

Mali : Rapport d'assistance technique
Poursuivre la Modernisation du Système Fiscal et de son Administration—Note sur la
gestion des ressources naturelles

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

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

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

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

Fonds monétaire international
Washington, D.C.

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques



MALI

**POUR SUIVRE LA MODERNISATION DU SYSTEME FISCAL ET DE SON
ADMINISTRATION—NOTE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES**

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

Août 2013

MALI – POURSUIVRE LA MODERNISATION DU SYSTEME FISCAL ET DE SON ADMINISTRATION

Mission d'assistance technique du Département des Finances Publiques du FMI de juin 2013

Note sur la gestion des ressources naturelles

Les autorités maliennes ont demandé l'assistance technique du FMI en matière de ressources naturelles, via un TTF-MNRW.¹ Un tel programme comporte cinq modules, soit : (1) politique fiscale; (2) administration fiscale; (3) gestion financière; (4) gestion des fonds de revenus issues des ressources; et (5) systèmes statistiques de suivi des ressources naturelles (par ex. revenus fiscaux et comptabilité nationale). Il n'existe toutefois pas de fonds de revenus tirés des ressources au Mali (Module 4), ni d'intention d'en fonder un. De plus, la taille relativement modeste du secteur des ressources naturelles a fait en sorte que les questions de gestion financière (Module 3) ne sont pas propres au secteur des ressources naturelles. Finalement, un nouveau Code minier a été adopté par l'Assemblée nationale en 2012 et un projet de nouveau Code pétrolier est à un stade avancé de discussions et devrait être soumis à l'Assemblée nationale dans les prochaines semaines. La mission prend acte de ces faits et développements qui limitent le champ de travail et identifiera dans les sections suivantes les éléments pour lesquels une assistance technique est toujours nécessaire.

Présentation du secteur extractif

Le secteur minier malien est essentiellement aurifère. Le Mali compte neuf mines industrielles en exploitation qui ont extrait 46 tonnes d'or en 2012 (Tableau 1). Le pays compte également de nombreux champs d'orpaillage dont la production totale est de 4 à 10 tonnes selon les estimations². Le contrôle de l'orpaillage est problématique (comme partout pour ce genre d'activité) et peut créer des conflits avec les sociétés industrielles en cas de résistance au déguerpissement et/ou d'utilisation de procédés industriels, comme c'est le cas au Mali³. Une petite exploitation de manganèse a vu le jour en 2010 et est maintenant suspendue pour des raisons sécuritaires et surtout financières⁴. Une petite exploitation de minerai de fer est active dans la région de Koulikoro, qui subsiste dans la précarité et dont les réserves ne laissent

¹ Acronyme anglais de *Topical Trust Fund – Managing Natural Resource Wealth* (TTF-MNRW).

² Il existe une énorme marge d'erreur autour de ce chiffre, vu la difficulté de contrôle dans le cas de l'orpaillage. La comptabilité nationale table sur 4 tonnes alors que la Chambre des mines estime une production de 10 tonnes.

³ L'orpaillage traditionnel n'entre en général pas en conflit avec la production d'or industrielle. En effet, l'orpaillage traditionnel est fait en surface (jusqu'à 15 à 25 m), à l'aide de moyens rudimentaires (calebasse, filtres mécaniques divers) et ne comporte généralement pas de processus complexe, comme le broyage et la séparation chimique de l'or de la roche-mère, par cyanure ou mercure. Toutefois, l'orpaillage traditionnel au Mali a récemment souvent pris une allure plus industrielle par l'utilisation de pelles mécaniques, broyeurs et produits chimiques, d'où des frictions de plus en plus aiguës avec les producteurs industriels.

⁴ Un repreneur aurait été identifié.

présager aucun avenir prometteur.⁵ Une mine de phosphate a été en activité dans le lointain passé dans la région de Gao, mais son activité est arrêtée depuis des décennies et ses infrastructures de transformation (acide phosphorique, utilisé pour de l'engrais) sont en déliquescence et sans perspective crédible de réouverture.

La politique de diversification est pour l'instant un échec. L'objectif affiché des autorités de diversifier la production minière⁶ ne s'est pas traduite par un programme d'action clair et cohérent et les perspectives réalistes et significatives sur des matières autres que l'or sont pour l'instant quasi-nulles à court et moyen terme⁷. Hormis les matières précieuses, les coûts de transport élevés des matières en vrac (minerais), les difficultés techniques et financières de la transformation locale et la faiblesse du marché malien ne permettent pas de penser que l'avenir minier du Mali à court et moyen terme pourra se définir autrement que par l'or.

Le secteur aurifère malien s'est taillé une place enviable en Afrique mais demeure un producteur mondial marginal. Bien qu'il demeure un joueur de petite taille à l'échelle du globe (Tableau 1) et que le Ghana et l'Afrique du Sud ont une production aurifère dépassant largement la sienne, le Mali a été jusqu'à récemment stable et son environnement d'affaires relativement accueillant pour les entreprises minières, ce que ces dernières confirment. Elles ont notamment été tenues à l'abri des troubles récents, d'où l'absence de perturbation de leurs activités. Une telle réputation est longue à établir et il s'agit d'un actif important pour le pays.

Les recettes fiscales en provenance du secteur minier constituent un apport significatif mais non disproportionné au budget national. En 2012, les recettes en provenance des titulaires de permis d'exploitation totalisaient⁸ 170,3 milliards de FCFA, soit 19,6 % des recettes totales du pays, ou 3,4 % du PIB⁹. Un tel niveau de recettes est peu susceptible de faire dérailler la gestion des deniers publics et représente donc une manne substantielle à l'abri de la malédiction des ressources (« *resource curse* »).

⁵ La mine est opérée par une compagnie indienne (Sahara Mining SA) qui exporte le minerai jusqu'à Dakar. La production a commencé en décembre 2010 et a produit 135 000 tonnes de minerais en 2011 et près de 250 000 tonnes en 2012 avant de cesser ses activités temporairement en 2013 (elles viennent de reprendre). Les réserves sont modestes (au maximum quelques centaines de millions de tonnes). Les circuits d'affaires de cette entreprise restent incompris des autorités et la conformité réglementaire de la société très imparfaite.

⁶ « Note sur la diversification de la production minière » Secrétariat général du Ministère des Mines (non daté).

⁷ Plusieurs sources mentionnent la présence de diverses matières dans le sous-sol malien, tel le cuivre, l'étain, l'uranium, etc. Il ne s'agit jusqu'à nouvel ordre que d'indices de nature géologique à des teneurs ne justifiant pas une exploitation économique.

⁸ Recettes fiscales des exploitations minières y compris les charges sur la masse salariale et les salaires, les dividendes et taxes sur la production.

⁹ Ces chiffres n'incluent pas les sous-traitants et sous-estiment donc l'apport du secteur minier aux revenus de l'État et dans le PIB.

Tableau 1. La production minière au Mali et les projets avancés (tonnes métriques)

Concessionnaire	Mine/Lieu	Propriétaire /1	début production	Base légale	production (2012)	Réserves (2013)/2	Note
SOMISY	Syama	Resolute mining (80 %) Mali (20 %)	1990	CM1991	5,036	144,388	Première mine au Mali.
SEMOS SA	Sadiola	Anglogold Ashanti (41 %) Iamgold (41 %) Mali (18%)	1996	CM1991	9,537	124,362	Originellement au Code minier de 1970 et amenée au CM1991 par avenant. La mine vient d'entrer dans une phase de sulfureux profond en 2012 et a renouvelé sa convention sur la base du CM1991, à quelques ajustements près.
MORILA SA	Morila	Anglogold Ashanti (40 %) Randgold (40 %) Mali (20%)	2000	CM1991	7,686	9,953	
YATELA SA	Yatela	Anglogold Ashanti (40 %) Iamgold (40 %) Mali (20%)	2001	CM1991	2,480	1,640	
SOMIKA SA	Kalana	Avnel Gold (80 %) Mali (20 %)	2004	CM1999	0,407	33,747	Exploitation sous-terraine peu profonde (<150m)
SOMILO SA	Loulo	Randgold Resources (80%) Mali (20 %)	2006	CM1991	16,853	195,034	La mine comporte deux gisements principaux à ciel ouvert (Yalea et Gara) Chacune comporte une extension souterraine. Le site comporte également des petits puits satellites à ciel ouvert.
GOUNKOTO SA	Goukoto		2012	CM1991		65,938	
SEMICO SA	Goukoto/Segala/Dioulassa Koundou	Endeavor Resources (80%) Mali (20 %)	2006	CM1991	4,175	22,146	Goukoto et Segala sont deux mines souterraines issues de puits à ciel ouvert, sur le même permis d'exploitation. Ces mines étaient initialement sur deux permis (TAMICO SA et SEMICO SA) et ont été fusionnées.
WASSOUL'OR	Kodiaran	Aliou Boubacar Diallo (55%?) Pearl Gold SA (25%) Mali (20%)	2011	CM1991	0,097	43,646	Première mine industrielle détenue par un opérateur malien.
ROBEX	Nampala	NA	2015-2020	CM1999	NA	22,440	Robex a d'autres concessions (réserves de 25 t)
NEWGOLD	Banankoro	NA	2015-2020	CM1999	NA	24,568	
GLENCAR	Komana	NA	2015-2020	CM1999	NA	38,880	
AFRICAN GOLD GROUP	Kobada	NA	2015-2020	CM1999	NA	NA	
Total					46,272	2704,324	

Sources : Autorités, United States Geological Survey, FMI, sources variées.

1/ Iamgold, Avnel, Endeavor, Robex, African Gold Group : Canada; Resolute : Australie; Randgold et AngloGold Ashanti : Afrique du Sud; Pearl Gold : Allemagne; Aliou Boubacar Diallo : Mali.

2/ La définition des réserves peut varier selon les sources.

Tableau 1. La production minière malienne dans le monde (tonnes métriques)

Pays	1995	2000	2005	2010	2011
Mali	7,8	28,7	44,2	36,4	35,7
Ghana	53,1	72,1	66,9	76,3	80,1
Afrique du Sud	523,8	430,8	294,7	188,7	181,0
Australie	253,5	296,4	262,0	261,0	258,0
Canada	152,0	156,2	119,5	91,0	96,7
États-Unis	317,0	353,0	256,0	231,0	234,0
Indonésie	64,0	124,6	130,6	106,3	96,1
Pérou	57,7	132,6	208,0	164,1	164,0
Russie	132,2	143,0	164,2	189,0	199,6
Ouzbékistan	65,0	85,0	90,0	90,0	91,0
Total mondial	2230,0	2570,0	2470,0	2570,0	2660,0

Source : United States Geological Survey.

La production a connu un déclin ces dernières années, mais le développement supplémentaire des mines existantes (par ex. sous-terrain) et l'ouverture de mines d'or additionnelles au cours des prochaines années pourraient renverser ou à tout le moins atténuer cette tendance. Quatre projets ont terminé leur phase d'exploration et en sont maintenant à divers stade de développement (Tableau 1), des mines à ciel ouvert sont passés au stade sous-terrain (par ex. Sadiola) et des nouveaux puits à ciel ouvert ont vu le jour sur les permis existants. Il est donc prévu par le Ministère des Mines que la production passe de 46,2 tonnes en 2012 à 49,2 tonnes et 59,3 tonnes en 2013 et 2014 et ce avant même que n'ouvre les nouvelles mines. Il n'en demeure pas moins que selon les entretiens de la mission avec les services géologiques gouvernementaux, les principaux gisements de classe mondiale recensés sont déjà ou seront sous peu en phase d'exploitation¹⁰. Encore plus important, plusieurs mines vont également fortement diminuer ou cesser leur production au cours des prochaines années. Ainsi, Morila, Yatela et Somika devraient arrêter de produire au cours des

¹⁰ La question de l'épuisement des réserves est complexe et délicate. Les chiffres des ressources et réserves fluctuent en fonction de plusieurs facteurs techniques et économiques et évidemment en fonction des efforts de recherche. Il n'en demeure pas moins qu'il subsiste peu ou pas de gisements de classe mondiale connus (> 30 tonnes, ou un million d'onces) qui ne sont pas ou ne seront pas exploités dans les prochaines années. Selon les autorités, plusieurs gisements de taille modeste (< 10 tonnes) demeurent toutefois. Coupant court à ces considérations, un document du Ministère des Mines de 2009 (« Note sur la diversification de la production minière ») résume plus ou moins la situation en affirmant que « Les réserves d'or ont été estimées à 800 tonnes sur lesquelles environ 470 tonnes ont été extraites de 2004 à nos jours ». Un document plus récent de la Direction nationale de la Géologie et des Mines recense toutefois des réserves existantes en 2013 de 839 tonnes (excluant entre autres Yatela et Morila, mais incluant divers projets en exploration). Les calculs de la mission (Tableau XX) sur la base de plusieurs sources arrivent à environ 704 tonnes de réserves à ce jour.

deux prochaines années. Les prévisions de production du Ministère des Mines apparaissent donc comme optimistes et misent sur expansion d'environ 50 % de la production de Semos et Somilo, et une spectaculaire montée en puissance de Wassoul'or qui passerait à plus de 12 tonnes en 2014. Cette situation demandera à être surveillée de près. De plus, le contexte économique n'aide pas la situation : l'exploration minière est en effet au ralenti suite à la baisse des prix de l'or. Un tel déclin de l'activité exploratoire suit une tendance globale et n'est pas propre au Mali; les concessions de recherche demeurent, mais l'activité y est au ralenti, voir suspendue.

Il n'y a pas de production pétrolière au Mali et les perspectives en ce sens sont quasiment absentes dans le futur prévisible (au moins 10 à 15 ans). Cinq bassins sédimentaires ont été identifiés (Taoudéni, Tamesna, Illumedén, Nara et Gao) sur lesquels on compte 29 blocs dont jusqu'à 13 avaient été attribués à un certain moment. Toutefois, seules quatre sociétés ont significativement avancé dans l'exécution de leur programme et une seule (ENI-SONATRACH – Bloc 4, dans le nord malien, près de l'Algérie) s'est rendue au stade de forage exploratoire (sans toutefois avoir commencé aucun programme de forage). Malheureusement, il appert que le partenariat ENI-SONATRACH a souffert de différends importants. Le permis a ainsi été volontairement abandonné par ce partenariat, et ce avant même la récente période de troubles. Un autre bloc (potentiel de gaz et peut-être de pétrole), près de Bamako, serait également au stade de forage, mais les activités sont suspendues pour l'instant¹¹. Il n'y a donc en ce moment aucune activité de recherche pétrolière au Mali et aucun projet d'exploration n'a jamais pu prouver la présence de pétrole (même si la recherche a assez avancée pour identifier des bassins à fort potentiel). Qui plus est, même en cas de découverte, l'acheminement du pétrole/gaz vers l'extérieur pose de nombreux problèmes logistiques¹² et financiers et le marché intérieur est fort limité. Finalement, la grande majorité des blocs sont dans des régions où la situation sécuritaire est un enjeu majeur et il est donc peu probable que les travaux ne reprennent à court ou moyen terme. Bref, une production économiquement viable de pétrole malien ne demeure pour l'instant qu'une potentialité.

Le Code minier et son décret d'application

Le Code minier vient d'être révisé en 2012 (CM2012). Le CM2012 propose un régime minier d'exploitation plutôt standard qui se démarque un peu du Code minier de 1999 (CM1999), notamment pour les redevances, auxquelles s'est ajoutée la redevance ad valorem. Le régime s'applique intégralement aux sous-traitants et les périodes d'exploration et de développement sont dans l'ensemble exonérées. Les principales mesures fiscales sont :

¹¹ Malgré la présence d'une foreuse, apparemment. Il est à noter que la seule présence éventuelle de gaz ou de pétrole ne garantit en rien qu'il soit économique de les extraire.

¹² Le projet ENI-SONATRACH aurait pu acheminer une éventuelle production via l'Algérie, ce qui ne peut être le cas d'éventuels projets au sud du Mali.

- ✓ Impôt des sociétés à 25 % (contre 30% pour le taux standard) et amortissement accéléré;
- ✓ Impôt spécial sur certains produits (forme de redevance sur la production minière sur le chiffre d'affaires hors-taxes), fixé par décret (3%);
- ✓ Redevance ad valorem (forme de redevance sur la production minière sur la valeur carreau-mine moins les « charges intermédiaires » - concept non-défini) à un taux fixé en conseil des ministres (3 %);
- ✓ La production excédant de plus de 10% les quantités prévisionnelles arrêtées par l'assemblée des actionnaires est taxée au régime de droit commun;
- ✓ Part gratuite, non-diluable et prioritaire du capital action de 10 % (distribution seulement en cas de bénéfice *comptable* – art. 65) et part payante supplémentaire d'un maximum de 10 %;
- ✓ « Possibilité d'acquérir » une part payante de 5% pour les entrepreneurs nationaux;
- ✓ Permis de recherche de 3 ans renouvelable deux fois pour deux ans et sur permission pour année supplémentaire (total de 8 ans);
- ✓ Durée de 30 ans des conventions, renouvelables par 10 ans par la suite, avec stabilité complète de l'assiette et des taux (sauf droits, taxes et redevances minières) pour la durée de la convention et option d'opter en bloc pour un régime plus favorable;
- ✓ Redevances superficielles fixées par décret (100 000 FCFA/km² en phase d'exploitation – 200 USD);
- ✓ Taxation de la plus-value sur les transactions des titres miniers à 10 %;
- ✓ Taxes relatives au travail : Contribution forfaitaire des employeurs, Taxe emploi-jeunes, Taxe de formation professionnelle, Taxe-logement, charges et contribution sociales dues par les employés, prélèvement au titre de l'Impôt sur les traitements et salaires au nom des employés;
- ✓ Vignette sur les véhicules, Taxe sur les contrats d'assurance;
- ✓ Impôt sur les revenus de valeur mobilière (10% pour les dividendes et 13% pour les intérêts);
- ✓ Patente, Droits d'enregistrement, Timbre sur les intentions d'exportation;
- ✓ Contribution au programme de vérification des importations, Redevance statistique;
- ✓ Exonération de 3 ans sur la TVA en phase d'exploitation;
- ✓ Exonération des droits et taxes sur les produits pétroliers utilisés dans les activités minières (sauf pour le Prélèvement communautaire et le Prélèvement communautaire de solidarité);
- ✓ Exonération de 3 ans des Droits de douane sur les intrants miniers (outillage, produits chimiques, réactifs, etc.);
- ✓ Utilisation de listes minières en phases d'exploration et d'exploitation.

Toutefois, l'écrasante majorité des conventions sont basées sur le Code de 1991 (CM1991), malgré une révision du CM1991 en 1999 (CM1999). Cette situation est principalement due au fait que le régime fiscal est fixé au moment de la signature de la convention d'exploration et que cette phase d'exploration est très longue dans le CM1991 (9

ans). Il en résulte que la quasi-totalité des projets mis en œuvre dans les années 2000 ont vu leur fiscalité fixée avant l'entrée en vigueur du CM1999; ce n'est donc qu'au cours de neuf prochaines années que le CM1999 sera mis en vigueur et donc bien au-delà de l'entrée en vigueur du CM2012¹³. Pour ces raisons, une éventuelle mission d'assistance technique sur la fiscalité minière procédera à l'analyse quantitative du CM1991 et du CM1999, de même que des conventions qui en sont issues.

Le Code pétrolier et son décret d'application

Un projet de Code pétrolier est à un stade avancé. Un premier Code pétrolier est entré en vigueur en août 2004, mais vient de subir une importante révision. Le projet de nouveau Code pétrolier (CP2012) a été brièvement commenté par le FMI et la Banque mondiale et est presque prêt pour soumission au Conseil des Ministres, avant de passer à l'Assemblée plus tard cet automne¹⁴. Il comporte les principales caractéristiques suivantes :

- ✓ Les régimes de concession et de partage de production sont tous les deux autorisés, avec des durées de 25 ans chacun;
- ✓ L'État se réserve le droit d'être opérateur pétrolier directement ou indirectement;
- ✓ Le taux de la redevance sur la production des hydrocarbures est fixé en Conseil des Ministres;
- ✓ Le taux d'IS est réduit à 25 % et les déficits sont reportables pour 3 ans;
- ✓ La plupart des taxes normalement prévues au CGI s'appliquent aux opérateurs pétroliers, sauf la TVA, qui n'est pas mentionnée;
- ✓ Le Contrat pétrolier peut préciser une série d'avantages fiscaux et incitatifs au réinvestissement dans les « autres secteurs prioritaires de l'économie nationale »;
- ✓ Les termes du contrat de concession ou de partage de production sont fixés dès la phase de recherche (ce qui est standard dans l'industrie pétrolière);
- ✓ L'État peut acquérir une participation dans l'exploitation des gisements selon des conditions à négocier dans le Contrat pétrolier;
- ✓ Les Droits de douane (mais pas le Prélèvement communautaire, le Prélèvement communautaire de solidarité et la Redevance statistique) sont exonérés jusqu'à la première production.

¹³ Le cas de SEMOS (Sadiola) est à cet égard évocateur. La mine désirant poursuivre l'exploitation par des processus différents après 2012 (l'or est extrait de la même mine mais nécessite un procédé chimique différent), les investissements nécessaires lui permettaient de se qualifier comme un nouveau projet en vertu de la Convention originale et selon la même fiscalité du CM1991. Un avenant a été négocié qui reporte donc la fiscalité du CM1991 sur l'extension (y compris la période d'exonération de 5 ans). Inconfortables avec une telle extension du vieux régime fiscal, les autorités ont toutefois pu renégocier la durée de l'exonération (3 ans) en échange d'une baisse de l'IS (30 % au lieu de 35 %). Les nouvelles clauses fiscales représentent donc un hybride entre deux codes.

¹⁴ La mission et le Représentant résident ont demandé aux autorités de sursoir à l'adoption de ce code, en attendant une évaluation plus complète (voir plus bas).

Constats relatifs au secteur extractif et à sa fiscalité

Malgré des améliorations notables par rapport aux CM1991 et CM1999, le CM2012 comporte toujours certaines insuffisances. Il compte de nombreuses améliorations, comme la mise sur pied d'un fonds de réhabilitation financé dès le début de la production, mais il n'a pas corrigé plusieurs des problèmes des CM1991 et CM1999. Un examen complet de ces problèmes sera à l'ordre du jour d'un éventuel programme d'assistance technique. Il suffira de noter pour l'instant quelques exemples qui illustrent le besoin de révision :

- ✓ *La fiscalité des conventions d'exploitation est toujours fixée dès la signature de la convention d'exploration.*
- ✓ *La durée des conventions d'exploration a été réduite mais demeure longue.* La période initiale de 3 ans, peut être étendue 2 fois 2ans plus une année, soit un total de 8 ans.
- ✓ *Il n'existe pas de mesures fiscales permettant de taxer les profits excédentaires.* Le CM2012 comporte une mesure de taxation au CGI de la *production* excédant les prévisions. D'une part, une telle disposition est contre-productive car elle incite à produire moins, la fiscalité du CGI étant potentiellement plus lourde que celle des conventions. D'autre part, elle causera des problèmes de mise en œuvre, les profits (et donc les coûts) devant être ventilés entre la production prévue et la production excédentaire. Il semble que le concept de taxation des *profits* extraordinaires ait été confondu avec celui de la production excédentaire aux prévisions (voir encadré 1).
- ✓ *Le taux des redevances sur la production n'est pas fixé dans le code minier lui-même,* mais par décrets en Conseil des Ministres ; ce qui n'offre pas le même niveau de transparence, prévisibilité et stabilité qu'une disposition du code minier.
- ✓ *Les règles sur la taxation des plus-values (PV) sont déficientes.* Seuls les gains sur les transactions sur les titres miniers eux-mêmes sont passibles d'une taxe sur la PV, excluant les transactions des sociétés possédant ces titres directement ou indirectement.
- ✓ *Les règles de sous-capitalisation demeurent imprécises.* Il s'agit d'une lacune du CGI qui s'étend à tous les codes miniers (CM1991, CM1999 et CM2012) et qui facilite le rapatriement des profits par sous-capitalisation.
- ✓ *Certaines conventions et le CM2012 empêchent le versement de dividendes sous certaines conditions.* Le CM 2012 empêche le versement de dividendes en l'absence d'un bénéfice comptable, même si la situation de trésorerie le permet. Des dispositions de ce type existeraient déjà au niveau des conventions, ce que la mission n'a pu vérifier.
- ✓ *Il n'y a pas de règles visant à prévenir les pratiques de prix de transfert abusives.* Aucun rapport d'information n'est exigé sur les pratiques de prix de transfert et sur l'utilisation de produits dérivés.

- ✓ *Il ne semble pas y avoir de barrière fiscale d'exploitation.* Il n'existe pas d'interdiction formelle pour une société de posséder plusieurs titres¹⁵ et le nombre de dossiers fiscaux n'est pas précisé pour ces cas, ce qui laisse penser qu'une société pourrait effectivement avoir plusieurs permis et n'avoir qu'une déclaration. Le problème ne semble toutefois pas prévaloir et cette question devra être discutée plus à fonds.
- ✓ *La période de stabilité est très longue.* Avec des conventions de 30 ans renouvelables ensuite par 10 ans et une stabilité sur la durée de la convention, la période de stabilité dépasse de loin la durée de vie d'une exploitation aurifère typique (10 à 15 ans).
- ✓ *Le régime fiscal demeure centré sur l'or.* Il n'existe pas de variation par matière des redevances, ce qui peut poser des problèmes dans le cas des substances non-précieuses généralement soumises à des taux de redevance que les substances non-précieuses.

¹⁵ Le CM 2012 stipule que « Le nombre de titres miniers que peut détenir une personne morale pour les substances d'un même groupe est limité et fixé dans le Décret d'application » (art. 16). Cette question ne semble pas directement abordée dans ledit Décret d'application et des discussions additionnelles avec les autorités seront nécessaires pour clarifier la situation.

Encadré 1. Les principales caractéristiques d'une taxe sur la rente minière (TRM)

- La TRM est une taxe sur les flux de trésorerie nets, ceux-ci étant calculés comme les revenus moins les dépenses de capital et d'exploitation (sans inclure les intérêts).
- Le taux d'accumulation (un taux d'intérêt composé ou rendement annuel) est appliqué au solde des flux de trésorerie négatifs (sortie de fonds), incluant toutes les autres taxes et en incluant en général les dépenses d'exploration du projet, chaque année à partir du début de la phase de développement.
- Lorsque le cumul des flux de trésorerie négatifs ainsi calculé et augmenté est complètement compensé par les revenus, le solde positif devient taxable au taux de la TRM prescrit par la loi.
- Lors du paiement de la taxe pour quelque année que ce soit, le solde des flux accumulés est remis à zéro pour l'année suivante, de sorte que les mêmes flux ne soient pas taxés deux fois. Les flux de trésorerie nets de l'année suivante seront alors aussi taxés au taux de la TRM.
- L'assiette de la TRM est réconciliée avec les résultats en calculant le bénéfice excluant les charges d'intérêt et de dépréciation car le taux d'accumulation (représentant le rendement sur le projet) couvre les intérêts de la dette et le rendement sur l'avoir propre, la TRM est neutre vis-à-vis de la méthode de financement.

La procédure décrite ci-haut traite le revenu après taxe de l'entreprise comme une déduction de la TRM (celle-ci s'ajoute par-dessus le revenu net de l'entreprise). Il est également possible de calculer la TRM avant l'Impôt des sociétés et d'appliquer ensuite l'Impôt des sociétés, duquel on déduit la TRM; cette dernière est alors analogue à une redevance sur la production. Une formule simple pour la TRM est:

$$TRM_t = T (PTNC_t)$$

Où:

$$TRM_t = \text{Montant de la TRM payable à l'année (t)}$$

$$T = \text{Taux de la TRM}$$

$$PTNC_t = \text{Position de trésorerie nette cumulée à l'année (t)}$$

Et

$$PTNC_t = (PTNC_{t-1} (1 + R)) + FTN_t$$

Où:

$$PTNC_{t-1} = \text{Position de trésorerie nette cumulée reportée de l'année précédente (nulle si la TRM a été payée l'année précédente).}$$

$$R = \text{Taux d'accumulation (par exemple 15\%, qui correspond au taux requis par l'investisseur)}$$

$$FTN_t = \text{Position nette de trésorerie en (t), calculé tel que décrit ci-haut.}$$

Le CP2012 pourrait être grandement amélioré. Entre autres¹⁶ :

- ✓ Le CP2012 permet deux types de contrats : les contrats de concession et le contrat de partage de la production. Il serait préférable que le gouvernement n'accepte qu'une forme de contrat. Aujourd'hui, la majorité des pays opte pour des contrats à partage de production, souvent de forme hybride, contenant aussi le paiement de redevances. De plus, le fait que le CP2012 tente de couvrir les deux formes contractuelles rend sa lecture difficile et créera probablement des problèmes d'interprétation et d'application du cadre fiscal.

¹⁶ Commentaires par M. Daniel Dumas (FAD).

- ✓ Le CP2012 pourrait être aussi plus explicite en termes de définition de l'encadrement institutionnel. Il serait opportun de définir en détail le rôle et responsabilités de l'Autorité pour la Promotion de la Recherche Pétrolière et celle du Ministère responsable, du Cabinet et du Ministère des Finances. Dans la plupart des pays, une fois l'encadrement légal fiscal et contractuel établis, la gestion du secteur est déléguée aux institutions. Ceci permet de « dépolitiser » le processus et d'assurer aux sociétés un traitement juste et équitable.
- ✓ Ainsi, l'encadrement du secteur devrait être aligné avec les institutions concernées : les conditions fiscales devraient se retrouver dans le CGI, la gestion et l'administration du secteur délégué à la direction (Autorité pour la Promotion de la Recherche Pétrolière). La loi devrait contenir les l'encadrement général du secteur et seuls les éléments plus spécifiques devraient faire l'objet d'un contrat. D'ailleurs, le gouvernement devrait développer un contrat-type et limiter au maximum les termes sujet à négociations.
- ✓ Le CP2012 devrait contenir des normes et des règles de transparence. Entre autres, il devrait contenir une disposition à l'effet que les contrats devraient être d'ordre public. De plus, le gouvernement pourrait considérer de faire mention à l'ITIE. (Initiative pour la transparence dans les industries extractives).
- ✓ Différentes sections du CP2012, entre autres celles reliées au renoncement, au financement de la fermeture du gisement, à l'arbitrage, aux considérations environnementales, aux cas de force majeure devraient être revues de manière importante.
- ✓ Finalement, le code contient des éléments reliés au transport et au raffinage du pétrole. Bien qu'il soit souvent nécessaire de faire référence à ces deux secteurs en aval de la production, ceux-ci sont des activités économiques distinctes et ne devraient pas être assujetties aux mêmes conditions que l'exploration et la production.

Les autorités sont préoccupées par la dispersion croissante et la rigidité de la fiscalité des conventions minières. La dispersion croissante des clauses fiscales entre les conventions compliquent les tâches de vérification des sociétés. De plus, alors que certains projets changent de nature (projets sous-terrain, sulfureux profond, etc.), les autorités sont surprises de voir que ces extensions se renégocient sur la base des vieilles conventions (et donc des vieux codes minier) et non sur celle des mesures arrêtées dans les récents codes. Il en résulte un sentiment d'impuissance et d'incompréhension qui à terme peut nuire au climat des affaires. À cet égard, les correctifs envisagés par le CP2012 ne règlent pas plusieurs des problèmes du CP2004. Entre autres, celui-ci, tout comme le CP2012 : (1) permettait aussi à la fois les Contrats de partage de production et les contrats de concessions; (2) comportait trop peu de détail sur les mécanismes d'attribution des licences; (3) imposait de faibles redevances superficielles; (4) permettait des autorisations d'exploitation pouvant aller jusqu'à 45 ans; (5) comportait trop peu de détails techniques (environnement, restauration des sites, relations avec les communautés locales, etc.), (6) comportait des clauses fiscales qui auraient dû se retrouver dans les CGI; et (7) manquait de règles essentielles sur la

taxation des plus-values, l'utilisation abusive des prix de transferts, la capitalisation restreinte, etc. Toutefois, contrairement au CP2012, le CP2004 n'encourageait pas une exploration efficace par des règles de restitution du territoire (quoi que ces règles pourraient être plus précises dans le cas du CP2012).

La capacité de modélisation et de négociation des conventions est très limitée, ce qui renforce la suspicion relative aux sociétés minières. Les autorités ont exprimé leur incompréhension face à ce qu'ils jugent comme des pratiques fiscales et comptables abusives, au premier rang desquelles la sous-capitalisation des investissements. Bien que des dividendes et l'IS soient payés dans certains cas, les autorités demeurent incrédules devant les sociétés ne payant pas de dividendes. Elles ne peuvent toutefois efficacement contester les résultats car elles ne contrôlent ni l'économie des projets, ni leur planification financière.

Cette dispersion et cette suspicion pousse certains à parler de renégociation des contrats miniers. Les autorités tentant sans succès depuis plusieurs années d'augmenter les recettes à 17 % du PIB (tel que prescrit par les critères de convergence de l'UEMOA) et constatant que certaines sociétés paient moins d'impôt qu'anticipé, leur attention commence à se porter sur les clauses de stabilité. La mission a alerté les autorités quant aux conséquences de modifier unilatéralement les conventions, mais comprend que des solutions devront être apportées.

Les capacités de vérifications des sociétés minières sont minces et la maîtrise de l'assiette faible. Les inspecteurs en charge des dossiers fiscaux n'ont pas la maîtrise qu'ils souhaiteraient des informations qui leur sont soumises (états financiers, rapport de production, etc.) et des stratégies de planification fiscales des entreprises minières. De plus, les autorités n'ont pu développer une expertise poussée relativement à la gestion des coûts, pour lesquels elles n'ont également pas pu développer de base de données de comparables. Il va sans dire que comme dans bien des cas les charges en période d'exploration ne sont presque jamais vérifiées, il peut y avoir des charges excessives en période d'exploitation.

¹⁷En revanche, les sociétés avancent que le rejet par les autorités de certaines charges témoigne parfois d'une incompréhension du secteur minier.

La gestion du secteur par les autorités est confuse et la communication entre les différentes instances gouvernementales est déficiente. La DGI touche les recettes fiscales traditionnelles (Impôt des sociétés, etc.). La Direction des Domaines et du Cadastres est responsable des redevances superficielles, de la taxe ad valorem et des dividendes. La DNGM cherche aussi à collecter les redevances superficielles, en plus des frais de renouvellement des permis et veut se doter d'un logiciel cadastral capable de gérer certains paiements des sociétés. Finalement, la Direction générale de l'Administration des Biens de

¹⁷ La gestion des exonérations sur l'essence évoque par exemple des jugements variés, certains estimant que les exonérations sont sous contrôle, alors que d'autres soulignent l'existence de problèmes de gestion des exonérations.

l'État est techniquement en charge de la gestion des participations gouvernementales dans les sociétés minières. Une des principales conséquences de cette dispersion des responsabilités est l'incapacité des autorités à dresser un portrait d'ensemble de la situation. Cette désorganisation de l'information et des services amène aussi une préparation déficiente des représentants de l'État aux différents conseils d'administration des sociétés, le processus de nomination de ces représentants étant lui-même peu encadré. Il est donc patent qu'en dépit des frustrations relatives au manque de contrôle de la fiscalité des sociétés, les autorités n'utilisent pas tous les outils à leur disposition et ne sont pas l'actionnaire actif qu'elles devraient être.

La taille significative mais somme toute modeste du secteur extractif malien, de même qu'une lente montée en puissance sur plus d'une décennie ont permis de mieux canaliser les recettes fiscales minières dans le système de gestion financière standard.

Alors que les administrations fiscales, financières et statistiques de plusieurs pays ont été soumises à un stress violent de par la mise en production de projets inédits et de grande importance, les autorités maliennes ont pu s'adapter graduellement à un flux croissant de revenus dont le niveau est demeuré comparable aux recettes non-extractives. De plus, les besoins de la population et le niveau modéré des recettes ont fait en sorte que la constitution d'un fonds de recettes minières n'a jamais été d'actualité au Mali. En conséquence, il ne semble pas exister de problème de gestion financière propre au secteur minier.

L'obtention de statistiques fiables sur la taille et la contribution du secteur minier demeure problématique. La Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) a notamment souligné l'importance de tels chiffres pour détailler la balance des paiements (importations de biens et services, flux financiers, rapatriement des fonds à des fins d'investissement, etc.) dans le cadre de sa politique de change. De plus, aucune instance gouvernementale n'est en mesure de détailler l'ensemble des recettes de l'État en provenance des sociétés minières, les recettes fiscales, dividendes, redevances superficielles etc. étant toutes collectées par des agences différentes (DGI, Direction nationale du cadastre et des domaines, DNGM, respectivement). La situation est évidemment pire encore en ce qui a trait aux sous-traitants. Cette situation a également des répercussions politiques, le manque d'information laissant penser beaucoup que les recettes en provenance du secteur sont faibles, d'où des demandes parfois infondées pour une fiscalité plus agressive ou une augmentation de la part gratuite de l'État. L'agence statistique nationale déplore également l'absence de chiffres sur l'impact social des projets miniers, entre autres, et demande l'élaboration d'un formulaire supplémentaire. Il semble donc évident qu'un meilleur suivi statistique du secteur soit nécessaire.

Discussion et recommandations pour un TTF-MNRW

La refonte récente des codes pétrolier et minier limite l'impact potentiel des recommandations de politique fiscale, mais des amendements limités sont possibles et nécessaires. Une évaluation quantitative du CM2012 et du CP2012 sont nécessaires et des

amendements pourraient régler une bonne partie des problèmes soulignés ci-haut. Les autorités doivent toutefois donner des signaux clairs qu'elles sont prêtes à rouvrir le CM2012 et à retarder l'adoption du CP2012, sans quoi, une analyse et des recommandations seraient inutiles.

L'analyse du CM2012 doit comporter des recommandations sur la politique de stabilisation. La dispersion croissante des termes fiscaux risque de complexifier le secteur, de créer des taux de taxation effectifs très différents par projet et de rendre de plus en plus difficile la surveillance par les services fiscaux. Un programme d'assistance technique devrait impérativement se pencher sur cette question.

L'uniformisation des conventions souhaitées par les autorités comporte des risques importants. La diversité des conventions est loin d'être aussi prononcée que dans d'autre pays et le régime fiscal est a priori assez standard et loin d'être désavantageux pour l'État. Les conventions n'ont de plus apparemment pas été entachées par des irrégularités lors de leur attribution. Il s'agit donc davantage de prévenir la divergence de la fiscalité des conventions que de la corriger. De plus une approche frontale au problème de la rigidité fiscale risque de dilapider le capital de confiance durement acquis par deux décennies de discipline. Il appert ainsi qu'une éventuelle assistance technique devrait éviter une approche « à la guinéenne » où un Comité technique a été rendu nécessaire pour canaliser positivement l'énorme frustration liée aux conditions d'octroi de plusieurs conventions et leurs termes complètement différents du code minier en vigueur.

Les capacités d'analyse des conventions et des revenus miniers doivent être renforcées. La compréhension limitée qu'ont les autorités minières et fiscales des implications fiscales et financières des conventions, de même qu'une politique de stabilisation fiscale probablement trop forte minent la confiance des autorités envers le secteur et renforcent des options plus radicales comme la renégociation des conventions existantes ou l'augmentation significative de la part des dividendes gratuits. Le développement de modèles capables de mesurer la rentabilité des exploitations minières et de donner un meilleur aperçu de l'économie de chaque projet pourrait permettre aux autorités d'allouer leur temps et leurs efforts aux projets les plus prometteurs et leur permettre de mieux comprendre les effets des politiques proposées.

Les capacités de contrôle administratif propres au secteur minier doivent être renforcées. Les inspecteurs et vérificateurs couvrant le secteur minier n'ont pas reçu de formation spécifique et les capacités humaines méritent d'être renforcées. Un meilleur contrôle des bilans, des items hors-bilan (produits dérivés, etc.) et des relations avec des entités parentes est notamment requis, de même qu'un renforcement de la capacité d'évaluer les coûts des entreprises minières. Une meilleure compréhension des conditions matérielles difficiles dans lesquelles évoluent les entreprises minières (éloignement, maintien d'une vie communautaire, etc.) doit également être prise en compte dans les évaluations.

La structuration des diverses instances gouvernementales en charge du contrôle du secteur doit être revue. Vu l'importance du secteur minier et la nécessité de maintenir des compétences différentes dans des organisations différentes (par ex. les aspects techniques à la DNGM et les aspects fiscaux à la DGI), la création d'une structure de coordination apparaît comme un impératif incontournable. La création d'une telle structure n'exclut pas une redéfinition du rôle de certaines agences. Quoiqu'il en soit, la structure de coordination devrait au minimum avoir pour mandat de faire circuler l'information et préparer les administrateurs gouvernementaux siégeant au conseil d'administration des entreprises minières. Outre une certaine confusion quant aux attributions générales de la Direction générale de l'Administration des Biens de l'État, celle-ci représente pour l'instant, en tant qu'agence de l'État, une possibilité réelle de développement d'un pôle de coordination des corps concernés par la gestion du secteur minier et de gestionnaire des participations gouvernementales. Les missions d'assistance technique se pencheront plus avant sur cette question et sur les conditions spécifiques entourant la création d'une agence de coordination.

À la lumière des observations précédentes, la mission est d'avis qu'un TTF-MNRW est opportun pour le Mali. Celui-ci comporterait trois modules, aux mandats suivants :

- *Module 1 (Politique fiscale).* Une première mission de 3 à 4 personnes peut revoir la fiscalité minière et pétrolière, de même que les autres règles de nature fiscale (sous-capitalisation, prix de transfert, etc.). Cette mission devra également faire des observations sur les règles de stabilisation. La mission réfléchira aussi avec les autorités sur les risques et bénéfices potentiels de rouvrir les conventions existantes. Une seconde mission modélisera toutes les conventions minières (principalement à partir de Washington), avec une attention particulière aux questions de financement, et mettra sur pied un module minier à insérer dans le cadre macro-fiscal du FMI (ce qui motivera l'entretien et la mise à jour des fichiers). Cette mission sera suivie de deux visites court terme d'expert (ou d'employé FMI) afin de s'assurer que les utilisateurs locaux sont bien formés à l'utilisation du cadre de modélisation et sont capables d'y inclure des sociétés additionnelles.
- *Module 2 (Administration fiscale).* Une première mission reverra tout le suivi institutionnel du secteur, de même que la structuration et la synchronisation des services de collecte des revenus et des informations relatives au secteur minier. Cette mission reverra également l'utilisation que font les autorités des outils à sa disposition pour gérer et s'impliquer dans le secteur, notamment l'utilisation de sa présence aux conseils d'administration des sociétés minières. Une seconde mission passera en revue les techniques de vérification des sociétés et les informations utilisées en ce sens. Cette mission sera suivie de deux visites d'expert court terme qui poursuivront la formation des cadres de l'administration fiscale et douanière dans la vérification des sociétés minières. Le Module 2 devrait idéalement se dérouler en parallèle avec l'implication d'une grande firme

de calibre international en vérification (audit) des compagnies minières. Une telle firme procéderait, de concert avec les autorités, à la vérification d'une société minière malienne d'importance, afin d'illustrer les méthodes de vérification du secteur dans la pratique et ainsi de former indirectement les cadres maliens. ***Tel que discuté avec les autorités, ce Module 2 pourrait aussi être intégré à un éventuel programme sur la fiscalité générale. En effet, des besoins similaires apparaissent dans d'autres secteurs (finance, assurance, etc.) et il pourrait être plus efficace de traiter du secteur minier dans ce contexte.***

- *Module 5 (Statistiques).* Une mission de STA devrait évaluer les systèmes en place et leur capacité à refléter la contribution du secteur extractif (mines et pétrole séparément) dans les recettes de l'État et dans la comptabilité nationales. Une telle mission pourrait être suivie d'une ou deux visites d'expert court terme afin de faciliter la mise en place des systèmes appropriés. Une discussion supplémentaire avec STA sera nécessaire afin de préciser les moyens de ce module. En tout état de cause, un tel module pourrait aller de l'avant le plus rapidement possible.

Le TTF-MNRW doit être fortement encadré et conditionné à certaines actions des autorités en ce qui a trait au Module 1, entre autres. La première mission est effectivement dépendante de la volonté des autorités de rouvrir la fiscalité du CM2012 et de procéder sans hâte dans le cas du nouveau Code pétrolier¹⁸. Des assurances minimum des autorités devront être données à cet effet pour aller de l'avant, sans quoi cette mission sera inutile (par exemple dans la Lettre d'intention ou le Mémoire des politiques économiques et financières d'un programme éventuel). La deuxième mission de ce même module est quant à elle conditionnelle à la réception, **bien avant la mission et donc dans les plus brefs délais (avant le 31 décembre 2013),** de tous les états financiers de toutes les sociétés minières en exploitation depuis le début de la phase de développement au moins (si possible exploration également), de même que de toutes les études de faisabilité et/ou de préfaisabilité des projets récents et à venir. Les conventions (incluant tous les avenants y référant) devront également être fournies. **En l'absence de ces informations essentielles, cette mission et les deux visites subséquentes, de même que toute la modélisation qui s'ensuit, seraient annulées, ce qui mettrait fin au Module 1.**

¹⁸ Ce qui ne devrait pas poser problème d'après l'Autorité pour la Promotion de la Recherche pétrolière.