y. (2016) "La fiscalité minière en Afrique : un état des lieux du secteur de l'or dans 14 pays de 1980 à 2015", Études et Documents, n° 17, CERDI.

Mansour, Mario, and Grégoire Rota-Graziosi, 2014, "Tax Coordination and Competition in the West African Economic and Monetary Union," *Tax Notes International*, 74:2, April 14, pp. 182-204.

OECD and G20, 2015 Base Erosion and Profit Shifting Project, Actions 1 to 15 (particularly action 4, 6 and 8 to 10) Final Reports, *Aligning transfer pricing outcomes with value creation*.

\_\_\_\_\_, 2017 *Transfer pricing guidelines for multinational enterprises and tax administrations*, July.

The Platform for Collaboration on Tax, 2017a, *A Toolkit for Addressing Difficulties in Accessing Comparables Data for Transfer Pricing Analyses*,

The Platform for Collaboration on Tax, 2017b, *The Taxation of Offshore Indirect Transfers—A Toolkit*

Rota-Graziosi, Grégoire, Oana Luca, Bertrand Laporte et Maude Lavoie, 2014, *Fiscalité minière et pétrolière au Mali*, Fonds Monétaire International.

\_\_\_\_\_, Alain Charlet et Bertrand Laporte, 2013, *Fiscalité minière*, Rapport d'assistance technique, Département des Finances Publiques, Fonds Monétaire International.

United Nations, 2013, *Handbook on Selected Issues in Administration of Double Tax Treaties for Developing Countries*, Edited by Alexander Trepelkov, Harry Tonino and Dominika Halka.

\_\_\_\_\_, 2017, *Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries*.

# DÉPENSES : ACCROÎTRE L'EFFICIENCE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC<sup>24</sup>

*Un autre moyen d'élargir l'espace fiscal « effectif » au Mali serait d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques car ce pays est confronté à une réduction de l'aide des bailleurs, à des contraintes financières et à la nécessité de réaliser le critère de convergence de l'UEMOA. La présente section examine l'efficacité des dépenses publiques au Mali en comparaison avec d'autres pays, avec un accent sur les dépenses d'investissement. L'investissement a été retenu car il constitue un important facteur de croissance économique et parce qu'une évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) a eu lieu récemment.*

## A. Introduction

**1. Le Mali fait face à des difficultés budgétaires liées à l'atteinte de l'objectif de convergence budgétaire de l'UEMOA.** Dans un contexte de troubles insurrectionnels, le Mali a besoin, à court terme, de ressources supplémentaires pour améliorer la sécurité et poursuivre le processus de décentralisation qui accompagne l'accord de paix. À moyen terme, la difficulté consiste à réaliser les objectifs de développement nationaux tout en effectuant l'assainissement budgétaire requis par les objectifs de stabilité régionale, alors que l'aide extérieure est en baisse et que les conditions de financement se durcissent au niveau régional.

**2. Une meilleure efficacité des dépenses publiques peut contribuer à stimuler la croissance et à assurer la cohésion sociale en cas de contraintes budgétaires.** Si la mobilisation de recettes intérieures contribue, en premier lieu, à répondre aux besoins de développement d'une population croissante, l'autre aspect de la stratégie visant à maintenir l'endettement à un niveau soutenable consiste à accroître l'efficacité des dépenses. À un coût constant, une dépense plus efficace produirait de meilleurs résultats en termes de service public. Elle permettrait, en outre, de constituer des garde-fous pour le cas où les hypothèses sur lesquelles reposent les calculs de l'espace budgétaire ne se réaliseraient pas, ou bien que les conditions financières viendraient à changer et que l'aide extérieure annoncée ne se concrétiserait pas. Une efficacité accrue des dépenses publiques peut aussi favoriser la croissance à moyen terme et rendre l'économie plus résiliente à de futurs chocs.

**3. L'investissement public peut être un important moteur de croissance économique** en appuyant ou en facilitant la fourniture de services publics essentiels, et en reliant les citoyens et les entreprises aux débouchés économiques. Cependant, l'incidence économique et sociale de l'investissement public dépend fortement de son efficacité.<sup>25</sup> Des études théoriques et empiriques ont mis en exergue la relation positive entre des infrastructures publiques de haute qualité et la

<sup>24</sup> Rédigé par Benoit Taiclet, Gwénaëlle Suc et Borianna Yontcheva

<sup>25</sup> Cf. Document du FMI consacré au renforcement de l'efficacité des investissements (2015, département des finances publiques)

productivité de l'économie au sens large.<sup>26</sup>

**4. Les efforts déployés pour stimuler l'investissement et promouvoir une croissance inclusive au Mali n'ont guère été couronnés de succès, en raison de l'instabilité des budgets d'investissement et d'un écart d'efficacité considérable dans la gestion de l'investissement public.** Comme dans d'autres pays de l'UEMOA,<sup>27</sup> la procyclicité de l'investissement public constitue depuis longtemps un obstacle à une croissance stable et forte. Le Mali ne fait pas exception : en cas de pénuries et des troubles politiques, les autorités se trouvent généralement contraintes de réduire les investissements sur financements intérieurs, alors qu'en même temps, les bailleurs sont enclins à suspendre leur aide financière. Les dépenses d'investissement ont ainsi considérablement fluctué au cours des 25 dernières années, accusant une baisse spectaculaire lors de la dernière crise de 2012-13. Outre cette instabilité, l'efficacité de l'investissement public est très faible en raison de faiblesse dans la gouvernance et la gestion, et de la faible qualité de l'offre d'investissements.

**5. En 2017, le FMI et l'État malien ont entrepris une évaluation des tendances de la qualité des infrastructures.** Cette évaluation a porté sur la qualité de la gestion des infrastructures et a été réalisée à l'aide d'un nouvel instrument, le PIMA. Cette évaluation a mis en lumière la relative robustesse du cadre institutionnel de gestion de l'investissement public au Mali, comparée à des pays semblables. Cependant, ce système de gestion de l'investissement public n'a pas permis de produire des infrastructures durables et de qualité : en 2015, le Mali possédait ainsi l'un des plus faibles stocks d'équipement par habitant en Afrique de l'Ouest.

**6. En s'appuyant sur l'outil d'évaluation des dépenses du FAD et la mission PIMA de 2017 au Mali, la présente étude vise à expliquer pourquoi ce cadre est paradoxalement solide mais inefficace.** Elle examine la source des dépenses publiques à travers différents pays, tout en se focalisant sur l'investissement public car cette dépense présente la particularité d'être quantitativement supérieure la moyenne de l'Afrique subsaharienne, avec toutefois des résultats moindres. La présente note, inspirée d'une récente mission d'assistance technique du FMI sur la GFP, inventorie les mesures à prendre pour combler l'écart d'efficacité au Mali et accroître substantiellement les dividendes économiques de l'investissement public.

## B. Efficacité des Dépenses Courantes : un Rebond après le Plongeon de 2012

**7. Les dépenses publiques restent, en points de PIB, inférieures à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, mais la part des dépenses courantes a rapidement augmenté ces cinq dernières années.** Au regard du niveau global de ses dépenses publiques, le Mali se trouve dans la catégorie des pays les moins dépensiers. Toutefois, ces dix dernières années, les dépenses publiques – en particulier les dépenses courantes – ont augmenté plus rapidement que la moyenne en AfSS.

**8. Afin de répondre aux besoins de développement d'une population croissante, il**

<sup>26</sup> Exemples : Buffie et al., 2012 ; Ghazanchyan et Stotsky, 2013.

<sup>27</sup> (Cf. Efficacité de l'investissement public dans l'UEMOA : une évaluation empirique, rapport pays du FMI n° 18/107



**convient d'accroître l'efficacité des dépenses publiques.** L'analyse des dépenses de santé, d'éducation et d'infrastructure et de leurs résultats montre que le Mali peut en améliorer la qualité.

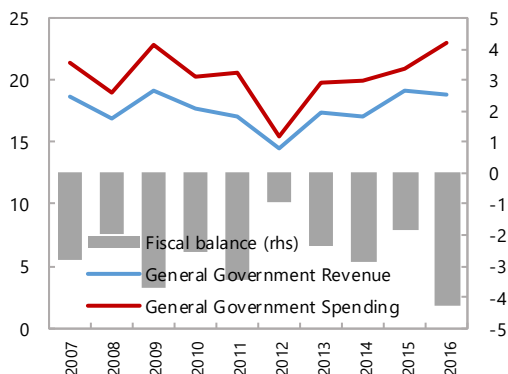
## Santé

**9. Le montant des dépenses de santé du Mali est largement aligné sur celui des pays comparables, mais les résultats sont médiocres.** Les dépenses de santé représentent environ 5,5 % du PIB, un montant analogue à la moyenne pour les pays d'AfSS et d'autres PMA. Cependant, les dépenses publiques ont diminué. La tendance à l'accroissement des dépenses privées risque de provoquer un écart de couverture au détriment des populations rurales ou à plus faible revenu. Les dépenses non remboursées sont beaucoup plus élevées que dans les autres pays d'AfSS, mais le nombre de lits d'hôpitaux et d'autres critères qualitatifs sont beaucoup plus faibles.

### Graphique 1. Mali : Niveau Global des Dépenses Courantes et d'Équipement, Tendances et Comparaisons

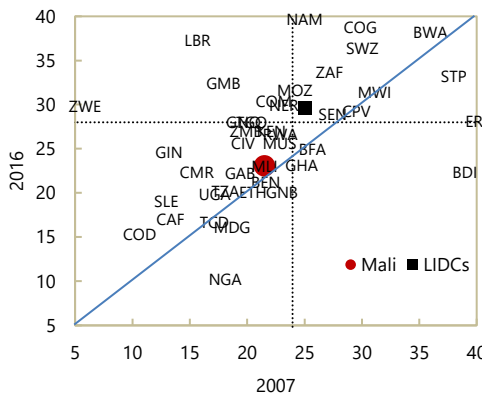
Les dépenses sont remontées après avoir chuté en 2012

Solde budgétaire (en % du PIB), 2007-2016



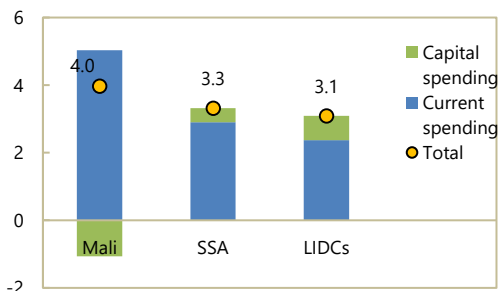
La croissance des dépenses a suivi la trajectoire du PIB

General Government Spending (in percent of GDP)



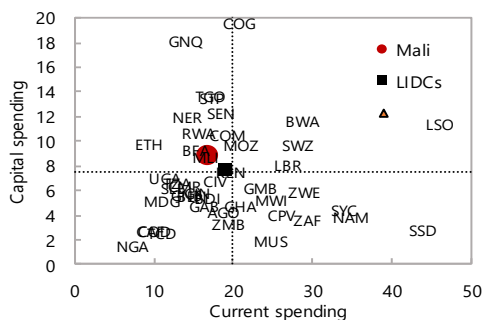
Croissance accélérée des dépenses, surtout courantes

Variation du total des dépenses (en % du PIB), 2007-2016



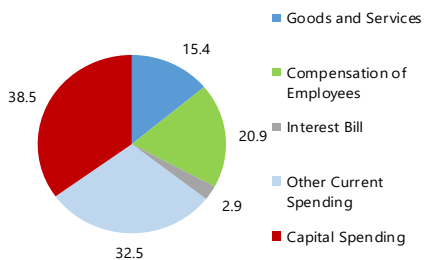
Dépenses d'équipement supérieures à celles des PMA et de l'AfSS

Dépenses courantes et d'équipement (en % du PIB)



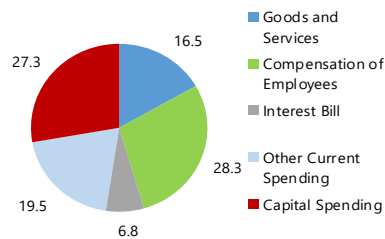
La classification fonctionnelle montre que les dépenses d'investissement...

Mali -- Classification économique (% du total), 2016



... sont beaucoup plus élevées que la moyenne de l'AfSS

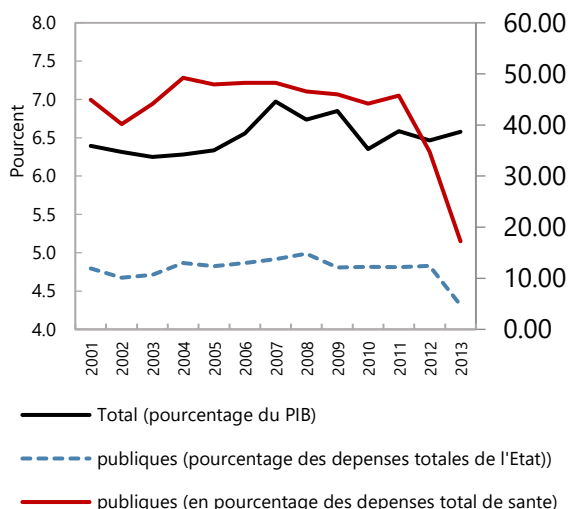
AfSS -- Classification économique (% du total), 2016



## Graphique 2. Mali : Dépenses de Santé, Tendances et Comparaisons

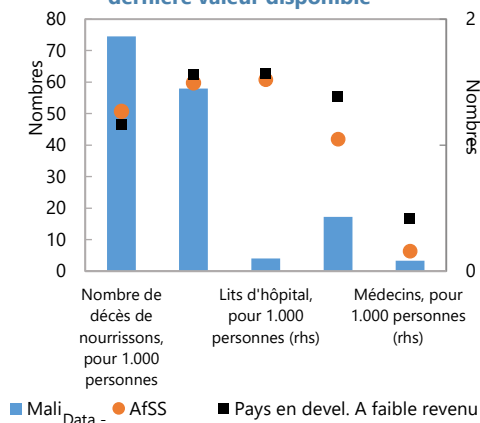
La contraction des dépenses publiques pour la santé est compensée par les dépenses privées

### Mali - Tendances des dépenses de santé

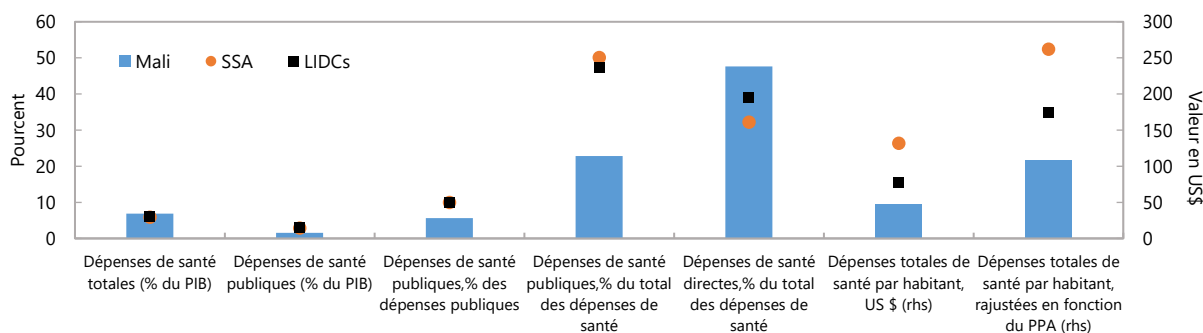


Les résultats sont sensiblement inférieurs à ceux des pays comparables

### "Indicateurs de santé et indicateurs de caractéristiques du système de santé, dernière valeur disponible"



### Dépenses de santé -- Différentes mesures, 2014



Sources: Outil d'évaluation des dépenses du FAD du FMI (EAT); Banque mondiale; et Organisation mondiale de la santé.

## Éducation

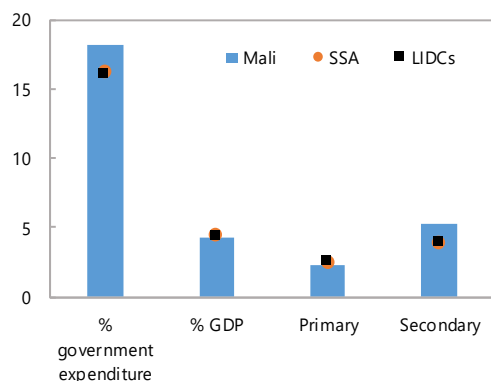
- 10. Le Mali dépense relativement plus pour l'éducation, mais les indicateurs de résultats révèlent des insuffisances dans ce domaine.** Les dépenses d'éducation constituaient 18 % du total des dépenses publiques, soit 2 points de pourcentage de plus que dans d'autres pays d'AfSS, or le montant en dollars par habitant ajusté en fonction des parités de pouvoir d'achat (PPA) est beaucoup plus faible que la moyenne de l'AfSS et des PMA. Par ailleurs, le taux net d'inscription de 60 % dans les écoles primaires est sensiblement inférieur à la moyenne de l'AfSS (80 %) et le taux d'alphabétisation des adultes ne représente que la moitié de celui des pays analogues.

### Graphique 3. Mali : Dépenses d'Éducation et Résultats : Comparaisons

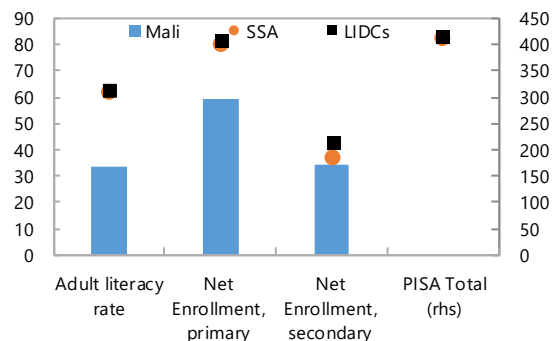
Le Mali dépense plus en proportion du total des dépenses

Mais son taux d'inscription est inférieur et l'alphabetisation des adultes est médiocre

#### Dépenses publiques d'éducation Dernières valeurs disponibles



#### Indicateurs de l'éducation



Source : outil d'évaluation des dépenses du département des finances publiques (FAD) du FMI ; Banque mondiale.

## C. Résultats des Dépenses d'Équipement : des Ressources Instables pour des Résultats Médiocres

### 11. L'instabilité des revenus et la crise de 2012 ont asséché l'investissement public au Mali.

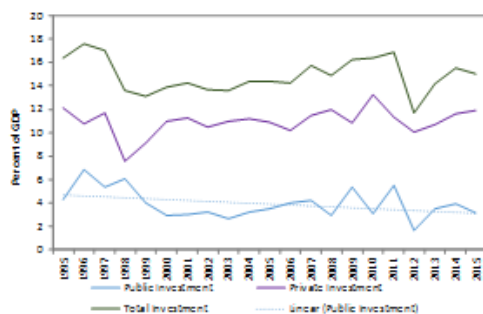
L'étude de 25 années d'investissement public (notamment, la formation brute de capital fixe public) montre une baisse constante de la part de l'investissement public dans le PIB (graphique 4) et une grande instabilité des efforts d'investissement public, avec un écart-type de 1,7 % du PIB en glissement annuel. Ces tendances peuvent s'expliquer par l'augmentation du PIB pendant la période examinée (taux moyen de croissance de 4,6 %) ; une croissance plus faible de l'investissement public ; la fluctuation des financements extérieurs ; et la vulnérabilité du pays aux chocs macroéconomiques et géopolitiques, en particulier celui de 2012.

**12. L'État malien n'a guère réussi à mobiliser suffisamment de ressources intérieures pour financer l'investissement public mais n'a guère réussi.** La part des ressources nationales allouée aux dépenses d'équipement est restée d'environ 40 % sur la période 2004-15, avec un creux particulièrement marqué pendant la crise de 2012, lorsque les autorités ont dû suspendre l'investissement au profit des salaires et d'autres dépenses prioritaires (graphique 5). Par conséquent, une part importante des dépenses d'équipement est financée par les partenaires au développement du Mali. Cette aide extérieure à l'investissement public oscille toutefois entre 20 et 50 %, car les décaissements sont soumis à des conditionnalités inscrites dans les projets ou programmes de financement.

### Graphique 4. Mali : Tendances de l'Investissement

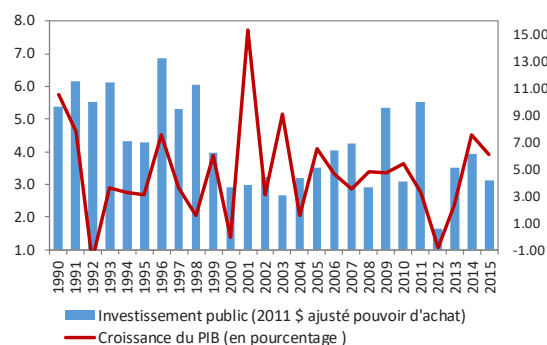
#### Total, investissement public et privé<sup>1</sup>

*L'investissement public est instable et en baisse constante.....*



#### Investissement public et croissance du PIB

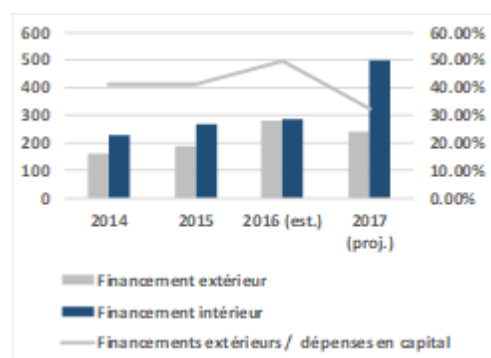
*mais il est corrélé à la croissance depuis 2004*



Source : MALI PIMA, 2017, rapport d'AT de Taiclet, Suc et al.

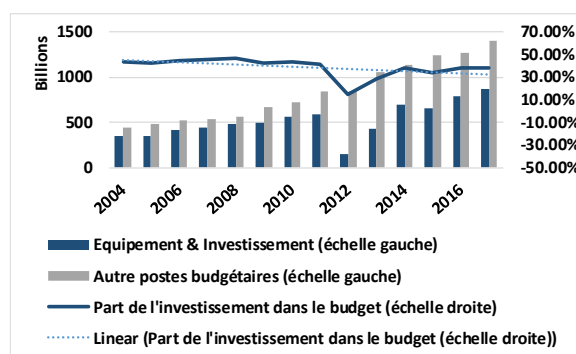
#### Sources de financement des dépenses d'équipement (milliards de FCFA)

*Le financement intérieur de l'investissement a augmenté ces quatre dernières années*



#### Proportion des dépenses d'équipement dans le budget (% du PIB)

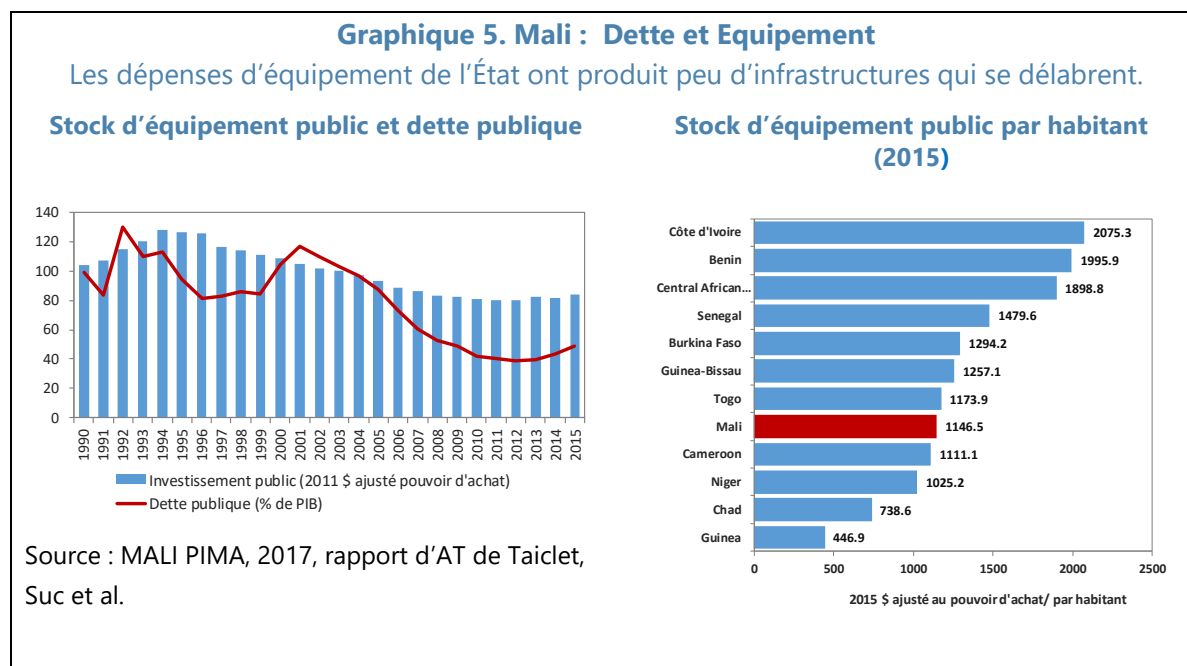
*Le budget des dépenses est statique et sujet à réduction.*



1/ Sauf indication contraire : données en dollar 2011, corrigées du pouvoir d'achat, en % du PIB.

Source : Mali budget de l'administration centrale malienne ; calculs des services du FMI.

**13. Le stock d'infrastructures s'érode.** Le stock d'infrastructures représentait environ 110 % du PIB en 2000 et moins de 70 % du PIB en 2015 (graphique 5), car la construction d'infrastructures n'a pas progressé au rythme de la croissance économique. Le stock d'équipement par habitant a également diminué d'environ 17 % entre 2000 et 2015 (en dollar constant, corrigé du pouvoir d'achat, par habitant). Par conséquent, ce stock est désormais beaucoup plus faible que celui des autres pays de l'UEMOA (graphique 5). Cette dégradation considérable des biens publics s'explique par des conditions géopolitiques, climatiques et environnementales difficiles et par l'insuffisance des efforts d'entretien et de renouvellement des infrastructures en place.



## D. Efficience de l'Investissement Public : les Dépenses du Mali ne sont pas Rentabilisées

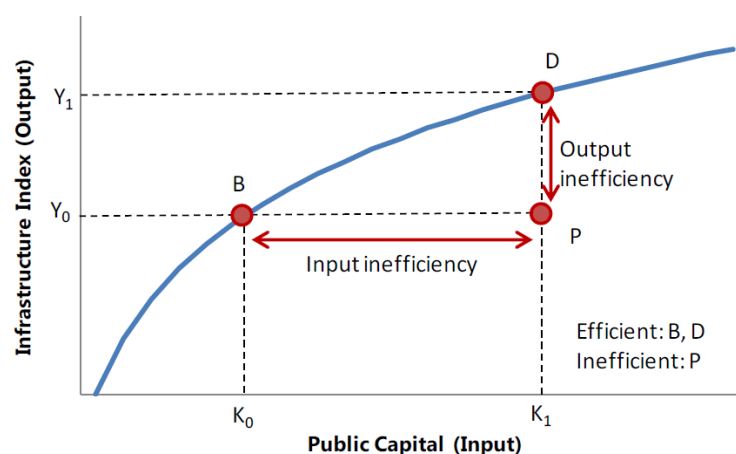
### Comment Mesurer l'Efficience de l'Investissement Public ?

**14. L'impact socio-économique de l'investissement public dépend fortement de son efficience.** L'efficience de l'investissement peut avoir des effets positifs ou négatifs sur la qualité et l'accessibilité des infrastructures sociales (notamment, écoles et hôpitaux) et, dans une moindre mesure, des infrastructures économiques (notamment, routes et réseau électrique). Au regard de la valeur des ressources employées (intrants) et de la couverture et de la qualité des infrastructures obtenues (extrants), les pays présentent en moyenne un écart d'efficience du processus d'investissement public d'environ 30 %. Les bénéfices tirés de la réduction de cet écart d'efficience peuvent être considérables : les investisseurs publics les plus efficaces tirent de leur investissement environ deux fois plus de dividendes de croissance que les investisseurs les moins efficaces.

**15. Le FMI a développé un instrument de mesure de la qualité globale des infrastructures d'un pays, au regard de ses efforts d'investissement.** L'indicateur d'efficience de l'investissement public (PIE-X) estime la relation entre le stock d'équipement public et les indicateurs de l'accès aux infrastructures et de leur qualité. Les pays dans lesquels les niveaux de couverture et de qualité des infrastructures (extrants) pour un niveau donné de stock d'équipement public et de revenu par habitant (intrants) sont les plus élevés forment une frontière d'efficience et reçoivent une note PIE-X de 1 (graphique 6). Les autres pays peuvent recevoir une note PIE-X comprise entre 0 et 1 selon la distance qui les sépare de cette frontière d'efficience. Moins un pays est efficace, plus la distance le séparant de la frontière est grande, et plus sa note PIE-X est faible. Trois indicateurs de la qualité et de l'accessibilité des infrastructures sont pris en compte dans la délimitation de la frontière<sup>5</sup> :

- Un *indicateur physique* qui associe des données sur le volume des infrastructures économiques (longueur du réseau routier, production d'électricité et accès à l'eau) et des infrastructures sociales (nombre d'enseignants dans le secondaire et de lits d'hôpitaux). Cet indicateur donne une idée de la couverture des réseaux d'infrastructures et du produit physique des investissements publics, mais il n'en mesure pas pleinement la qualité de l'infrastructure.
- Un *indicateur qualitatif* s'appuyant sur l'enquête du Forum économique mondial auprès des dirigeants d'entreprise au sujet de leurs impressions de la qualité des principaux services d'infrastructure. Cet indicateur mesure la qualité (et non la couverture) des actifs, mais il peut être biaisé car résultant d'une perception exprimée par les individus sondés.
- Un *indicateur hybride* qui fusionne l'indicateur physique et l'indicateur d'enquête pour former un indicateur synthétique du périmètre et de la qualité des réseaux d'infrastructures.

**Graphique 6. Mali : Tracer la Frontière d'Efficiace de l'Investissement Public**



Source : étude du FMI : *Making Public Investment More Efficient*, 2015.

## Évaluer la Qualité de l'Investissement Public au Mali

### 16. L'investissement public est la pierre angulaire des stratégies de développement du Mali.

Près de 40 % des dépenses projetées pour 2016-18 sont consacrées à l'investissement, la priorité étant accordée aux infrastructures d'accès à la santé et à l'éducation, à l'eau potable, à l'électricité et à l'amélioration de l'accessibilité des zones enclavées du pays.

### 17. L'accès aux infrastructures publiques s'est amélioré malgré la baisse de l'investissement public.

L'accès aux infrastructures se mesure grâce à plusieurs indicateurs : le nombre d'enseignants, de kilomètres de route, ou de lits d'hôpitaux par millier d'habitants, et le pourcentage de la population ayant accès à de l'eau potable. Au Mali, ces indicateurs se sont améliorés ces dernières années, à l'exception notable de la santé (graphique 7). Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces progrès, dont l'effet la décentralisation (en particulier vers les communes) sur les infrastructures de

proximité, les efforts de désenclavement, les grands programmes hydro-agricoles et les plans d'investissement des grandes agences et entreprises publiques.

**18. La qualité des infrastructures, perçue comme bonne par rapport à celles des pays comparables, se dégrade depuis 2012.** La perception de la qualité des infrastructures a été évaluée au moyen d'enquêtes et comparée à celle des pays semblables. Sur dix ans, la qualité des infrastructures au Mali est très analogue à celles des pays de comparaison (graphique 7). Entre 2010 et 2012, elle était même supérieure à la moyenne. Malheureusement elle se dégrade depuis 2012, laissant penser que la diminution du stock d'équipement finit par affecter la qualité des infrastructures essentielles.

### Évaluer l'Écart d'Efficiences au Mali

**19. D'après les calculs du FMI, l'efficacité de l'investissement public est relativement faible au Mali.** Sur l'indice PIE-X, le Mali obtient une note de 0,57 sur une échelle de 0 à 1 (graphique 9), soit moins que la moyenne de 0,64 pour l'Afrique subsaharienne et de 0,73 pour les pays émergents. Le Mali se trouve donc loin de la frontière d'efficacité.

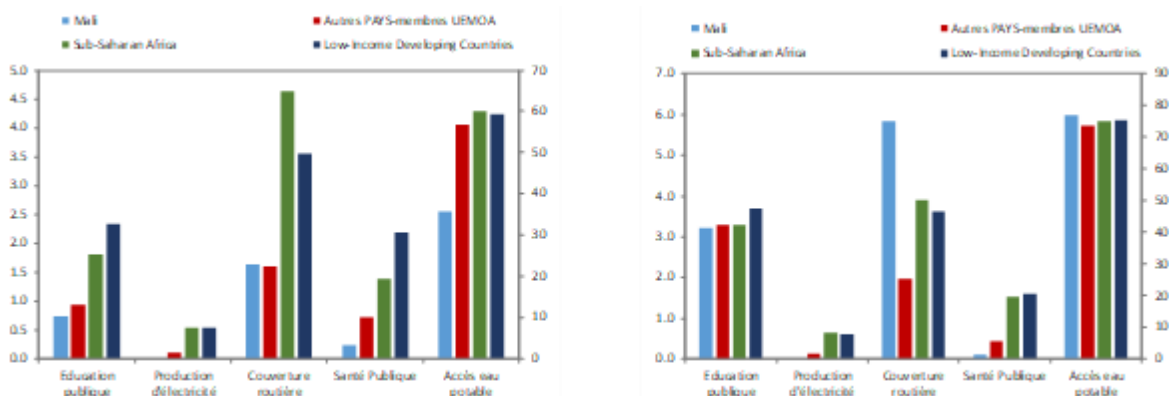
**20. L'écart d'efficacité au Mali tient à la faiblesse du volume et de la couverture des infrastructures, plutôt qu'à leur qualité.** Ce constat reflète en réalité une perception très contrastée des infrastructures maliennes avec :

- Une bonne composante qualité de 0,81, comparée à une moyenne de 0,78 dans les pays émergents et de 0,80 dans les pays d'Afrique subsaharienne ;
- Une mauvaise composante physique de l'indicateur, mesurée par un accès aux infrastructures de 0,32, contre une moyenne mondiale de 0,59 et une moyenne des pays d'Afrique subsaharienne de 0,46 ;
- Un écart d'efficacité issu des deux composantes ci-dessus (graphique 2.14) de 0,43, comparé à 0,27 pour les autres pays du monde.



### Graphique 7. Mali : Accès aux Infrastructures

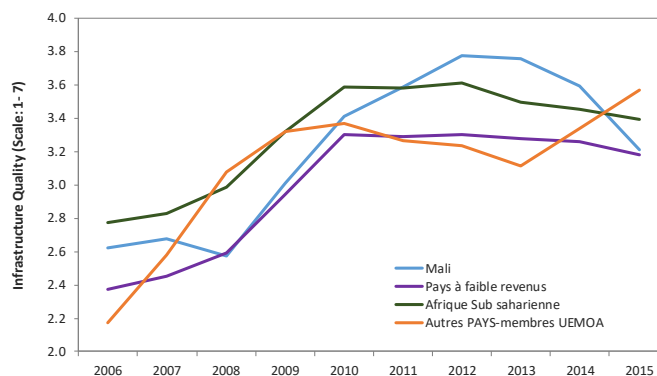
L'accès aux infrastructures publiques s'est amélioré avec le temps, à l'exception notable des infrastructures de santé.



Source : indicateurs du développement dans le monde, 2015.

### Graphique 8. Mali : Perception de la Qualité des Infrastructures

La qualité des infrastructures, perçue comme bonne par rapport à celles des pays comparables, se dégrade depuis 2012.



Source : Forum économique mondial (2015).

Note concernant les sources de ces graphiques :

1- Indicateurs du développement dans le monde (2015).

La variation des unités s'explique par la diversité des mesures employées pour évaluer l'accès aux infrastructures à l'examen. Échelle de gauche : l'accès aux infrastructures scolaires publiques est mesuré en nombre d'enseignants du secondaire pour 1000 personnes ; la production d'électricité par habitant en kWh pour 1000 personnes ; les routes par habitant en kilomètres pour 1000 personnes ; et l'accès aux infrastructures de santé en nombre de lits d'hôpitaux pour 1000 personnes. Échelle de droite : l'accès à l'eau potable est mesuré par le pourcentage de la population bénéficiant de ce service.

2- Forum économique mondial (2015).

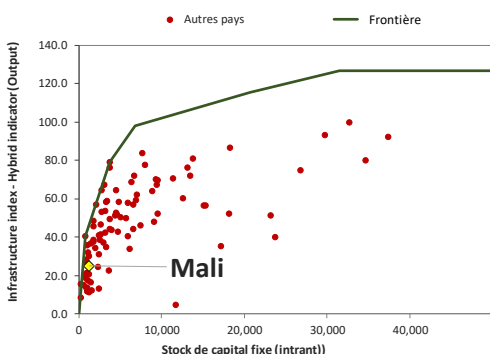
Les données ont été compilées par le Forum économique mondial à partir d'enquêtes d'opinion réalisées dans le secteur des infrastructures de chaque pays participant. La méthodologie et la taille des panels varient en fonction du secteur.

### Graphique 9. Mali : Indicateurs d'Efficiency

Les infrastructures du Mali ne sont pas à la hauteur des sommes qu'il dépense

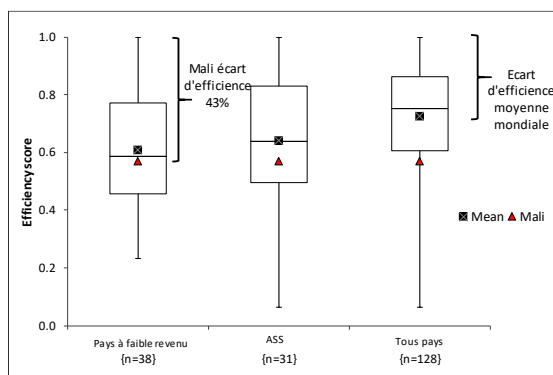
#### Seuil de l'indicateur d'efficiency (indicateur hybride)

Le Mali est à la traîne de bien des pays pour ce qui est de la qualité et de la quantité du capital fixe.



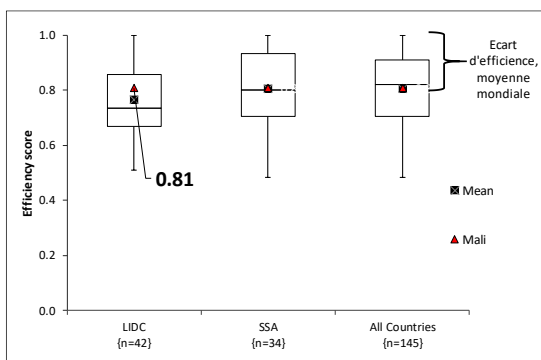
#### Indicateur d'efficiency (PIE-X)

et il occupe le quartile inférieur en matière d'efficiency de la GIP



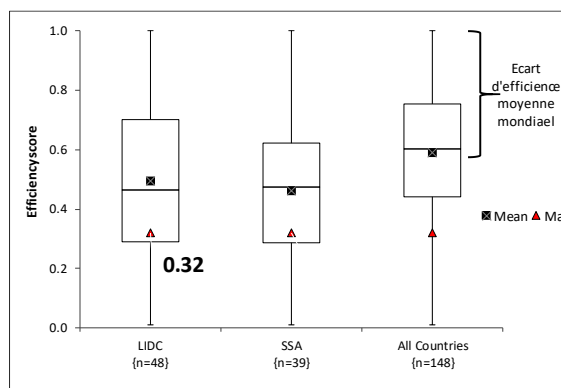
#### Indicateur d'efficiency (PIE-X), composante qualité

La composante qualité est de bonne tenue par rapport aux autres pays d'AfSS



#### Indicateur d'efficiency (PIE-X), composante physique

Cependant, la composante physique (0,32) est très faible, par rapport à une moyenne de 0,46 pour l'AfSS.



Source : base de données de l'EGIP et estimations des services du FMI.

## E. Origine des Faiblesses : un Cadre de Gestion Solide, mais Inefficace

**21. L'efficacité des institutions de gestion des investissements publics (GIP) détermine l'efficacité des investissements.** Nombre de facteurs pourraient influencer sur la qualité des infrastructures et leur performance économique (c'est-à-dire, le niveau de développement économique, les caractéristiques structurelles de l'économie, la qualité de la gouvernance, la situation géographique du pays et son climat). Cependant, un nombre croissant d'études soulignent le rôle que jouent les cadres juridique, institutionnel et procédural dans la détermination du niveau, de la composition et de l'impact de l'investissement public (voir l'encadré 1).

### Encadré 1. Gestion de l'Investissement Public : Analyse Bibliographique

**Des études empiriques soulignent l'importance des institutions budgétaires pour l'efficacité de l'investissement public.** La faiblesse des institutions est associée à un plus haut niveau d'investissement, mais également à une plus grande volatilité des dépenses d'investissement et à une qualité inférieure des infrastructures (Tanzi et Davoodi, 1997 ; Keefer et Knack, 2007 ; et Grigoli et Mills, 2013). Par contre, en général, plus l'investissement public est efficace, plus les institutions sont solides et moins le pays est tributaire des recettes provenant des ressources naturelles (Albino-War et al., 2014). L'indice de gestion de l'investissement public (PIMI) fait apparaître de fortes variations de l'efficacité et de l'efficacité de la GIP dans les pays à revenu intermédiaire ou à faible revenu. Cependant, parce que l'indice fait en grande partie appel à des sources de données secondaires, il ne permet pas d'évaluer toutes les institutions essentielles d'investissement public et a recours à des variables de remplacement pour les autres. Néanmoins, sur la base du stock d'équipement ajusté en fonction du PIB, Gupta et al. (2014) trouvent que la qualité de la GIP est un déterminant important de la productivité du capital public.

**Les ouvrages sur les pratiques de GIP font ressortir l'importance de la transparence et de la bonne gestion des institutions aux étapes essentielles du cycle d'investissement.**

- **Planification** : Balassone et Franco (2000), Creel et al. (2007) et Schaechter et al. (2012), traitent du rôle des *règles budgétaires* dans l'établissement de niveaux soutenables d'investissement direct. L'OCDE (2014) souligne l'importance d'une *planification stratégique* intégrée et efficace au niveau *national et infranational*. Schwartz et al. (2008) passent en revue les dispositifs institutionnels nécessaires pour maximiser les gains et réduire au minimum les risques associés aux PPP. L'OCDE (2005) fournit des directives détaillées sur la surveillance financière et la gouvernance des *entreprises publiques*, dont un grand nombre relève du secteur de l'infrastructure.

- **Affectation** : Dabla-Norris et al. (2012) et Fainboim et al. (2013) soulignent l'importance des *cadres budgétaires à moyen terme, de l'unification des budgets de fonctionnement et d'équipement* et de la *consolidation des fonds extrabudgétaires* pour une affectation efficace des investissements aux secteurs les plus productifs. Rajaram et al. (2014) mettent en lumière la contribution de procédures transparentes et rigoureuses *d'évaluation et d'approbation des projets* à la sélection de projets sur la base d'estimations crédibles de leurs coûts et avantages.

- **Exécution** : Dabla-Norris et al. (2012), Flyvberg (2009) et Rajaram et al. (2014) soulignent tous le rôle d'un *contrôle rigoureux des dépenses, d'une gestion efficace de la liquidité, de rapports réguliers sur l'avancement des projets* et de dispositifs solides de gestion pour garantir l'exécution des projets d'investissement dans les délais et les limites budgétaires fixés. L'édition 2014 du Manuel de statistiques de finances publiques du FMI (MSFP 2014) traite des avantages de la communication régulière d'informations sur l'état et la valeur des infrastructures ainsi construites, à des fins de suivi budgétaire et de planification des investissements.

## Comment Evaluer le Cadre de Gestion de l'Investissement Public ?

**22. Les services du FMI ont mis au point un nouveau cadre d'évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) pour évaluer la qualité des pratiques de gestion de l'investissement public.** L'évaluation porte sur 15 institutions essentielles de planification, d'allocation et d'exécution de l'investissement public. Ces institutions de GIP sont une sous-composante du cadre plus large des institutions budgétaires régissant le processus de gestion des finances publiques. Le PIMA inclut des éléments semblables aux autres outils de diagnostic de la GIP mais permet une évaluation plus détaillée du processus de décision d'investissement public à trois étapes essentielles :

- **Planification** de niveaux d'investissement soutenables pour toutes les entités du secteur public. Cette partie de l'évaluation PIMA sert à déterminer si le Mali dispose i) de principes ou règles budgétaires préservant l'investissement ; ii) de plans nationaux et sectoriels définissant des stratégies d'investissement ; iii) d'une bonne coordination entre administrations centrale et locales en matière d'investissement ; iv) d'une gestion transparente des partenariats public-privé (PPP) ; et v) d'une réglementation des entreprises d'infrastructure promouvant la concurrence.
- **Affectation** des ressources d'investissement aux secteurs et projets appropriés. Cette composante PIMA vise à déterminer si le Mali : i) procède à une budgétisation pluriannuelle qui assure la transparence et la prévisibilité des niveaux d'investissement ; ii) veille à l'exhaustivité du budget, assurant que tous les investissements publics sont autorisés par le corps législatif et inclus dans les documents budgétaires ; iii) opte pour un processus budgétaire unifié ; iv) procède à une évaluation ex ante des projets, et v) possède un système de sélection des projets.
- **Exécution** des projets dans le respect des délais et du budget. Ce troisième pilier du PIMA vise à assurer la livraison de biens productifs et durables. Il détermine si toutes les parties prenantes : i) ont un dispositif de protection des investissements ; ii) assurent la disponibilité des fonds ; iii) veillent à la transparence dans l'exécution des projets ; iv) gèrent la mise en œuvre des projets et ; v) surveillent les biens publics.

## Mali : un Cadre de Gestion de l'Investissement Public Relativement Solide

**23. Les institutions de gestion de l'investissement public du Mali sont solides.** La comparaison avec les pays semblables montre que le cadre de gestion est solide et plutôt bien mis en œuvre. L'évaluation des 15 institutions (ou composantes) du cadre de gestion dégage des notes généralement bonnes, atteignant ou dépassant la moyenne des PFR pour la quasi-totalité des composantes (graphique 10). Seules quelques faiblesses sont constatées : le nouveau cadre juridique des PPP (adopté fin 2016) n'est pas encore en vigueur ; la surveillance des entreprises publiques n'est pas efficace ; les processus d'évaluation et de sélection des projets mérite d'être amélioré ; le financement de l'investissement est entravé par des projections financières inadéquates ; les biens d'équipement ne sont mal construits et mal gérés.

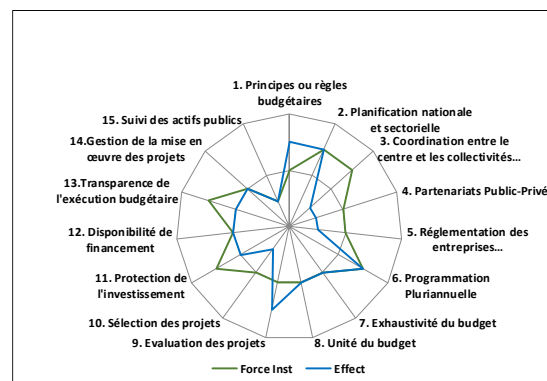
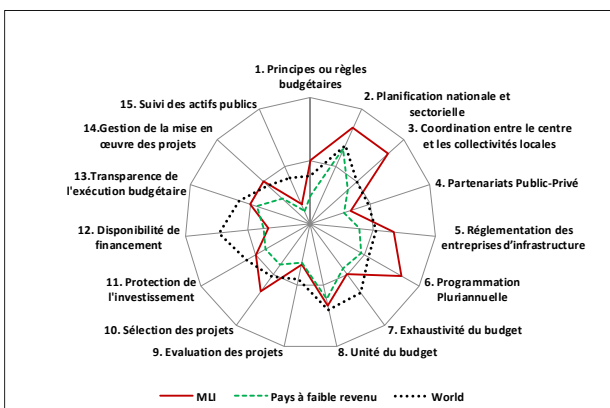
## Graphique 10. Mali et Pays Comparables

### Cadre Institutionnel de gestion de l'Investissement public

### 3.2 Le Cadre Institutionnel et son Efficacité

*.....et relativement bien mis en œuvre*

*Par rapport aux autres pays, le Mali possède un cadre solide...*



Source : Mali PIMA report, Taiclet Suc et al.

#### 24. Paradoxalement, ce bon système de GIP ne favorise pas la formation de capital fixe durable et de qualité.

Comme évoqué dans la section II, en dépit de sa solidité relative, le cadre de gestion de l'investissement public ne réussit pas à produire des infrastructures durables et de qualité. L'écart d'efficacité de la GIP au Mali est plus large que dans les pays de comparaison. Le Mali perd en moyenne 43 % de la valeur potentielle de son investissement public en raison des inefficiences du processus d'investissement.

#### Comment Expliquer cet Ecart d'Efficiency ?

25. Plusieurs facteurs contribuent à l'écart d'efficacité. Il est difficile de quantifier ces facteurs d'inefficacité, mais il est possible de les identifier et, en quelque sorte, de les documenter.

- Corruption et fraude.** Bon nombre d'enquêtes et d'indicateurs (notamment l'indice de perception de la corruption de Transparency International ; l'indice Ibrahim de gouvernance en Afrique (IIAG) ; et l'évaluation des politiques et des institutions nationales de la Banque mondiale, qui examine la transparence et la bonne gouvernance) signalent toujours la corruption comme un problème majeur au Mali. Les services du FMI la considèrent comme un grave obstacle à la croissance et à l'investissement. Une note technique de 2015 (Stefan Klos et Milan Cuc's) préconise de lutter contre la corruption en évoquant des arguments économiques. Cette note montre que la croissance annuelle du PIB réel aurait pu être supérieure d'environ 0,7 % durant la période 2008-2013 si les indices de corruption du Mali ne s'étaient dégradés durant la même période.
- Dépassements de coûts et retards de calendrier.** Il s'agit de caractéristiques communes aux

projets d'investissement dans les PFR (Adam, Josephson et Lindahl, 2014). Au Mali, les médias font régulièrement état de projets d'infrastructures de grande envergure dont les coûts dépassent le budget prévu et l'achèvement accuse du retard. En 2017, le budget spécial d'investissement (une liste de projets en cours) comprenait encore beaucoup de projets de longue durée, dont certains auraient dû être achevés. Seuls 7 % du nombre total de projets étaient actifs et bien avancés, tandis que 50 % étaient proches de la phase d'achèvement ou l'avaient dépassée, certains ayant une échéance de plus de 10 ans.

- **Entretien inadéquat des infrastructures.** Les coûts d'entretien ne sont pas évalués, sauf pour des projets à gros budget (dépassant 1 milliard de FCFA). À quelques rares exceptions, il n'existe généralement pas de ligne budgétaire spécifiquement dédiée aux charges récurrentes (entretien, maintenance, rénovation) liées à la construction d'infrastructures.
- **Difficulté à fournir des infrastructures de qualité.** L'industrie de la construction au Mali fait face à des défis difficilement surmontables, dont : les coûts d'importation de matières premières et d'équipements dans un pays enclavé ; la faiblesse des capacités humaines ; un accès limité au crédit ; et des difficultés opérationnelles liées au climat et à l'insécurité.

## F. Étapes Ultérieures : Comment Comblar l'Écart d'Efficiace ?

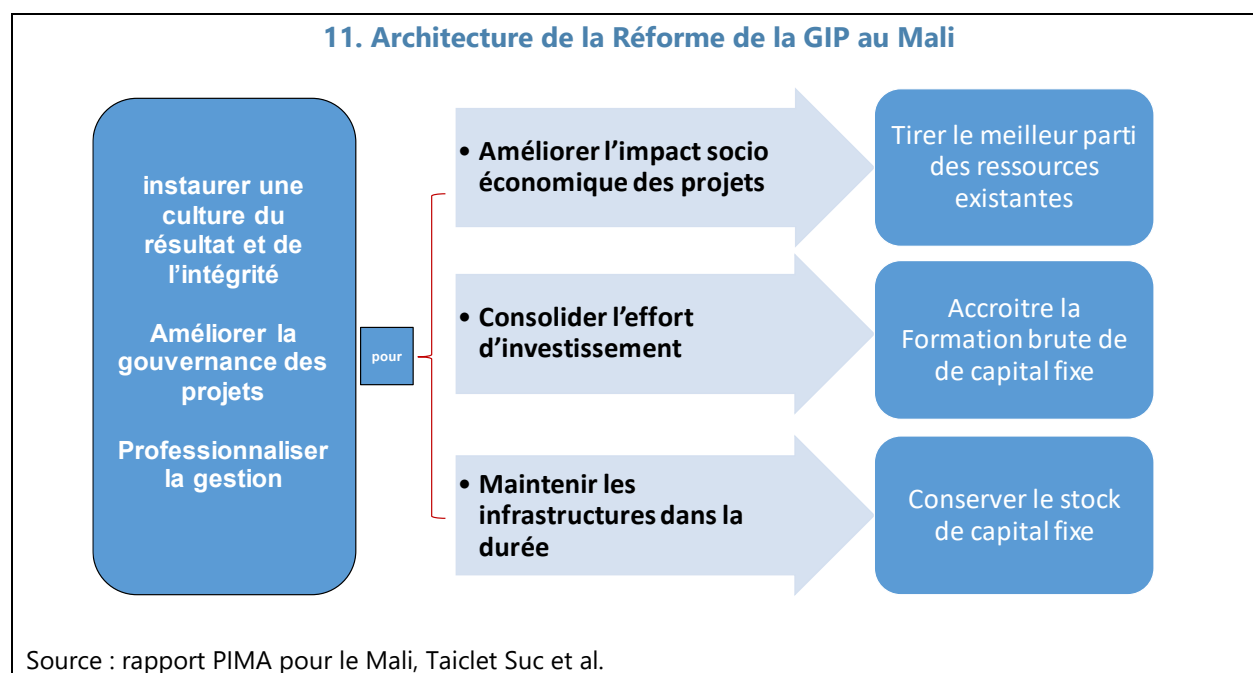
**26. Il n'est pas nécessaire de réviser le cadre de gestion des investissements publics, au-delà de quelques améliorations.** Il est toutefois urgent d'accroître son efficacité en s'assurant que les cadres responsables des investissements publics fassent preuve d'une plus grande redevabilité et adoptent de meilleures méthodes de gestion. Cela requiert un renforcement des capacités, un suivi rigoureux des résultats et des sauvegardes contre la corruption. Sur le plan technique, les réformes menées par le gouvernement devraient porter sur trois domaines prioritaires (voir graphique 11) :

- **Renforcer l'impact socio-économique des dépenses d'investissement** à travers des processus optimisés de sélection de projets et une meilleure gestion des risques liés au PPP et aux entreprises publiques.
- **Mieux prendre en compte les efforts que requièrent les investissements** par un calcul plus fiable des ressources budgétaires nécessaires aux investissements publics et par une meilleure classification des coûts liés au capital.
- **Garantir la pérennité des infrastructures existantes** à travers une planification solide et une bonne exécution des dépenses d'entretien ainsi que par l'implication de la société civile et des collectivités dans les activités de suivi et d'entretien.

**27. Ces priorités cadrent parfaitement avec les réformes qui ont été lancées au Mali.** La mise en œuvre du cadre harmonisé de l'Union économique et monétaire ouest-africaine prévoit des réformes propices à l'investissement comme la gestion des immobilisations, la budgétisation par programme et la mise en place de dispositifs de gestion de la trésorerie et de redevabilité destinés aux cadres dirigeants. Ces mesures sont cohérentes, dans l'ensemble, avec les réformes qui sont en cours et pourront également tirer profit de ces dernières.

**28. À court terme, les autorités maliennes veulent mettre l'accent sur les priorités suivantes** (voir aussi le Mémorandum de politique économique et financière de 2018 pour le Mali) :

- **Instaurer une culture davantage orientée vers les résultats dans la gestion des investissements** : les contrats de performance pour les projets d'investissement seront progressivement mis en place, de concert avec la Banque mondiale, dans l'optique d'établir un système d'incitation visant à accroître la performance des projets d'investissement. Cet outil s'appliquera aux nouveaux projets de la Banque mondiale à partir de mars 2018.
- **Afin d'améliorer et de rationaliser le processus de gestion de projets** : le gouvernement compte mettre à jour et publier un manuel pour : i) présenter les changements réglementaires liés aux PPP en juin 2018 ; et ii) raccorder les unités de planification et de statistiques au système intégré de gestion des investissements publics (SIGIP) et à la base de données des investissements publics.
- **Afin de rationaliser le chiffrage des projets**, le gouvernement aura recours à une assistance technique destinée à accélérer l'adoption d'une formule de calcul du prix de revient basée sur les unités standards pour la construction d'infrastructures routières, de bâtiments, de systèmes d'irrigation et de structures hydrauliques



## Bibliographie

IMF Working Paper WP/97/139, Tanzi V. and Davodi, H., 1997. Corruption, Public Investment, and Growth.

Fiscal Studies (2000) vol. 21, no. 2, pp. 207–229, Balassone and Franco. Public Investment, the Stability Pact and the 'Golden Rule'.

OECD, 2005. Policy Framework for investment user's toolkit.

Örebro University Business School, econpapers, Keefer and Knack B., 2007. Boondoggles, Rent-Seeking, and Political Checks and Balances: Public Investment under Unaccountable Governments.

Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE); Creel, Monperrus-Veroni, Saraceno, 2007. Has the Golden Rule of Public Finance Made a Difference in the UK?

Palgrave Macmillan UK; Schwartz, Corbacho, and Funke, 2008. Public Investment and Public-Private Partnerships addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks.

IMF Working paper WP/12/144; Buffie, Berg, Portillo, and Zanna, 2012. Public investment, growth, and debt sustainability: Putting together the pieces.

Imf Working paper WP/12/187 Schaechter, Kinda, Budina, and Weber, 2012. Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules-A New Dataset.

Journal of Economic Growth; Dabla-Norris, Brumby, Kyobe, Mills, and Papageorgiou, 2012. Investing in Public Investment- An Index of Public Management Investment Efficiency.

IMF Working Paper WP/13/236; Ghazanchyan and Stotsky, 2013. Drivers of Growth: Evidence from Sub-Saharan African Countries.

IMF Staff Discussion Note SDN/14/10; Albino-War, Cerovic, Grigoli, Flores, Kapsoli, Qu, Said, Shukurov, Sommer, and Yoon; Making the most of Public Investment in MENA and CCA oil exporting countries.

IMF Publications/Book; Fainboim, Duncan and Tandberg, 2013. Public Financial Management and Its Emerging Architecture-Managing Public Investment.

World Bank Group Publications/Book; Rajaram, Minh Le, Kaiser, Kim, and Frank, 2014. The power of public investment management-transforming resources into assets for growth.



IMF, 2014. Manuel de statistiques de finances publiques.

IMF Country Report No. 18/107, Public Investment Efficiency In WAEMU: An Empirical Assessment, Chalmers Publication Library/publication/206068; Adam, Josephson and Lindahl, 2014. Implications of cost overruns and time delays on major public construction projects.

Mali Selected issues SM/15/280; Klos and Cuc; Corruption and economic Performance in Mali 2015

Mali Country Report No. 18/114: Taiclet, Suc, Botton, Mroczka, Raoilisoa, Roumegas, and Tougma; Mali Public Investment Management Assessment, May 2018.??

## STABILITÉ, DÉVELOPPEMENT ET INCLUSION DANS LE SECTEUR FINANCIER AU MALI<sup>1</sup>

Le système financier malien est segmenté et dominé par des banques commerciales étrangères. Sur les 13 banques existantes, 6 représentent 77,5 % du secteur si l'on mesure le total de leurs actifs. Les banques ont été très actives sur le marché primaire régional des obligations souveraines depuis 2009. La croissance du crédit reste stable et le crédit se compose principalement de prêts à court et moyen terme. Le secteur de la microfinance se redresse après la crise qu'il a traversé en 2009 mais de grandes difficultés demeurent sur le plan de la confiance des ménages, de l'accès au financement, du contrôle, de la qualité des actifs et de la résolution. L'inclusion financière accuse un certain retard mais le développement accéléré des services bancaires mobiles, en dépit des difficultés qu'ils présentent sur le plan de la réglementation et du contrôle, est l'occasion d'élargir les circuits financiers, d'étendre le secteur formel et de promouvoir la croissance à long terme. Le présent document établit le profil du système financier et analyse sa contribution à l'économie face aux graves problèmes sécuritaires.

### A. Profil du système financier

**1. Les banques internationales et régionales dominent largement le secteur financier.** En 2016, le secteur bancaire était composé de 13 banques commerciales dont 6 représentant environ 77,5 % du total des actifs et des dépôts. Il existe sept banques internationales et cinq banques régionales représentant environ 86 % du total des actifs et des dépôts. Le bilan du secteur bancaire a augmenté de 14,2 % en 2016 et a atteint 4336,2 milliards de FCFA à la fin de la même année. Les banques ont enregistré un résultat net de 45,6 milliards de FCFA fin 2016. Le secteur privé a augmenté de 16,7 % en 2016 pour atteindre 2195 milliards de FCFA, tandis que les dépôts de la clientèle ont légèrement progressé de 6,4 % pour atteindre 2528 milliards de FCFA fin 2016. Les bilans d'autres institutions financières ont progressé de 26,5 % en 2016, totalisant 33,9 milliards de FCFA fin 2016. La part des banques maliennes sur le total des actifs au sein de L'UEMOA est estimée à 13,3 %.

**Tableau du Texte : Structure du Secteur Financier, 2016**

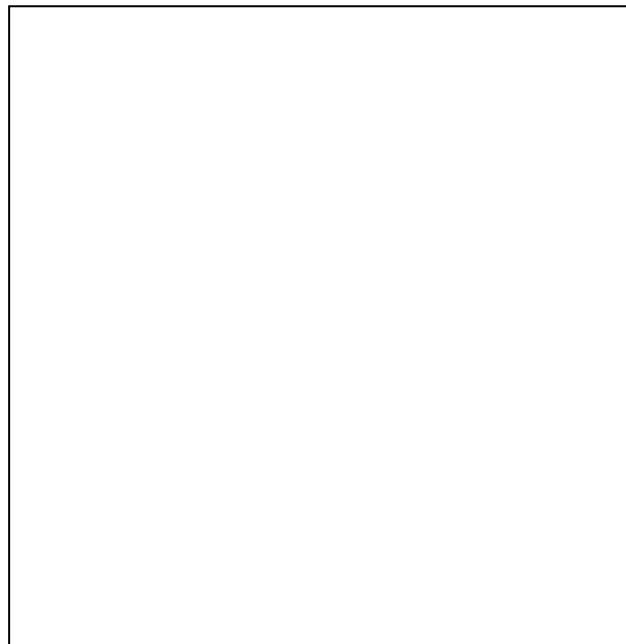
Établissements	Nombre d'établissements	Total des actifs (milliards de FCFA)	Crédit au secteur privé (milliards de FCFA)	Dépôts privés (milliards de FCFA)
Banques	13	4,346.5	2,202.3	2,528.5
Établissements financiers non bancaires	3	33.9	0	0
Établissements de microfinance	10	133.2	93.7	68.5
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>4,503.3</b>	<b>2,296</b>	<b>2,597</b>

1/ Hors compagnies d'assurances  
2/ Hors établissements de microfinance qui échappent à l'article 44 de la loi 007-06-2010.  
Source : BCEAO.

<sup>1</sup> Rédigé par Alexandre Nguyen-Duong.

## 2. Le secteur de la microfinance joue un rôle important dans l'inclusion financière (graphique 1).

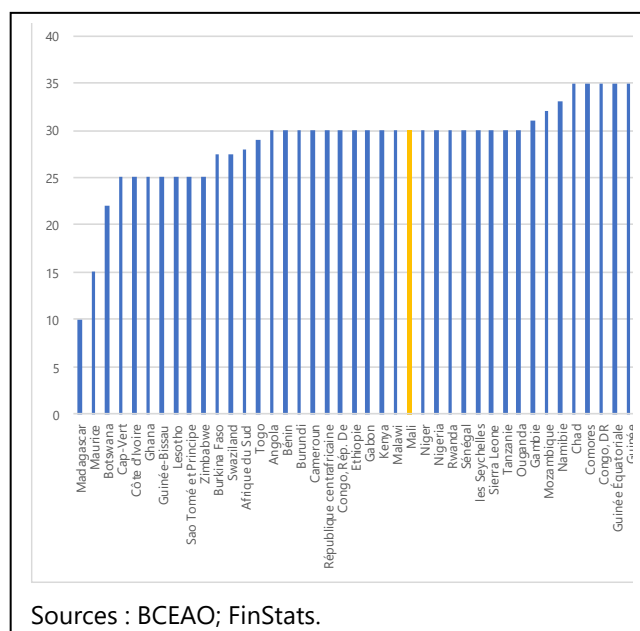
Il existe 101 établissements de microfinance (systèmes financiers décentralisés, SFD) agréés, dont 33 en activité.<sup>2</sup> Les SFD sont de taille nettement plus réduite que les banques commerciales pour ce qui est des actifs mais possèdent le même nombre de comptes de dépôts. 10 des 33 SFD en activité sont soumis à l'article 44<sup>3</sup>; ceux-ci représentent environ 3 % du total des actifs du secteur financier. Le crédit au secteur privé qu'octroient les SFD s'est élevé à 93,7 milliards de FCFA fin 2016, soit une hausse de 14,5 % par rapport à fin 2015. Les prêts improductifs enregistrent une baisse progressive et représenteraient environ 6,1 % du total des prêts, d'après les estimations. Près de 50 % des prêts accordés par les SFD servent aux activités agricoles. Les dépôts de la clientèle ont augmenté à 68,5 milliards de FCFA, soit une hausse de 9,4 % par rapport à fin 2015.



## B. Financement de l'Economie

### Le Secteur Bancaire

3. Le ratio crédit privé/PIB du Mali est en croissance constante depuis la crise financière de 2008 et se rapproche progressivement de la moyenne régionale, dans un contexte géopolitique défavorable et un environnement marqué par la faiblesse de l'état de droit. Le ratio crédit intérieur au secteur privé/PIB du Mali était d'environ 25 % fin 2016 (graphique 2). Les moyennes pour l'UEMOA et l'Afrique subsaharienne sont de 29 % du PIB et de 23,5 % du PIB, respectivement. Le ratio crédit intérieur au secteur privé/PIB est souvent utilisé comme



Sources : BCEAO; FinStats.

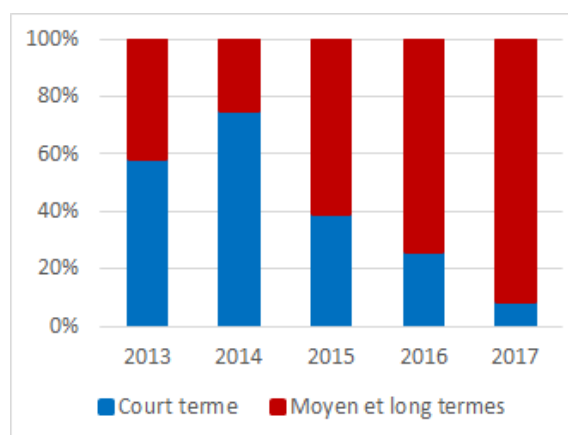
<sup>2</sup> En juin 2017, 23 SFD ont perdu leur agrément et 54 ont fait l'objet d'un contrôle de conformité, dont 16 pour lesquels le Ministère ne s'est pas encore prononcé. Les SFD qui ne sont plus considérés comme étant en activité sont pour la plupart des petites structures de détail pour lesquelles il n'existe pas de données fiables. Certaines d'entre elles ne sont jamais entrées en activité.

<sup>3</sup> Les SFD dont les dépôts ou les crédits dépassent 2 millions de FCFA tombent sous le coup de l'Article 44 de la loi 007-06-2010 relative aux grands établissements de microfinance. Ils sont contrôlés et réglementés par la commission bancaire de la BCEAO.

variable de remplacement pour mesurer la profondeur des circuits financiers. L'expansion du secteur privé formel est tributaire d'un accès à la fois meilleur et plus vaste au crédit bancaire et d'un climat plus propice aux affaires.<sup>4</sup>

**4. Le crédit au secteur privé a considérablement augmenté, porté par des résultats solides et de bonnes perspectives économiques (graphique 3).** Des données allant de 2000 à 2017 font ressortir une corrélation entre les cycles du PIB et ceux du crédit, avec un décalage d'un à deux ans. Selon un test de causalité de Granger, le cycle du PIB mène au cycle du crédit. Ce dernier atteint habituellement son point culminant lorsque le cycle du PIB a déjà commencé à fléchir. Généralement, une phase descendante du cycle du crédit est liée à une augmentation des prêts improductifs, qui restent ensuite sur les bilans des banques.

**Graphique 3. Mali : cycles de crédit et de PIB**  
(filtre Hodrick-Prescott, pourcentage)



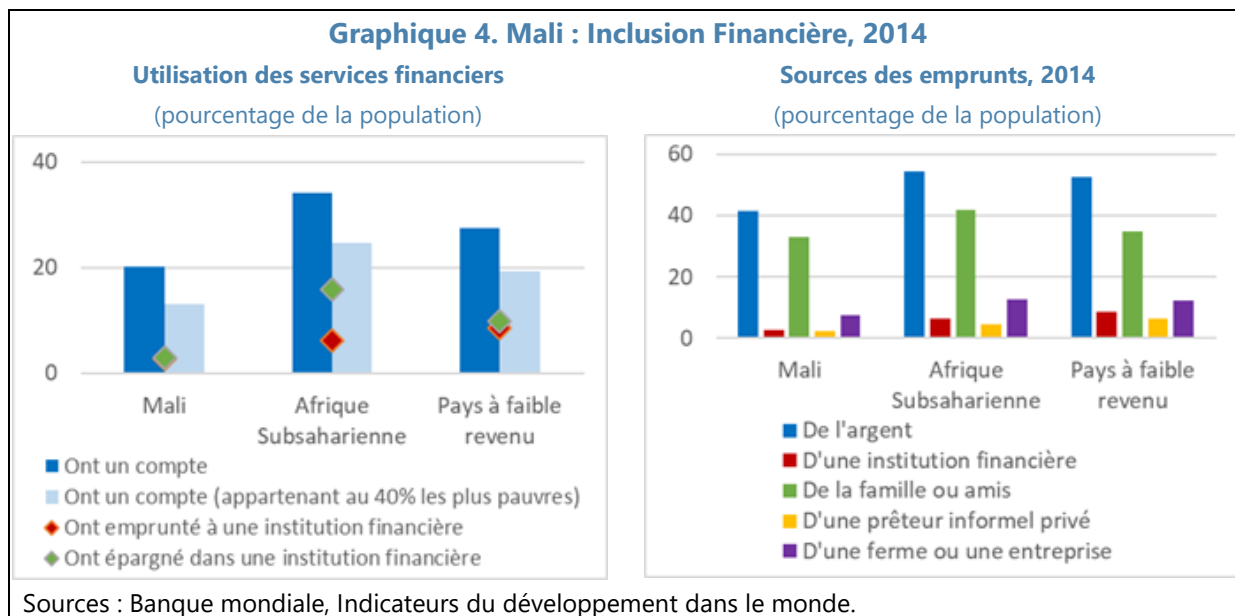
Source : BCEAO ; estimations des services du FMI.

**5. L'accès au financement reste limité par rapport aux pays de référence. Le crédit au secteur privé par habitant est nettement inférieur à la moyenne d'Afrique subsaharienne (graphique 4).** Seulement 3 % de la population malienne a souscrit à un prêt auprès d'un établissement financier en 2014, tandis que près de 33 % ont emprunté auprès d'amis et de membres de leur famille. D'un point de vue global, environ 40 % de la population du Mali a, d'une manière ou d'une autre, emprunté des fonds en 2014. Ces résultats cadrent avec le nombre de comptes bancaires par habitant, un chiffre qui est souvent utilisé comme variable de substitution pour mesurer le degré d'inclusion financière, et sont bien en-deçà de la moyenne subsaharienne. Le pourcentage des entreprises possédant une ligne de crédit a été estimé à 26,3 % en 2016, ce qui dépasse la moyenne régionale de 22,6 %. Toutefois, pour les petites entreprises ce même indicateur baisse à environ 13,8 %, un taux proche de la moyenne régionale.

**6. Le crédit des banques à l'économie se concentre dans le commerce et les autres secteurs liés aux services (graphique 5).** La composition sectorielle du crédit est restée globalement stable au cours des cinq dernières années et est similaire à celle de l'UEMOA, si l'on fait abstraction de la place qu'occupent l'hôtellerie, la restauration et le secteur du commerce de gros et de détail. Au Mali, ce secteur représentait 43,2 % du total des prêts en juin 2017, contre 31,4 % au niveau régional. Dans l'ensemble, le secteur tertiaire représente près de 73 % du total du crédit à l'économie et contribue un peu plus d'un tiers du PIB. De l'autre côté, les secteurs primaire et

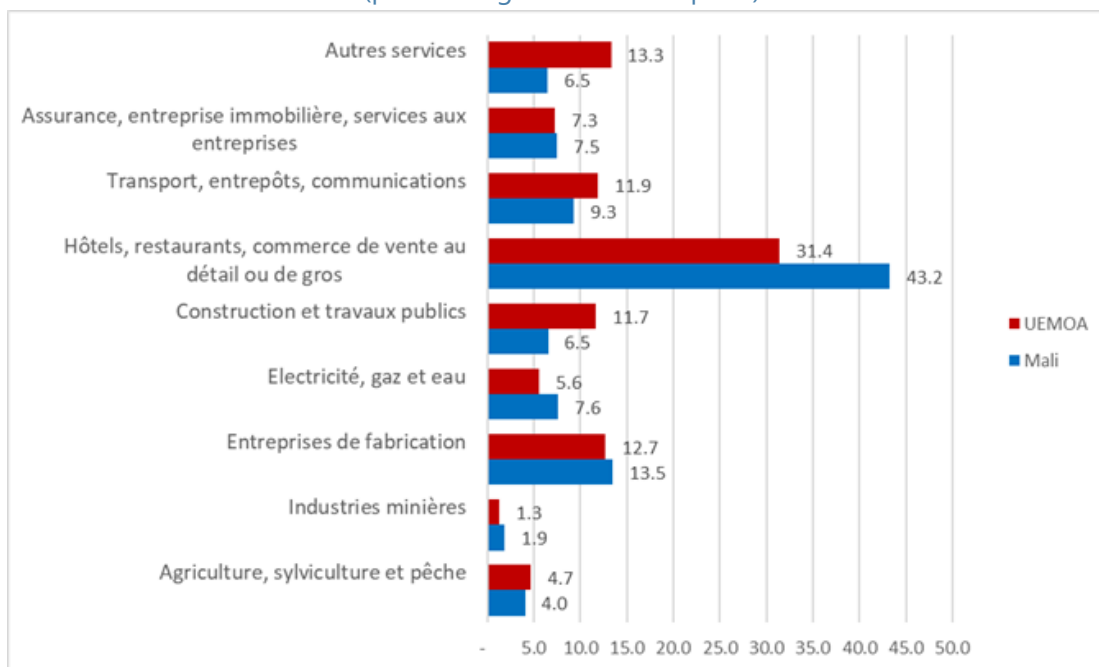
<sup>4</sup> D'autres aspects, tels que l'accès aux services financiers, l'efficacité et la stabilité devraient également être pris en compte dans l'évaluation de la profondeur du système financier (Cihak et al., 2012). En outre, les sommes importantes de crédit ne coïncident pas toujours avec un usage généralisé des services financiers car les prêts peuvent être concentrés parmi les grandes entreprises et les personnes les plus riches.

secondaire représentent environ 27 % du total des prêts alors qu'ils ne produisent que 2/3 du PIB. Il convient de noter en particulier que le secteur de l'agriculture, dont la part du PIB s'élève à 43 % et qui emploie des millions de travailleurs directement et indirectement, ne représente que 4 % du total des prêts. Les agriculteurs opèrent généralement en monnaie liquide en marge du système bancaire formel et ne possèdent pas de compte en banque. Pour couvrir leurs besoins financiers, il se tournent généralement vers d'autres exploitations, leur famille et des établissements de microfinance.



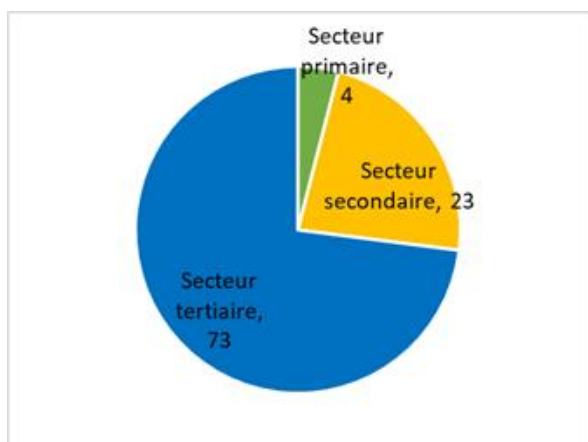
**Graphique 5. Mali : crédit à l'économie par secteur**

**Crédit par secteur, juin 2017**  
(pourcentage du total des prêts)

**Graphique 6. Mali : crédit à l'économie et PIB nominal**

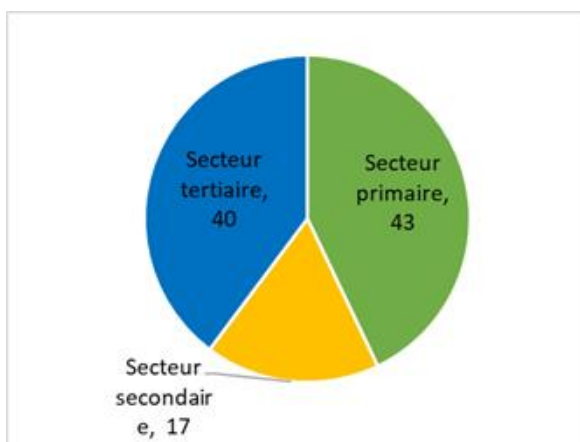
**Part du crédit à l'économie, juin 2017**

(pourcentage du crédit total à l'économie)



**Part du PIB nominal, 2017 (est.)**

(pourcentage)



Sources : BCEAO ; estimations des services du FMI.

**7. Le coût du crédit est plus élevé que dans les pays comparables.**

Le taux prêtreur moyen des banques au Mali était de 8,3 % en 2016, selon les estimations, ce qui dépasse la moyenne régionale de 7 % (graphique 7). Le taux d'intérêt moyen a globalement chuté depuis 2010, résultant en partie de la politique monétaire favorable de la BCEAO

et des meilleures conditions macroéconomiques. Le taux créditeur des banques est estimé à 4,8 %, contre une moyenne régionale de 5,4 %. L'écart entre les taux débiteur et créditeur dans le secteur bancaire du Mali est parmi les plus élevés au sein de l'UEMOA, tenant aux niveaux relativement élevés de risque de crédit et de transformation de risque.

**8. Le crédit total au secteur privé est largement dominé par des prêts à court terme.**

Ceux-ci représentent environ 76 % de l'ensemble du crédit (graphique 8), ce qui dépasse largement la moyenne de l'UEMOA qui était estimée à environ 46 % du total des prêts fin 2016. La part sectorielle des prêts à court terme reste stable dans la durée, tenant en partie au refinancement sur une longue période. La part de l'agriculture présente toutefois une certaine volatilité car elle est très sensible à la production des cultures de rente. Le secteur de l'agriculture représente environ 2 % de tous les prêts à long terme, tandis que ce taux est de près de 33 % pour l'hôtellerie, la restauration et le commerce de gros et de détail.

**9. Pour faire face à la rareté du**

**financement à long terme, les entreprises maliennes ont tendance à contracter des prêts à court terme en vue de financer des investissements à longue échéance.** Le fait que le financement intégral des projets à long terme ne soit pas garanti amplifie les risques et décourage

les investissements à long terme. Le financement bancaire à long terme a des effets plus durables sur l'économie que le financement à court terme car les projets à long terme ont généralement un meilleur rendement ajusté aux risques. Les prêts à court terme permettent aux entreprises d'obtenir des fonds de roulement et de financer d'autres investissements à court terme alors que les prêts à long terme leur permettent de se protéger des risques de liquidité et d'engager des investissements à plus long terme qui contribuent à une croissance à long terme de la productivité.

**10. La réduction du ratio de transformation en 2015 est liée une légère hausse des prêts à court terme assortis d'échéances plus longues.** Le ratio de transformation impose une limite aux actifs à long terme par rapport aux passifs à long terme. Il a été réduit à 50 % en 2015 (de 75 %). La part des prêts à moyen terme sur le total des prêts est passé de 33 % en 2014 à 35 % en 2016. La baisse du potentiel de transformation a permis une forte hausse des prêts avec des échéances plus longues financés sur des ressources à court terme, ce qui accroît la probabilité d'une asymétrie entre les actifs et les passifs.

**11. L'environnement financier limite l'offre de prêts à long terme.** Les risques associés aux projets à long terme, la difficulté à faire respecter les contrats, l'asymétrie de l'information et l'instabilité macroéconomique et politique sont les principaux facteurs qui expliquent la réticence des banques à accorder des prêts à long terme. Une application plus rigoureuse du principe d'état de droit, des infrastructures plus solides et une meilleure collecte et diffusion de l'information en matière de crédit ont tendance à faire croître le crédit bancaire au secteur privé.

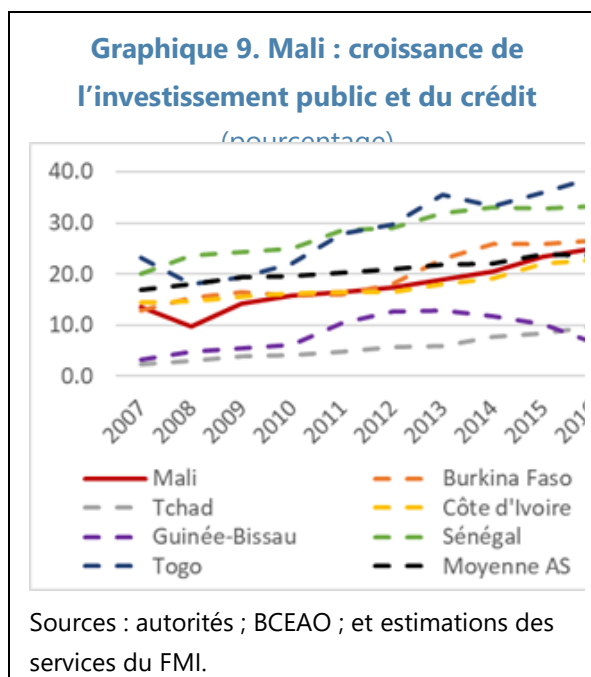
- Les banques maliennes manquent souvent de ressources à long terme et les ratios de liquidité prudentielle qu'elles sont tenues de respecter réduisent leur capacité à fournir des prêts à long terme. La part du crédit à court terme dans le secteur bancaire au Mali est comparable à la part des dépôts à vue. La participation étrangère aux sources de financement à long terme reste marginale et les banques n'ont pas accès aux marchés internationaux pour mobiliser des capitaux à long terme. La réglementation en vigueur sur les ratios de liquidité exige qu'au moins 75 % des engagements à court terme des banques soient couverts par des actifs à court terme. De même, la réglementation relative au ratio de transformation exige qu'au moins 50 % des actifs bancaires à moyen et long terme soient financés sur des ressources assorties d'échéances comparables. En juin 2017, 10 des 13 banques étaient en conformité avec le ratio de liquidité et 11 banques sur 13 étaient en conformité avec le ratio de transformation. La surliquidité dans certaines grandes banques n'incite pas à obtenir des ressources à long terme, ce qui pourrait à terme limiter l'offre de prêts à long terme.
- Le marché des obligations d'État à long terme reste peu profond et les informations qu'il fournit sur la courbe des rendements sont limitées : il est donc difficile d'établir les prix des prêts à long terme au secteur privé.
- L'incertitude juridique et les procédures judiciaires compromettent les droits des créanciers et des investisseurs et aggravent le risque perçu comme étant lié à l'investissement. L'environnement juridique fragile, couplé au sentiment de corruption qui est très présent



parmi les acteurs du marché, empêchent les créanciers de se doter de garanties ou de liquider des entreprises pour honorer leurs engagements. De plus, l'absence d'une protection adéquate des investisseurs porte atteinte au climat des affaires du Mali. Pour encourager les prêts bancaires, le principe d'état de droit doit être clair et réellement mis en application. Cela est d'autant plus important pour les prêts à long terme car ils sont associés à de plus grands risques pour les créanciers et à une plus grande incertitude autour de la capacité de l'emprunteur à repayer.

**12. Le crédit à long terme souffre du manque d'information sur la solvabilité et la qualité des emprunteurs.** Le registre du crédit public de la BCEAO est incomplet et porte uniquement sur les créances en souffrance. En outre, les banques manquent d'outils et de connaissances pour pouvoir correctement évaluer les projets. Cela accroît la dépendance aux garanties et peut limiter ou accroître le coût de l'accès au crédit. Du côté de la demande, les entrepreneurs peu qualifiés ne sont peut-être pas capables de concevoir des projets bancables et de fournir des informations financières fiables et exhaustives sur ces derniers.

**13. Le crédit au secteur privé est corrélé avec l'investissement public (graphique 9).** Les projets publics offrent des perspectives commerciales à des entrepreneurs dans différents secteurs. Les banques accordent des prêts à court terme aux fournisseurs sur la base des factures du secteur public, créant ainsi un lien entre les investissements publics et le crédit au secteur privé. Le test de causalité de Granger indique que les investissements publics ont tendance à diriger la croissance du crédit. Par conséquent, les retards et les arriérés de paiement officiels peuvent avoir un effet sensible sur la solvabilité des banques. Le lien qui unit investissement public et crédit au secteur privé est étayé par des données empiriques. Les Perspectives économiques régionales du FMI pour l'Afrique subsaharienne<sup>1</sup> comportent des estimations des déterminants du crédit au secteur privé en Afrique.



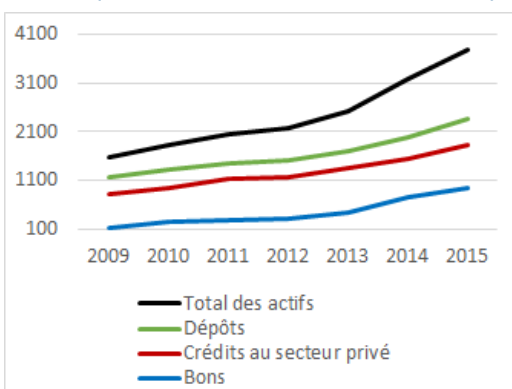
**14. Bien que les actifs bancaires soient essentiellement composés de prêts à court terme au secteur privé, la part des obligations d'État n'a cessé d'augmenter depuis 2012 (graphiques 10 et 11).** Les crédits à court terme au secteur privé représentaient 48,6 % des actifs fin 2015, une baisse d'environ 6 points de pourcentage comparé à fin 2012. Parallèlement, la part des obligations d'État est passée de 15,3 % du total des actifs fin 2012 à près de 25 % fin 2015. Cette évolution dans

<sup>1</sup> Fonds monétaire international, Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne, Washington D.C., avril 2016.

la composition des actifs bancaires a été principalement induite par la nette expansion des bilans des banques qui a été portée par l'adoption d'un cadre réglementaire favorable et des possibilités de refinancement rentables. Le bilan du secteur bancaire a augmenté de 75 % entre 2012 et 2015. Dans l'ensemble, la croissance du crédit et celle des dépôts suivent la même trajectoire.

**Graphique 10. Mali : Total des Actifs, Prêts, Obligations, et Dépôts dans le Secteur Bancaire**

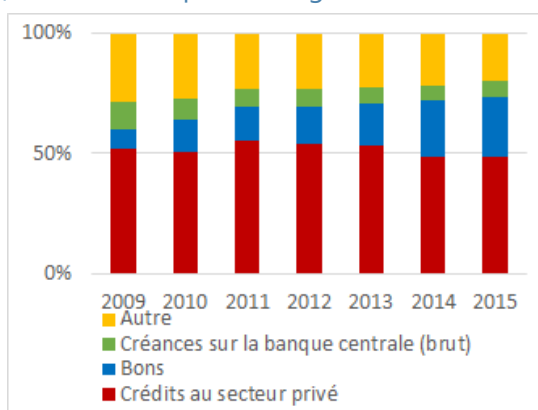
(fin décembre, milliards de FCFA)



Source : BCEAO.

**Graphique 11. Mali : Composition des Actifs dans le Secteur Bancaire**

(fin décembre, pourcentage du total des actifs)



Source : BCEAO.

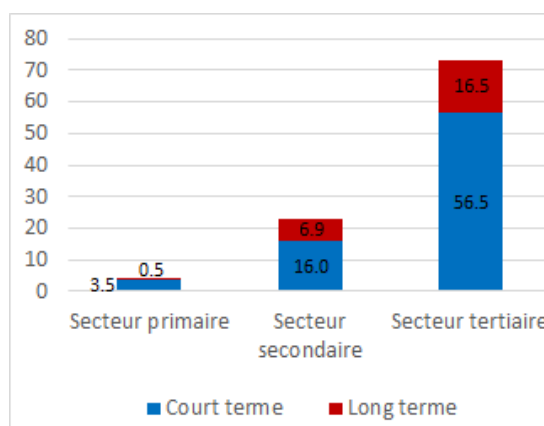
## Lien entre États et Banques

**15. Le secteur public du Mali pèse lourd dans l'économie réelle.** Les dépenses d'investissement importantes, par exemple, sont généralement engagées par le secteur public plutôt que par le secteur privé. Celles-ci peuvent permettre d'instaurer un climat plus propice aux affaires. L'expansion des infrastructures de base, telles que celles liées à l'électricité, aux carburants, aux transports et aux télécommunications, peuvent favoriser une croissance forte et faire croître le potentiel de PIB. Au Mali, la plupart des grands projets d'infrastructure sont financés sur ressources extérieures.

**16. Les banques maliennes détiennent une part importante de la dette publique.** Les banques détiennent cette dette souveraine pour plusieurs raisons. L'exposition au risque des titres d'État est relativement faible, ce qui leur permet de jouer un rôle opérationnel clé dans les systèmes financiers. La dette souveraine peut être tour à tour source de liquidité, refuge pendant les périodes de tension financière et référence pour la tarification de marché. En raison de leurs caractéristiques, les titres souverains sont généralement acceptés en tant que garantie pour

**Graphique 12. Mali : part des obligations d'État dans le secteur bancaire intérieur**

(fin d'exercice, pourcentage du total des actifs)

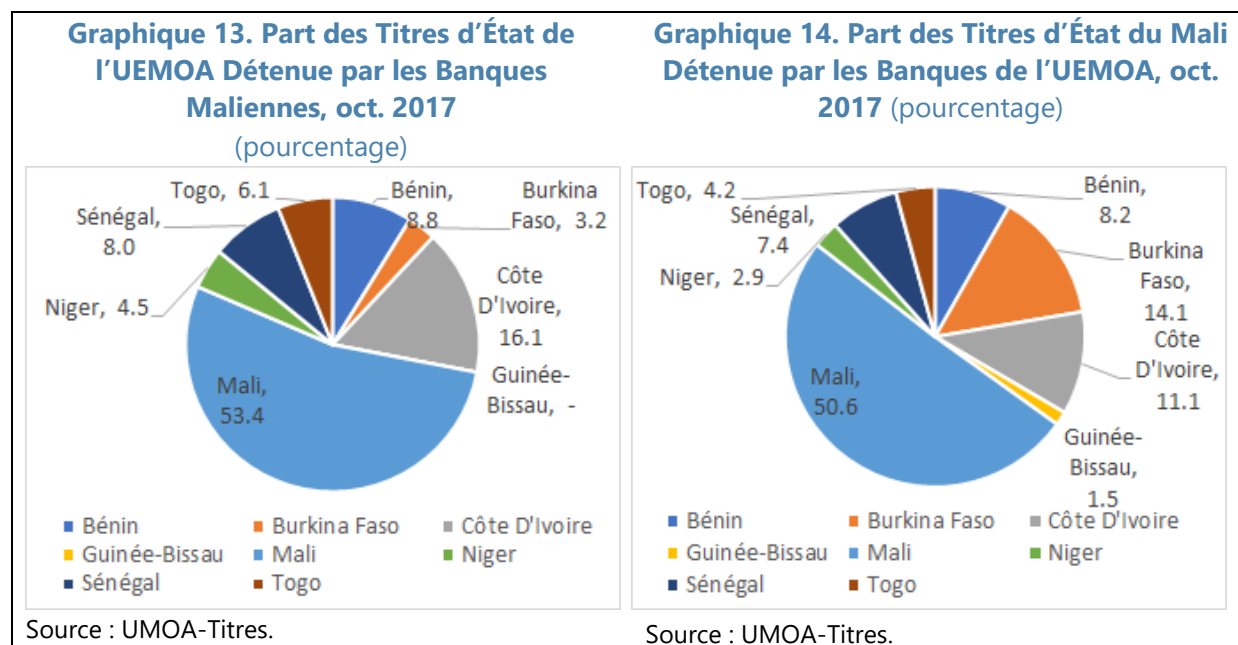


Source : BCEAO ; et estimations des services du FMI.

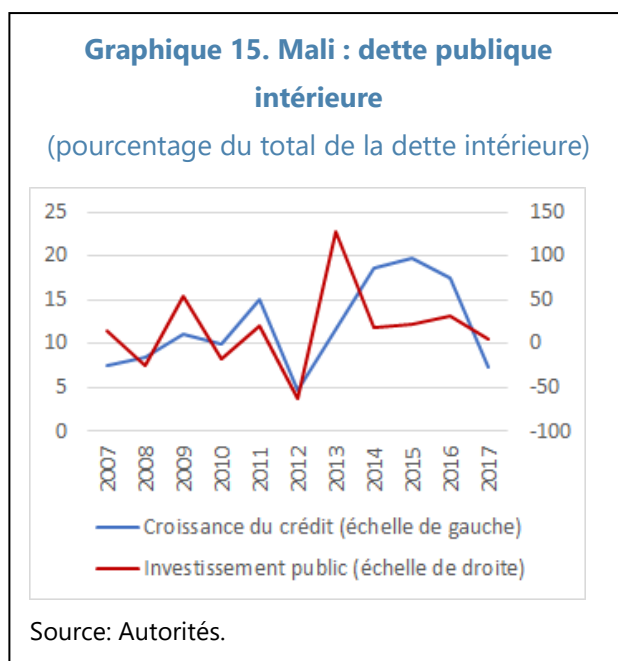
des opérations financières et sont des actifs importants pour le fonctionnement du système bancaire.

**17. Le lien entre les banques et l'État constitue une source d'inquiétude grandissante.** Les titres d'État du Mali représentaient environ 26 % du total des actifs du secteur bancaire du pays en 2016, contre 7,5 % en 2009. La part des titres d'État sur l'ensemble des actifs n'a cessé de croître depuis 2009, grâce aux conditions de refinancement favorables proposées par la BCEAO (Graphique 12). Une défaillance de l'État aurait un effet immédiat et direct sur le bilan des banques et sur la rentabilité. Puisque les banques absorbent une part considérable des obligations émises, leur défaillance pourrait entraîner des difficultés sur le marché des obligations d'État. Près de 85 % des obligations d'État maliennes sont émises à travers l'Agence UMOA-Titres. Les autres instruments de dette sont les obligations d'État par syndication (2016 et 2017) et les Sukuks (2018). Les banques de l'UEMOA sont les principaux investisseurs sur le marché car seulement 4 % des obligations d'État du Mali sont détenues par des banques pour le compte de leurs clients. Le marché secondaire des bons et obligations du Trésor reste peu développé. Les interventions des émetteurs non souverains (dont les établissements financiers non bancaires, les entreprises privées et les institutions régionales et internationales) sont encore rares.

**18. La moitié des titres d'État de l'UEMOA détenue par les banques maliennes émis par l'Agence UMOA-Titres est détenue par des banques maliennes.** Par ailleurs, 53,4 % des titres publics de l'UEMOA détenus par les banques maliennes étaient des titres d'État maliens. Certains liens existent aussi entre le Mali et la Côte d'Ivoire. Les obligations d'État de la Côte d'Ivoire représentent 16,1 % du portefeuille d'obligations d'État des banques maliennes, tandis que les banques ivoiriennes détiennent 11,1 % des obligations d'État maliennes. En outre, les banques du Burkina Faso détiennent 14,1 % des obligations d'État maliennes, tandis que les banques maliennes détiennent 3,2 % des obligations d'État burkinabé.



**19. Les échéances des titres d'État sont de plus en plus longues, ce qui accroît les tensions qui s'exercent sur le crédit à long terme au secteur privé.** En plus de la nette augmentation des titres d'État dans leur portefeuille, les banques ont tendance à détenir davantage d'obligations à plus longue échéance. Fin 2017, la dette intérieure du Mali, majoritairement détenue par les banques maliennes,<sup>2</sup> était composée à 9 % de titres à court terme<sup>3</sup> et à 91 % de titres à moyen et long terme (graphique 15). Bien qu'il n'y ait aucune preuve directe d'effet d'éviction du secteur privé, ce ratio plus important d'obligations à moyen et long terme pourrait peser sur l'octroi de prêts à long terme au secteur privé étant donné que les banques sont tenues de respecter le ratio de transformation.<sup>4</sup> Les banques commerciales considèrent généralement qu'il est plus sûr et plus simple de posséder une obligation d'État à long terme qu'une créance du secteur privé à long terme. Les instruments de dette souveraine bénéficient d'une réglementation plus favorable, deviennent rarement des créances douteuses, peuvent être utilisés comme garantie pour obtenir des liquidités et ne requièrent pas de devoir de vigilance pour évaluer la solidité financière et la viabilité du projet à long terme qui est associé au prêt.



**20. Les réglementations favorables encouragent les banques à investir dans des titres d'État.** La réglementation en vigueur dans l'UEMOA applique une pondération de risque zéro pour les titres publics, indépendamment de leur notation. La dette de l'UEMOA a généralement une notation voisine de la catégorie B « très spéculative », pour laquelle l'approche standard du dispositif de Bâle prévoit une pondération de 100 %. Ce cadre permet toutefois aux contrôleurs d'exercer leur pouvoir discrétionnaire et d'appliquer une pondération de risque inférieure pour les titres publics, à condition que ces engagements soient libellés et financés en monnaie nationale.<sup>5</sup>

**21. Les titres d'État sont actuellement exempts des exigences en matière d'exposition.** Bien qu'il soit parfois difficile pour les banques de respecter de ratio de fonds propres,<sup>6</sup> notamment en raison de leur forte exposition aux emprunteurs non souverains à signature unique, la nouvelle

<sup>2</sup> Près de 2/3 de la dette intérieure du Mali est détenue par les banques maliennes, ce qui correspond à environ 50 % de l'ensemble des titres d'État.

<sup>3</sup> Durée de moins d'un an.

<sup>4</sup> Le ratio prudentiel de transformation exige qu'au moins 50 % des actifs bancaires à moyen et long terme soient financés par des ressources à échéance comparable.

<sup>5</sup> Les obligations et bons du Trésor au Mali sont uniquement libellés en monnaie nationale. Le Mali n'a pas émis d'euro-obligations.

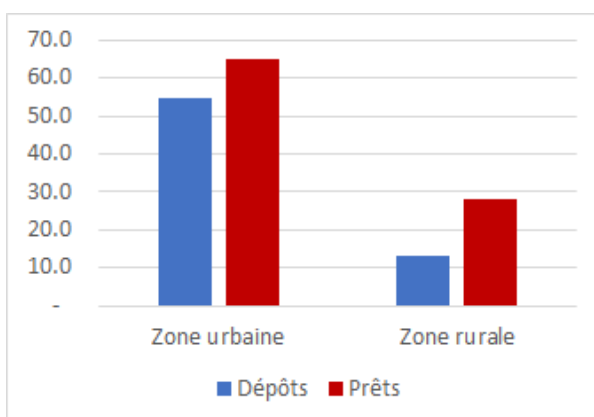
<sup>6</sup> Les nouvelles normes réglementaires de fonds propres devraient progressivement être mises en application à partir de janvier 2018 et être pleinement en vigueur d'ici fin 2022.

réglementation pourrait permettre à la BCEAO de fixer un plafond pour les engagements souverains. Cela pourrait créer des tensions sur le marché de la dette de l'UEMOA tout en encourageant la diversification de la base d'investisseurs.

## Microfinance

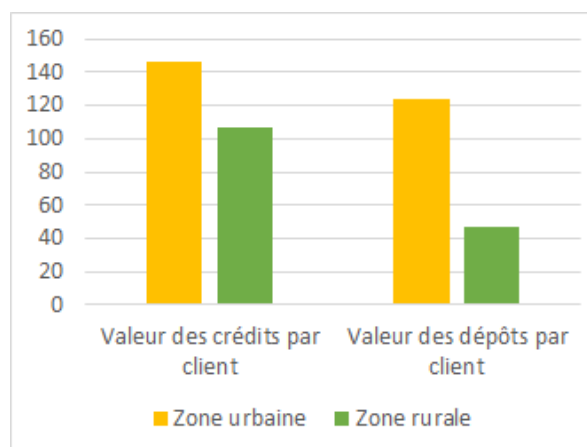
**22.** Les établissements de microfinance présents dans les zones rurales manquent de ressources financières. Le ratio prêts/dépôts est beaucoup plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines, ce qui met en évidence les efforts qui s'imposent sur le plan de la mobilisation des ressources financières, notamment des dépôts intérieurs. Le ratio prêts/dépôts était estimé à environ 217 % dans les zones rurales, contre 119 % pour SFD des zones urbaines fin 2016. Les SFD sont tenus de respecter le ratio de couverture actifs à moyen et long terme/engagements à moyen et long terme de 100 %. Seuls 6 des SFD étaient conformes à cette réglementation au Mali fin 2016. En conséquence, si le crédit continue d'augmenter, il conviendra de redoubler d'efforts pour mobiliser les dépôts intérieurs. Le ratio des prêts improductifs en zone rurale est similaire à celui en zone urbaine. Le montant total des prêts dans le secteur de la microfinance était estimé à 93 milliards de FCFA (4,2 % du système financier) fin 2016, dont 27,9 milliards en zone rurale (30 % des prêts dans le secteur de la microfinance et 1,3 % du système financier). La plupart des prêts sont contractés à des fins agricoles. Les dépôts représentent 68,5 milliards de FCFA (2,7 % du système financier), dont 12,3 milliards de FCFA en zone rurale (0,5 % du système financier, graphique 16). En zone urbaine, la valeur des prêts par client est estimée à 146 000 FCFA et la valeur des dépôts par client est de 124 000 FCFA. En zone rurale, en revanche, la valeur des crédits par client, 107 000 FCFA, est légèrement inférieure à celle des zones urbaines, mais la valeur des dépôts par client, 47 000 FCFA, est nettement plus faible (graphique 17).

**Graphique 16. Mali : Etablissements de Microfinance Visés à l'Article 44, 2016**  
(millions de FCFA)



Source : CSS/SFD.

**Graphique 17. Mali : Prêts et Dépôts par Client**  
(milliers de FCFA)



Source : CSS/SFD.

**23. L'accès aux services financiers tels que l'épargne, les prêts, et l'assurance par les ménages, les micro-entrepreneurs et les exploitants agricoles pauvres est profondément**

**touché par la crise de confiance que traverse le secteur de la microfinance.** Les graves difficultés des grandes SFD<sup>7</sup> en 2009, conjuguées aux séquelles du coup d'état de 2012 ont provoqué une crise du secteur. Le système en a subi les effets sur le plan du refinancement, des dépôts de la clientèle et de la confiance globale à l'égard des SFD. Un grand nombre de déposants ont perdu leur épargne et n'ont plus confiance dans le système. La croissance des actifs et des dépôts se redresse progressivement, en partie grâce à Microcred qui a démarré son activité en 2014 mais le refinancement par les banques et d'autres établissements financiers reste difficile. Bien que le secteur ne semble pas poser de risque majeur pour la stabilité financière, sa faiblesse sape la confiance de la population dans les établissements financiers et pourrait être un obstacle à l'inclusion financière voire, à terme, à la croissance économique. Le secteur de la microfinance compte près d'un million de clients et environ 1,4 million de bénéficiaires.<sup>8</sup>

**24. Des progrès dans la mise en œuvre du plan d'urgence national pour la microfinance ont été constatés.** Le Ministre de l'Économie et des finances a publié des décrets ministériels pour que soient révoquées les agréments des SFD ayant fait l'objet d'un audit et devant être liquidées. Le renforcement des activités de contrôle et des capacités de la CCS/SFD est cours. Le Plan d'urgence pour le secteur de la microfinance a été adopté par le Conseil des ministres en mars 2015 et cadre avec le plan régional adopté par le conseil de l'UEMOA en 2012. Le plan d'urgence est sous la responsabilité du CCS/SFD. Il prévoit les mesures suivantes : i) restructuration du secteur (y compris à travers un mécanisme d'indemnisation des déposants) ; ii) mise en œuvre du cadre juridique ; iii) renforcement des capacités des organes de surveillance (CCS/SFD) et de promotion (AP/SFD) ; iv) soutien pour les SFD viables ; v) appui renforcé pour le développement des infrastructures du secteur, et vi) expansion des services de microfinance.

**25. L'organe de surveillance malien CCS/SFD manque de capacités et de moyens.** La Commission bancaire de l'UEMOA est chargée du contrôle des grandes SFD<sup>9</sup> et l'organe de contrôle CCS/SFD reste responsable des SFD de plus petite taille. Le CCS/SFD fournit régulièrement des rapports sur le contrôle à la BCEAO et la Commission bancaire participe à une ou deux missions par an. Le contrôle des SFD se fait par le biais d'inspections sur pièce et sur place. Ce contrôle reste toutefois difficile en raison de l'insuffisance des ressources, du nombre restreint d'inspections et des limites que présentent les activités de suivi ou de surveillance.<sup>10</sup> De 2013 à 2014, la Commission bancaire a réalisé deux missions de contrôle sur place auprès de grandes SFD.

**26. Le contrôle sur pièces demeure faible.** Les rapports annuels des statistiques et des finances doivent être diffusés 6 mois au plus après la clôture de l'exercice. En 2014, seuls 22 établissements ont soumis leur rapport annuel dans les délais et dans le respect des exigences. Des

<sup>7</sup> Deux grands EMF (Union Kondo Jigima et Union Jéméni) ont cessé d'exister en 2009. Le total de leurs dépôts est estimé à 8,9 milliards de FCFA.

<sup>8</sup> Le nombre de clients et de bénéficiaires varie parce que les mutuelles sont considérées comme étant un seul client au service d'un groupe de 8 à 15 personnes.

<sup>9</sup> Total de l'épargne ou de l'encours des prêts dépassant 2 milliards de FCFA, en vertu de l'article 44 de la loi 007-06-2010.

<sup>10</sup> Le CCS a mené environ 20 missions de contrôle par an entre 2010 et 2014.

sanctions pécuniaires ont été établies pour les SFD n'ayant pas respecté la date butoir de diffusion mais leur mise en application n'a pas été ordonnée par le ministère.

## Crédit-Bail

**27. Le marché du crédit-bail du Mali est peu profond et sous-développé.** Il existe un organisme de crédit-bail<sup>11</sup> au Mali qui se spécialise dans le crédit-bail pour des camions et des véhicules commerciaux, et un bailleur<sup>12</sup> qui est une branche d'une banque commerciale. Les crédits-bails représentaient moins d'1 % des actifs des banques et des établissements financiers non bancaires fin 2016. La part du crédit-bail est en baisse, tant en termes relatifs qu'absolus.

**28. Des lois spécifiques doivent être adoptées pour fournir une base juridique solide et établir un régime fiscal et de restitution propre au crédit-bail.** La nouvelle législation sur le crédit-bail n'a pas encore été adoptée au Mali. Pour le moment, la réglementation financière régionale de l'UEMOA permet aux banques et aux établissements non bancaires d'offrir du crédit-bail, mais ces produits bénéficient du même traitement que les prêts. C'est pourquoi le cadre juridique actuel est inefficace et mal adapté. Les procédures de récupération des biens loués en cas de défaut de paiement par le locataire sont lourdes. Les bailleurs ne sont pas considérés comme étant propriétaires du bien loué et doivent donc entamer les mêmes procédures longues et coûteuses que les autres créanciers. Le crédit-bail ne peut se répandre et réaliser son objectif de développement du secteur des PME en tant que produit de financement à terme que si les établissements de crédit-bail peuvent facilement reprendre possession de l'équipement loué et le revendre en cas de défaut de paiement. L'expansion de la filière de crédit-bail pourrait aussi contribuer à l'expansion des circuits financiers au Mali. Les établissements de crédit-bail réservent des actifs à moyen terme qui constituent une gamme diversifiée de possibilités d'investissement pour les autres établissements financiers.

---

<sup>11</sup> Alios Leasing.

<sup>12</sup> Equibail, branche de Bank of Africa.

### Encadré 1. Crédit-bail : combler l'écart de financement

**Le crédit-bail peut aider à combler l'écart de financement dont souffrent les PME au Mali.** Les banques dans les pays en développement sont peu enclines à desservir les PME et y sont peu encouragées ; elles estiment que les risques et les coûts qu'elles engendrent sont trop importants par rapport à la taille de leurs opérations. Le crédit-bail pourrait être plus efficient que les prêts à long terme s'il s'y substituait. Au Mali, les PME n'ont généralement pas accès au financement car les banques s'intéressent surtout aux entreprises et aux particuliers de premier plan, créant ainsi un énorme déficit de financement. Les établissements de crédit-bail (spécialisés, détenus par des banques ou des fabricants de matériel) sont particulièrement bien placés pour répondre aux besoins d'investissement des PME.

- **Financement sécurisé** - les établissements de crédit-bail développent de meilleures capacités que les banques commerciales dans la gestion des biens matériels, la restitution, l'évaluation et la re commercialisation. Dans les pays où les dispositions contraignantes du contrat et les droits de propriété sont bien définis, le crédit-bail ne requiert pas de biens immobiliers ou de garanties en espèce.
- **Financement de trésorerie** - les sociétés de crédit-bail acquièrent une solide compréhension de l'utilisation des actifs financés et sont plus à même que les banques de juger si l'équipement acheté est bien adapté aux besoins du client ; elles comprennent mieux les flux de trésorerie générés par l'actif financé et peuvent en tenir compte dans leur méthodologie d'octroi de prêts.
- **Développement des PME** - profitant de leur approche très axée sur la segmentation des produits et de la clientèle, les sociétés de crédit-bail s'adressent aux PME directement ou en proposant des financements sur les points de vente (« programmes fournisseurs ») de manière beaucoup plus volontariste que les banques traditionnelles, en ciblant surtout une clientèle sans rendez-vous.
- **Coût de traitement interne plus faible** - les établissements de crédit-bail sont davantage spécialisés que les banques et n'ont généralement pas besoin de garanties supplémentaires. Aussi, pour les PME, l'accès au crédit-bail est plus efficient et son coût de traitement interne plus faible que celui des prêts à terme.



## Services Bancaires Mobiles

**29. Le marché des services bancaires mobiles est en pleine expansion au Mali.** Depuis 2013, la plupart des grandes banques maliennes proposent un accès mobile et certaines fournissent des services de monnaie électronique. Deux opérateurs de téléphonie mobile, Malitel et Orange-Mali proposent des services de dépôt à vue, de virements mobiles et de paiement à travers un système de monnaie électronique. La valeur des opérations de monnaie électronique dans le secteur de la banque mobile au Mali a augmenté de 33,6 % en 2016, atteignant 2193 milliards de FCFA. Parallèlement, le volume des opérations a augmenté de 39,3 %, ce qui correspond à 140 millions d'opérations supplémentaires en 2016. Le nombre de comptes de monnaie électronique a lui aussi considérablement progressé pour atteindre 6,9 millions de comptes, mais dont 1/3 seulement sont considérés comme étant actifs. Environ 25 % de la population active possédait un compte de monnaie électronique fin 2016.

**30. Les banques commerciales pénètrent le marché des services bancaires mobiles à travers des partenariats avec des opérateurs de téléphonie ou grâce à leur propre application mobile.** Dans ce contexte, les liens entre les banques et les opérateurs mobiles se renforcent et le modèle opérationnel diversifie la gamme des services financiers mobiles. La concurrence entre les acteurs augmente également. D'une part, les banques sont en concurrence avec les opérateurs mobiles pour s'emparer de nouveaux segments de clientèle (essentiellement tous les utilisateurs de smartphones) et d'autre part, les opérateurs mobiles sont en concurrence avec les banques pour proposer un plus large éventail de services financiers. En vertu de la réglementation actuelle, les opérateurs de téléphonie mobile ne peuvent fournir à leurs abonnés ni des dépôts rémunérés, tels que des dépôts à terme, ni des prêts, tels que les microcrédits. La création de nouveaux modèles d'exploitation entre les banques et les opérateurs de téléphonie mobile pourrait contribuer à une plus grande inclusion financière, ce qui, à terme, réduirait la place qu'occupent l'économie informelle et les échanges en liquide.

**Tableau du Texte. Mali : Services Bancaires Mobiles, Principaux Indicateurs**

	2014	2015	2016
Valeur des opérations (milliards de FCFA)	811	1,641	2,193
Valeur des opérations (pourcentage du PIB)	11.4	21.2	26.4
Volume des opérations (millions)	54.5	100.3	139.7
Nombre de comptes de monnaie électronique (millions)	3.8	5.1	6.9

**31. Le Mali est devenu un acteur clé sur le marché bancaire mobile de l'UEMOA.** Le Mali représente environ 20 % du marché des services bancaires mobiles dans l'UEMOA. En 2016, le Mali se classait au troisième rang d'après la valeur (2 193 milliards de FCFA) et le volume (139,7 millions) des opérations (graphique 17). La Côte d'Ivoire occupait la première place (48 % de la valeur totale des transactions et 38 % du volume total des transactions), suivie du Burkina Faso (21 % de la valeur totale des transactions et 20 % du volume total des transactions). Dans l'UEMOA, la valeur totale des

transactions est estimée à 11500 milliards de FCFA et le volume total des transactions est estimé à 735 millions de FCFA. Le Mali, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire représentent environ 83 % de la valeur totale des transactions et 76,6 % du volume total des transactions.

### 32. La plupart des clients de services bancaire mobiles se servent de leur compte de monnaie électronique pour des opérations de dépôt et de retrait d'argent et pour recharger le crédit de leur portable (tableau du texte).

- **Dépôt et retrait d'argent.** En 2016, il y avait environ 76 millions de transactions de dépôt et de retrait (51,2 % du volume total) pour un montant estimé à 1625 milliards de FCFA au Mali (74,1 % de la valeur totale). Cela montre que les clients qui sont souvent novices en matière de services bancaires mobiles préfèrent toujours de loin utiliser des espèces pour les paiements et l'épargne. 868,9 milliards de FCFA ont été injectés sous forme de monnaie électronique et 756,7 milliards de FCFA ont été retirés en espèces libellées en FCFA. L'injection nette de monnaie électronique était estimée à environ 112,2 milliards en 2016.
- **Opérations de particulier à particulier (P2P).** Les transactions P2P intérieures ont représenté 9,2 % du volume total des opérations, soit une valeur de 415,3 milliards de FCFA. Les transferts P2P entre le Mali et les autres pays de l'UEMOA sont marginaux (0,2 % du volume des transactions P2P) mais correspondent à 22,2 % de la valeur totale des opérations P2P. De nouveaux partenariats entre les banques et les opérateurs mobiles qui ont un ancrage solide à l'échelle régionale devraient augmenter les transactions P2P intrarégionales.
- **Opérations de particulier à entreprise (P2B).** Les opérations de paiement P2B sont en croissance depuis 2013. Le volume des opérations P2B sont passées de 0,7 millions en 2013 à près de 5 millions en 2016. La valeur des opérations est passée de 12,7 milliards de FCFA en 2013 à 100,8 milliards de FCFA en 2016.
- **Opérations de rechargement de crédit mobile.** La plupart des clients de services bancaires mobiles se servent de leur compte de monnaie électronique pour recharger leur crédit mobile. En 2016, près de 30 % des opérations mobiles ont servi au rechargement mais n'ont représenté que 1,5 % de la valeur totale des opérations (32,9 milliards de FCFA).
- **Opérations d'État à particulier (G2P).** Les opérations G2P ou P2G ne sont pas répandues au Mali et leur nombre est négligeable, pour ne pas dire nul.

**33. Le taux de pénétration du Mali est le plus élevé parmi les pays de l'UEMOA.** Il existe 11,1 millions d'abonnements mobiles individuels au Mali. Cela correspond à un taux de pénétration de 60,5 %, contre 40 % en 2014 (graphique 18). Si l'on considère uniquement la population adulte,<sup>13</sup> le taux de couverture est de 118,3 %. Les réseaux mobiles couvrent environ 40 % du pays. Dans l'UEMOA, le nombre d'abonnés est estimé à 55 millions, ce qui correspond à un taux de couverture d'environ 47 %. Au Mali, 26,5 % des abonnés mobiles utilisaient un smartphone fin 2016, ce qui

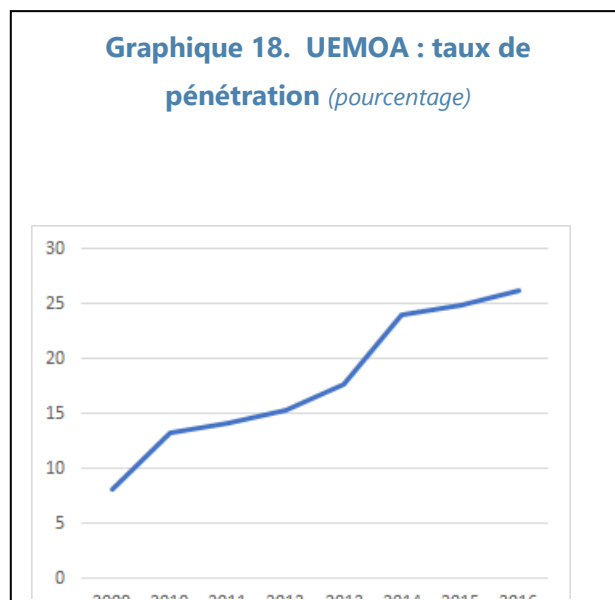
<sup>13</sup> Dans ce cas, la population adulte correspond aux personnes de plus de 16 ans.

correspond à environ 2,9 millions de personnes.

**34. Le marché des services bancaires mobiles au Mali n'est pas aussi profond et inclusif qu'il n'y paraît.**

Il y avait environ 6,9 millions de comptes de monnaie électronique au Mali en 2016. Cela correspond à 18,9 % de tous les comptes de monnaie électronique dans l'UEMOA et la population au Mali ne représente qu'environ 15 % de la population régionale. Seulement 2,2 millions sont considérés comme étant actifs.<sup>14</sup> Il n'y a que quelques centaines de comptes ouverts pour les entreprises. De plus, la répartition par sexe des comptes de monnaie électronique est inégale, puisqu'environ un tiers seulement des utilisateurs sont des femmes. Le pourcentage élevé de comptes inactifs au Mali met en évidence la stratégie et la concurrence entre les fournisseurs de services bancaires mobiles au Mali, qui

souhaitent ouvrir massivement des comptes de monnaie électronique qui finissent par ne pas être utilisés. En outre, parmi les 43842 agents de dépôt et de retrait déployés au Mali, le nombre le plus élevé d'agents dans l'UEMOA, moins de 2/3 sont actifs. En comparaison, le Burkina Faso compte 12675 agents et 93 % d'entre eux sont considérés comme étant actifs.



**35. Les services bancaires mobiles ont toutefois obtenu de meilleurs résultats que le secteur bancaire et celui de la microfinance pour ce qui est de la population couverte.** Avec environ 2,2 millions de comptes de monnaie électronique, le secteur de la banque mobile a rapidement devancé le secteur de la microfinance et le secteur bancaire ces cinq dernières années. Il existe environ 1,3 million de comptes dans le secteur de la microfinance et 1,3 millions de comptes dans le secteur bancaire. Les établissements de microfinance se concentrent davantage sur les petites entreprises et sur les agriculteurs, tandis que les banques ont tendance à se concentrer davantage sur les moyennes et grandes entreprises et les segments les plus riches de la population. Dans une certaine mesure, la lenteur de la reprise qui a suivi la récente crise du secteur de la microfinance a probablement favorisé la progression rapide du secteur des services bancaires mobiles au Mali. Les banques sont en concurrence avec les opérateurs mobiles qui proposent des services financiers de base et un réseau d'agents couvrant une zone géographique plus vaste que celui des agences bancaires et des distributeurs de billets, et ce, à un coût très bas. À leur tour, les banques leur font concurrence en proposant des services financiers mobiles attrayants, en élargissant leur base clients et en formant des partenariats avec les opérateurs mobiles.

<sup>14</sup> Un compte de monnaie électronique est considéré comme étant actif si au moins une opération a été réalisée au cours des 90 derniers jours.

**36. Bien que le secteur des services bancaires mobiles favorisent une grande inclusion financière, ils ne répondent pas à tous les besoins financiers qu'il faut satisfaire pour dynamiser la croissance économique.** Leur taux d'utilisation et d'adoption a augmenté très rapidement pour les particuliers depuis 2013 mais cette évolution a été plus lente pour les entreprises. À l'heure actuelle, la gamme de services des comptes de monnaie mobile ne comprend pas de prêts et de dépôts à terme, ce qui serait particulièrement attrayant pour les PME car elles n'ont pas toujours accès aux services bancaires. Le Mali est à la traîne par rapport aux autres pays de l'UEMOA pour ce qui est des partenariats entre les établissements financiers et les opérateurs mobiles visant à offrir ces services aux utilisateurs de comptes de monnaie électronique dans le respect de l'actuel cadre réglementaire de la BCEAO. Fin 2016, un seul partenariat avait été conclu entre une banque et un opérateur mobile, contre cinq au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire.

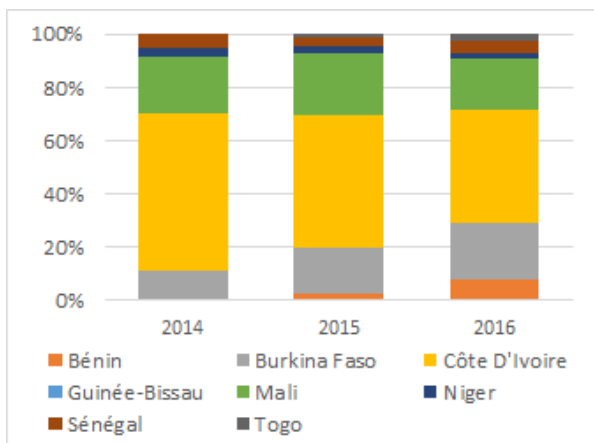
**37. Au Mali, aucune entreprise n'accepte les paiements à travers les terminaux de paiement électronique et seules quelques-unes avaient effectué des opérations mobiles fin 2016.** 4,98 millions d'opérations entre particuliers et entreprises (P2B) ont été enregistrées en 2016, ce qui correspond à environ 3,3 % du volume total. Par ailleurs, la valeur des opérations P2B était estimée à 100,8 millions de FCFA (4,6 % de la valeur totale des transactions) en 2016. 921 entreprises sont immatriculées pour effectuer des transactions mobiles, dont 241 considérées comme étant actives. En comparaison, au Burkina Faso, qui représente une part similaire du marché des services bancaires mobiles dans l'UEMOA, 5532 entreprises peuvent officiellement effectuer des transactions, dont 1529 sont considérées comme actives. En 2016, aucune entreprise au Mali n'acceptait les paiements mobiles via les terminaux de paiement électronique au Mali.

**38. Les transferts d'État à particulier (G2P) pourraient relever le taux de souscription aux services bancaires mobiles et, à terme, améliorer l'inclusion financière des personnes et des entreprises.** Les programmes de paiement G2P (versement des salaires et autres transferts par et en faveur des PME) peuvent cibler des segments de population qui sont généralement exclus des circuits financiers. L'État est tenu de bien communiquer au sujet du calendrier des paiements, du coût à la charge des bénéficiaires (coût de retrait ou de transfert) et du fonctionnement du système. Si les utilisateurs ne comprennent pas bien comment fonctionne le système et comment l'utiliser en toute confiance, l'adoption de ce type de transferts pourrait être plus lente et plus limitée. Les programmes de paiement G2P reposent également sur un réseau solide et développé d'agents pour s'assurer que les transferts G2P ne soient pas une source de tensions de liquidité qui pourrait déclencher une boucle de rétroaction négative dans le secteur bancaire mobile et dans le système financier dans son ensemble.

### Graphique 19. Valeur et Volume des Opérations dans le Secteur de la Banque Mobile

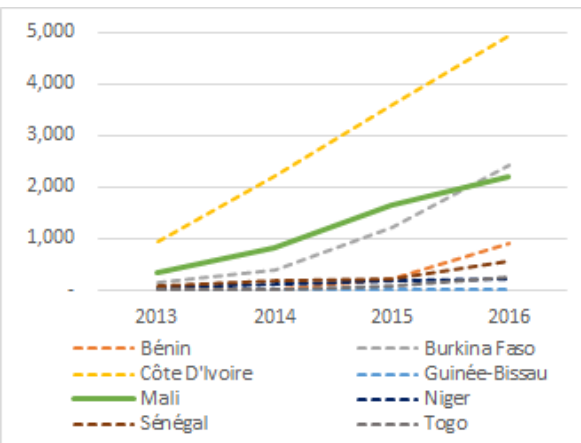
Part de la valeur des opérations, 2014-2016

(pourcentage du total)



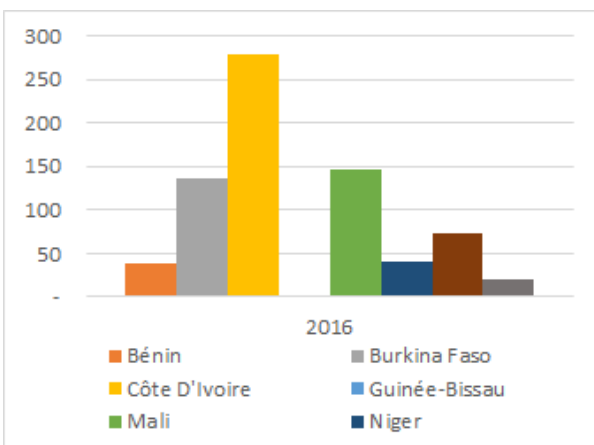
Évolution de la valeur des opérations, 2013-2016

(milliards de FCFA)



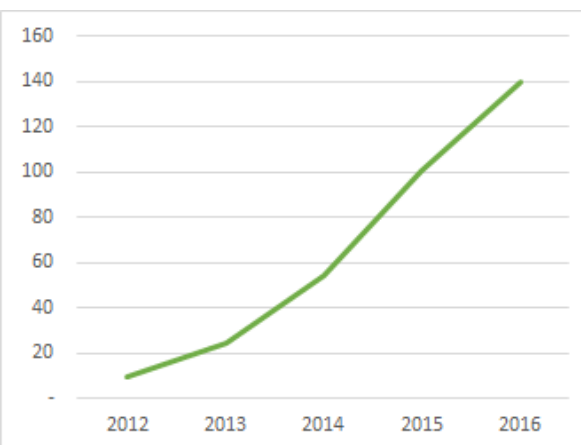
Volume des opérations, 2016

(millions)



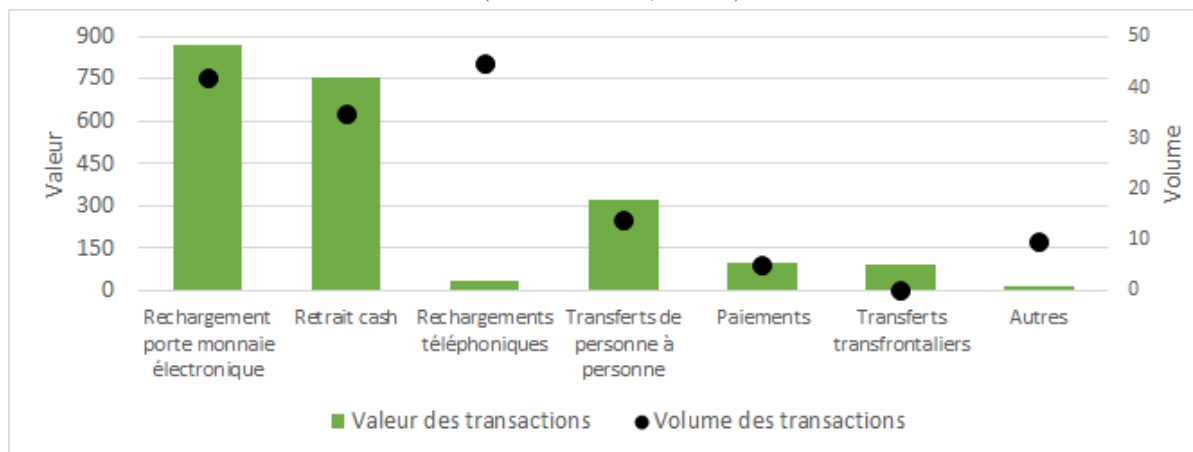
Mali : évolution du volume des opérations, 2012-16

(millions)

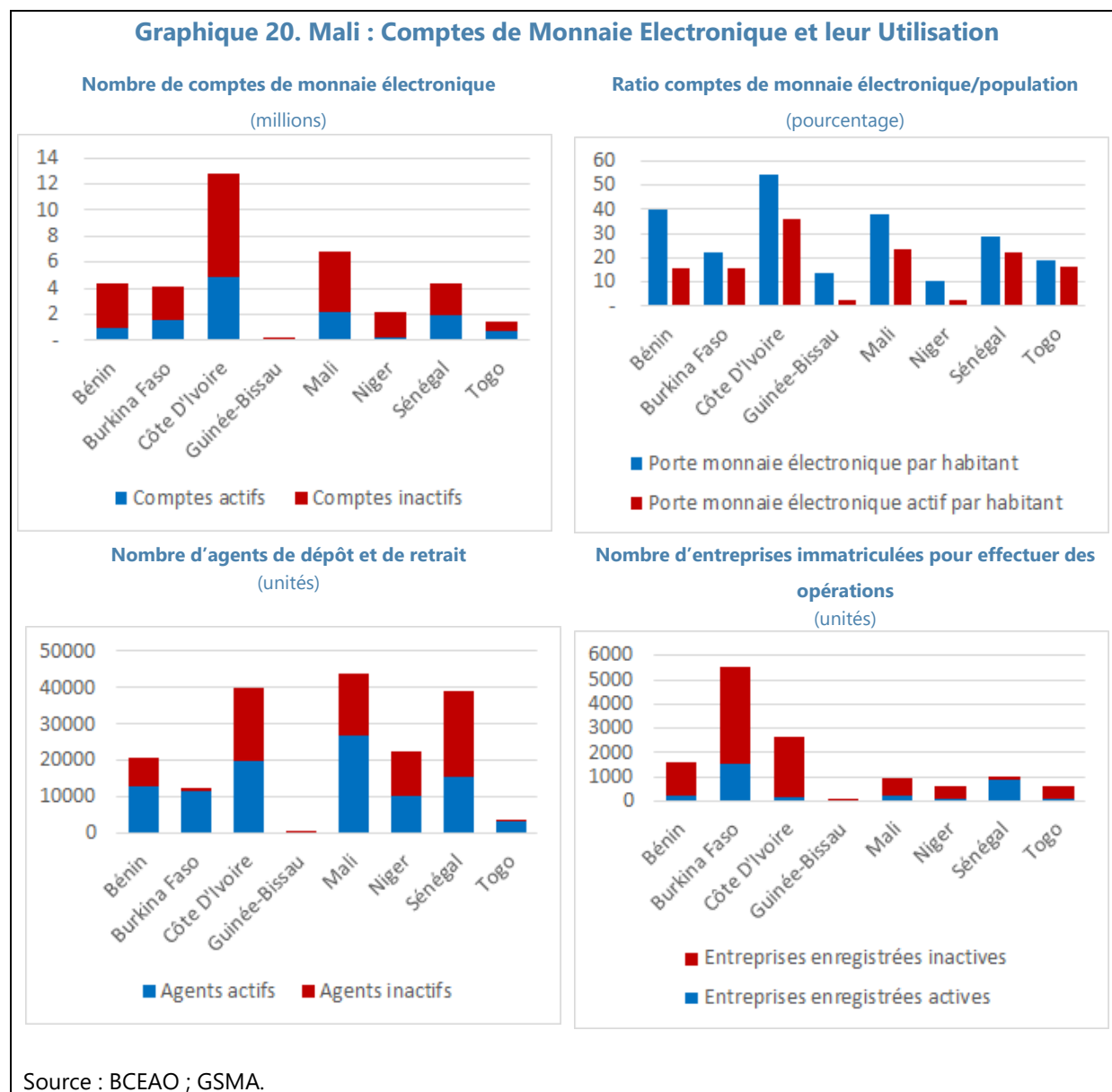


Mali : volume et valeur des opérations par type, 2016

(milliards de FCFA; millions)



Source : BCEAO ; GSMA.



## C. Garantir la Stabilité Financière

### Préserver la Qualité des Actifs

**39. Les indicateurs de solidité du secteur bancaire sont restés relativement stables mais la qualité des actifs reste une source de préoccupation et les ratios de liquidité se sont récemment dégradés (tableau du texte).**

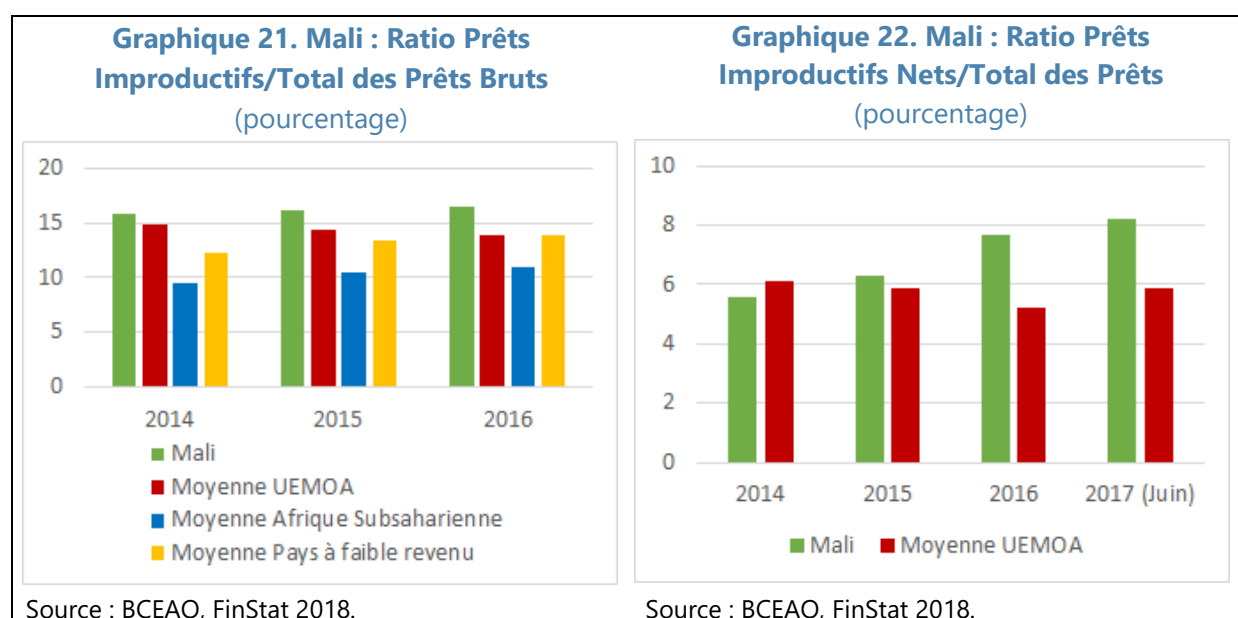
- Le ratio moyen de fonds propres des banques reste supérieur à la norme de l'UEMOA de 11,5 %. Toutes les banques, à l'exception d'une seule, respectent cette norme réglementaire.
- Le stock de prêts improductifs reste stable, quoiqu'au niveau relativement élevé de 17 %. Le taux de provisionnement suit une trajectoire descendante. Le taux moyen en 2017 était de 56,9 % de créances douteuses, contre 66,1 % en 2016, soit une hausse de 21 %, en moyenne, des prêts improductifs nets de provisions.
- Le ratio immobilisations hors exploitation/fonds propres demeure problématique. Près de la moitié des banques ne respectent pas la norme de 15 % de fonds propres de l'UEMOA.
- La plupart des banques respectent le coefficient de liquidité mais le chiffre global s'est dégradé. Il est passé de 86,9 % en 2016, au-delà de la norme de 75 % de l'UEMOA, à 67,3 % en 2017.

**Tableau du Texte : Indicateurs de Stabilité Financière, 2017**

	Ratio fonds propres réglementaires/ac tifs pondérés sur les risques. (pourcentage)	Prêts improductifs/total des prêts (pourcentage)	Immobilisations hors exploitation/fonds propres (banques conformes/total des banques)	Ratio de liquidité à court terme (pourcentage)	Rendement des actifs (pourcentage)
Mali - déc. 2016	14,2	16,4	9/13	86,9	1,1
Mali - déc. 2017	14,3	16,7	7/13	67,3	1,4
<i>Pour mémoire :</i>					
Normes de référence de l'UEMOA	>11,5	S/O	(15 % des fonds propres)	>75	S/O
Source : BCEAO.					

**40. La qualité des actifs semble être relativement faible au Mali comparée aux pays de référence (graphique 19 et 20).** Le ratio prêts improductifs nets/total des prêts s'est dégradé ces dernières années et a atteint 8,2 % en juin 2017 alors qu'il est resté globalement stable dans le reste de la région. Le pourcentage des prêts improductifs bruts et de leur provisionnement était

respectivement de 16,7 % et 57,9 % fin 2017. Ces ratios comprennent un volume important de créances anciennes qui ne devraient plus figurer au bilan des banques. L'annulation des créances qui ont été provisionnées est une pratique quasi-inexistante du fait des formalités de justification qu'exigent les autorités fiscales. Les banques ne sont généralement pas en mesure de fournir le certificat que requièrent les autorités attestant que tous les efforts de recouvrement ont été vains afin de pouvoir passer ces créances en pertes. Les banques ont rarement recours au recouvrement judiciaire en raison des dysfonctionnements persistents de l'appareil judiciaire. Le montant brut qui ne devrait plus figurer sur les bilans des banques est estimé à au moins 50 milliards de FCFA, ce qui correspond à environ 13 % des prêts improductifs recensés fin 2016. Si ces anciennes créances n'étaient pas comptabilisées, le total des prêts improductifs serait de 4 points de pourcentage inférieur. En outre, la forte concentration des créances, saines ou douteuses, pourrait rendre les ratios très instables, car les plus grandes banques possèdent généralement les mêmes gros clients.



**41. La lenteur des progrès enregistrés sur le plan de la disponibilité des informations affaiblit la qualité des actifs et l'accès au crédit.** La BCEAO tient un registre du crédit public comportant des informations incomplètes ou négatives qui n'ont pas été mises à jour sur l'encours actuel envers les banques. Les informations tant négatives que positives permettent aux banques de mieux prédire la probabilité de défaut des emprunteurs, réduisant ainsi le risque qui pèse sur leur portefeuille et améliorant l'accès au crédit. L'adoption, par quatre Etats membres dont le Mali, de la loi uniforme régionale relative aux bureaux d'informations sur le crédit (BIC), est destinée à combler les lacunes en matière de communication d'informations relatives au crédit. Toutefois, la finalisation de sa mise en œuvre a été retardée et les banques sont réticentes à y participer pleinement.

### Lien entre États et Banques

**42. La santé financière des banques et des États dépend aussi du lien qui les unit, car celui-ci peut multiplier ou précipiter l'apparition de vulnérabilités dans chaque secteur, aggravant ainsi le risque de boucles de rétroaction négative.** Les banques et les États sont liés par plusieurs



canaux d'interaction : i) les expositions souveraines (les banques détiennent un volume important de dette souveraine) ; ii) les filets de sécurité (les banques sont protégées par des garanties de l'État) et ; iii) la situation macroéconomique (la santé des banques et des États affecte et est affectée par l'activité économique). Des études empiriques prouvent que ces trois canaux sont pertinents.

**43. Au Mali, la situation macroéconomique reste le facteur le plus déterminant dans le lien qui unit l'État et les banques.** Étant donné que l'économie formelle du Mali n'est pas diversifiée et que le pays est aux prises avec de graves difficultés sécuritaires et sociales, tout choc sur les secteurs agricole ou minier porterait immédiatement atteinte à la position budgétaire de l'État et aux activités bancaires. Puisque le secteur réel au Mali est souvent lié, directement ou indirectement, aux dépenses de l'État et aux vastes programmes d'investissement public, de profonds déséquilibres budgétaires entraîneraient une baisse des dépenses publiques d'investissement et une accumulation d'arriérés envers les fournisseurs. La solidité du secteur bancaire serait alors lésée, ce qui aura pour effet de ralentir la croissance du crédit et de nuire à la qualité des actifs.

### **Élaboration de Dispositifs de Réglementation et de Contrôle**

**44. Un ensemble de réformes réglementaires ambitieuses ont été adoptées par le Conseil des ministres en juin 2016.** Ces nouvelles réglementations comprennent l'adoption des normes de fonds propres Bâle II et Bâle III, l'instauration d'une surveillance consolidée (notamment des sociétés financières holdings établies dans l'UEMOA) et le durcissement des limites appliquées aux grands risques. Des dispositions ont été prises pour une période transitoire de mise en œuvre s'étalant de 2018 à 2022.

- Les réglementations de Bâle II et Bâle III ont instauré des niveaux de fonds propres obligatoires pour les risques opérationnels et les risques de marché. D'ici fin 2022, les banques de l'UEMOA devront avoir un ratio de fonds propres de catégorie 1 sous forme d'actions ordinaires de 7,5 % et un ratio minimal de fonds propres de 11,5 %, tous deux incluent un volant de conservation de fonds propres de base de 2,5 %). Des volants de fonds propres systémiques et anticycliques supplémentaires qui n'ont pas encore été fixés seront également requis. Cela représente une hausse considérable par rapport aux 8 % d'exigence minimale de fonds propres réglementaires sous Bâle I. Le dénominateur de ces ratios changera également en raison du passage aux actifs pondérés en fonction des risques de Bâle II. L'orientation et l'ampleur des changements dépendront de l'exposition au risque des banques. De façon générale, ce nouveau dispositif aura pour impact des exigences de fonds propres plus élevées. En outre, la limite unique d'exposition aux grands risques a été abaissée à 25 % des fonds propres de catégorie 1.
- Les autres mesures portent sur i) l'adoption d'un nouveau plan comptable bancaire et ii) la réorganisation de la Commission bancaire pour intégrer le suivi des procédures de résolution de crise et la surveillance des grands établissements de microfinance et autres établissements spécialisés, tels que les entreprises de banque mobile.

## Annexe I. Système des Etablissements de Microfinance

**Tableau 1. Mali : Ventilation des Etablissements de Microfinance par Statut Juridique, Juin 2017**

Type d'établissement de microfinance	Nombre d'établissements	Nombre de membres (pourcentage)
Mutuelle	52	-
Réseau	18	
Structure autonome	34	
Association	36	-
Société à Responsabilité Limitée	13	-
<b>Nombre total d'établissements de microfinance</b>	<b>101</b>	<b>-</b>
	Nombre d'établissements en activité	Nombre de membres
Mutuelle	15	62,5
Association	15	36,4
Société à responsabilité limitée	3	1,1
<b>Nombre total d'établissements de microfinance en activité</b>	<b>33</b>	<b>100 %</b>

Source : CCS/SFD-Mali.

### Système des établissements de microfinance

	2013	2014	2015	2016 Est.	2017 Est.
Nombre de comptes	1,140,164	1,213,121	1,083,060	1,007,104	1,065,421
Dépôts (milliards de FCFA)	50,0	58,2	62,6	68,5	76,8
Prêts (milliards de FCFA)	60,5	73,6	81,8	93,7	100,3
dont prêts improductifs (pourcentage)	11,5 %	8,0 %	6,6 %	6,1 %	4,9 %

Source : CCS/SFD-Mali.

Tableau 2. Mali : structure du système bancaire, 2016

	Gouvernement du Mali	Résidents privés	Non- résidents	Capital (milliards de FCFA)	Actifs (Milliards de FCFA)	Actifs (pourcentage du total)	Nombre de comptes
<b>Banques (13)</b>	<b>15.1</b>	<b>22.3</b>	<b>62.6</b>	<b>175.5</b>	<b>4312.7</b>	<b>100.0</b>	<b>1339486</b>
BDM	40.9	10.7	48.3	25.0	710.4	16.5	166720
BMS	22.6	75.1	2.3	34.6	611.8	14.2	212971
ECOBANK	0.0	6.5	93.5	10.0	601.0	13.9	202275
BOA-MALI	0.0	14.6	85.4	10.3	514.0	11.9	226370
BIM	10.5	38.5	51.0	10.0	412.6	9.6	253439
BNDA	36.5	0.0	63.5	23.5	407.0	9.4	131411
Banque Atlantique	0.0	43.0	57.0	11.0	278.0	6.4	53955
CORIS	10.0	0.0	90.0	11.0	167.5	3.9	6466
BCI	0.0	0.0	100.0	9.8	141.4	3.3	7302
BCS	3.3	0.0	96.7	14.3	136.9	3.2	24779
BSIC-MALI	0.0	0.0	100.0	11.0	136.5	3.2	22640
BICI-M	0.0	15.2	84.8	5.0	132.0	3.1	14823
Orabank (succursale)	-	-	-	-	63.5	1.5	16605
<b>Institutions financières non bancaires</b>	<b>49.9</b>	<b>42.4</b>	<b>7.7</b>	<b>6.8</b>	<b>33.8</b>	<b>100.0</b>	-
FGSP	50.1	42.9	7.0	5.6	21.3	62.9	-
FGHM	48.9	40.0	11.1	1.2	9.4	27.8	-
SAFCA-ALIOS FINANCE (succursale)	-	-	-	-	3.1	9.2	-

Source : BCEAO.

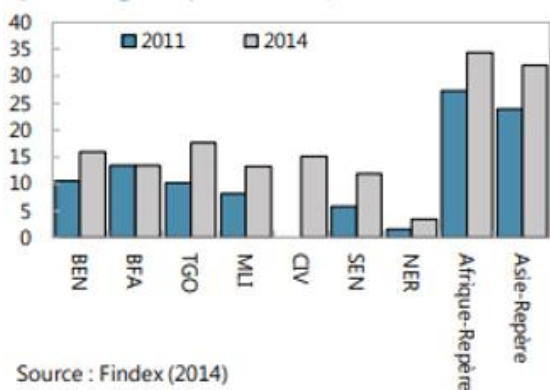
## Annexe III. Principaux Indicateurs d'Inclusion Financière

**Graphique 1. Mali : Principaux Indicateurs d'Inclusion Financière**

L'accès à un compte auprès d'un établissement financier a progressé dans la plupart des pays de l'UEMOA, y compris au Mali, mais reste bien en deçà des niveaux de référence.

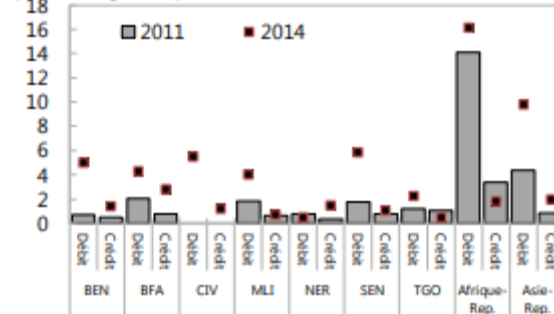
Les taux de pénétration des cartes de crédit et de débit restent faibles.

**Compte auprès d'un établissement financier**  
(pourcentage des plus de 15 ans)



Source : Findex (2014)

**Carte de débit ou de crédit**  
(pourcentage des plus de 15 ans)

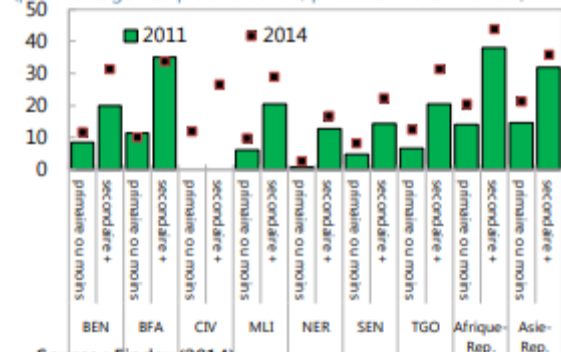


Source : Findex (2014).

Les catégories de population moins instruites sont moins susceptibles de détenir un compte auprès d'un établissement financier.

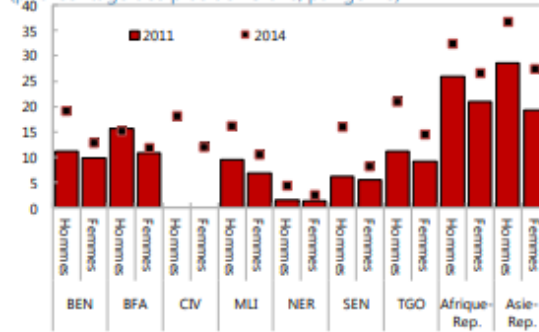
Le pourcentage des personnes ayant emprunté auprès d'un établissement financier au Mali est plus faible pour les femmes que pour les hommes.

**Compte auprès d'un établissement financier**  
(pourcentage des plus de 15ans, par niveau d'éducation)



Source : Findex (2014).

**Compte auprès d'un établissement financier**  
(pourcentage des plus de 15 ans, par genre)



Source : Findex (2014).

## Bibliographie

Cihak M., Demirguc-Kunt A, Feyen E., Levine R. 2012. "Benchmarking Financial Systems around the world", World bank working paper.

GSMA, 2016. State of the industry report on mobile money

GSMA, 2017. The mobile economy, West Africa 2017

BCEAO, balance sheet and income results of banks and financial institutions, 2011 to 2016.

BCEAO, Monthly Bulletin of Monetary and Financial Statistics.

BCEAO, 2015. 2014 Annual Report, August 2015.

BCEAO, 2017. Banking condition in WAEMU zone in 2016, November 2017.