

LES RECETTES DU SECTEUR MINIER COMME SOURCE DE FINANCEMENT DE LA COUVERTURE SANITAIRE UNIVERSELLE AU MALI

ALFOUSSEYNI DIAWARA, AMADOU KEITA, LAURENCE TOURÉ,
MYLÈNE CODERRE ET BONNIE CAMPBELL

Une recherche conjointe du Groupe d'études et de recherche en sociologie et droit appliqué (GERSDA), de l'Association malienne de recherche et formation en anthropologie des dynamiques locales (MISELI) et du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).



RÉSUMÉ

Cette Note de politique démontre le potentiel majeur que représente le secteur minier malien pour financer les services publics, en prenant l'exemple d'un investissement intergénérationnel, la Couverture Sanitaire Universelle (CSU). Si les recettes minières d'une seule année étaient allouées en totalité au financement de la CSU, on estime qu'elles pourraient couvrir son extension à l'ensemble de la population malienne pendant au moins treize ans. Toutefois, la gestion en silo, la persistance de cadres réglementaires et fiscaux avantageux pour les compagnies extractives ainsi que la faible transparence dans la gestion des recettes issues de ce secteur représentent quelques-uns des obstacles limitant la mobilisation des ressources minières pour financer la santé. Cette note conclut en formulant une série de recommandations concernant la révision du régime fiscal, l'amélioration du suivi et de la transparence dans la gestion des recettes minières, le renforcement des capacités et l'harmonisation des interventions gouvernementales.

Citation suggérée: Diawara, A., Keita, A., Touré, L., Coderre, M., et Campbell, B. *Les recettes du secteur minier comme source de financement de la Couverture Sanitaire Universelle au Mali*, Note de politique, projet de recherche Accès à la santé, ressources minières et politiques publiques au Mali, Janvier 2022

QUELS SONT LES ENJEUX ?

L'exploitation de l'or représente un pilier de l'économie du Mali, mais les retombées de ce secteur peinent à se concrétiser pour la population. Les cadres réglementaires miniers qui ont prévalu jusqu'à maintenant reposent sur une approche sectorielle où l'arrimage avec l'économie et les objectifs de développement socio-économique demeure faible.¹

Depuis quelques années, le gouvernement cherche à redéfinir son approche et l'harmoniser avec la Vision minière pour l'Afrique (VMA), ainsi que les dispositions communautaires de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CÉDEAO) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UÉMOA). Ce processus a mené à l'adoption d'une Politique nationale de développement des secteurs minier et pétrolier en 2018 et d'un nouveau code minier en 2019.

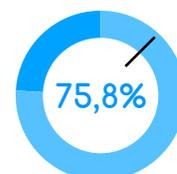
Dans ce contexte de réformes, une réflexion s'impose sur le rôle que ce secteur pourrait jouer dans le développement. Les liens entre le secteur minier et le développement sont généralement appréhendés à travers le prisme de la *maximisation des recettes* et des synergies avec les autres secteurs économiques.

La question de l'allocation et de la redistribution de ces revenus est tout aussi fondamentale pour optimiser la contribution du secteur minier au développement du pays.

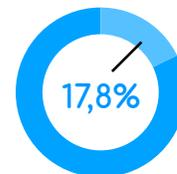
À travers une étude de cas qui se voulait illustrative, et non prescriptive, cette recherche a évalué le potentiel que représentait le secteur minier malien pour financer les services publics, en prenant l'exemple de la Couverture Sanitaire Universelle (CSU). L'actuelle pandémie met en évidence combien il est essentiel d'avoir des systèmes de santé résilients en place et souligne l'importance de financer ce secteur.²

Contribution
du secteur
minier à
l'économie
nationale en
2018.

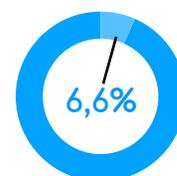
Contribution aux
exportations



Contribution aux
recettes de l'état



Contribution
au PIB



Source : ITIE 2020,
Rapport Mali année 2018

La CSU est au cœur du Plan décennal de développement socio-sanitaire (PDDSS) 2014-2023 et une loi instituant le Régime d'Assurance Maladie Universelle (RAMU) a été promulguée en 2018. Malgré cette volonté politique, plus des trois quarts de la population malienne n'a toujours pas accès à une couverture santé.³

Les soins de santé au Mali sont majoritairement financés par les partenaires internationaux (35%) et les ménages (34%). Le gouvernement finance 28% des dépenses en soins de santé, mais elles comptent pour une proportion marginale dans le budget national (5%). L'extension de la CSU à l'ensemble de la population coûterait annuellement 17,2 milliards de francs CFA, ce qui impliquerait une augmentation de 54% des dépenses en santé par le gouvernement.⁴ Afin d'honorer ses engagements, il sera nécessaire pour l'État malien d'identifier de nouvelles sources de financement et la mobilisation des recettes minières constitue une voie prometteuse à explorer.

LA RECHERCHE

L'objectif de la recherche **Accès à la santé, ressources minières et politiques publiques au Mali**, financée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), était d'identifier les défis de mobilisation des recettes minières et le potentiel de financement qu'elles représentent pour la CSU. Bien que l'étude portait sur une politique publique spécifique, elle ne suggère d'aucune manière de prioriser des objectifs et des instruments de politique par rapport à d'autres, ni qu'un financement supplémentaire provenant des recettes minières devrait être attribué à la santé, plutôt qu'à d'autres secteurs comme l'éducation, l'agriculture, etc. Elle cherchait plutôt à identifier les stratégies et les contextes propices pour mobiliser des ressources supplémentaires et maximiser la contribution du secteur minier au développement à partir d'un exemple mines/santé.

La recherche s'est déroulée de décembre 2017 à mai 2021. Elle a impliqué deux équipes au Mali : MISELI (santé) et le Groupe d'Études et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué - GERSDA (mines), qui ont travaillé en collaboration avec des chercheurs internationaux spécialistes des politiques publiques de santé et du secteur minier. L'étude est fondée sur trois méthodes :

1. Étude documentaire des stratégies de mobilisation des recettes minières mises en place par d'autres pays en Afrique subsaharienne;
2. Étude des cadres réglementaires et institutionnels des secteurs des mines et de la santé au Mali ;
3. 77 entretiens réalisés à Bamako et dans la région de Kayes avec :
 - Des représentants de l'administration publique (mines, santé et finances) ;
 - Des représentants d'organisations non-gouvernementales et de la société civile ;
 - Des représentants des partenaires techniques et financiers (PTF) ;
 - Des chercheurs spécialistes de ces secteurs.

LES PRINCIPAUX CONSTATS

1. **Dans son *Plan d'Action pour le Mali (MAP), 2020-2030*, le gouvernement reconnaît qu'une mobilisation accrue de ressources domestiques sera nécessaire pour financer la CSU, notamment par des taxes ciblées sur des secteurs spécifiques, comme les mines.⁵**

2. Les recettes minières d'une seule année permettraient de financer la CSU pour toute la population malienne pendant 13 ans.

- En 2018, selon les sources officielles, la contribution des **recettes minières au budget national représentait 227,4 milliards de francs CFA et les dépenses annuelles estimées pour l'extension de la CSU sont de 17,2 milliards de francs CFA**. Sachant que les recettes minières pourraient être maximisées, ce scénario théorique démontre tout le potentiel de ce secteur pour financer les services publics.
- Pourtant, cette avenue est perçue par plusieurs décideurs et représentants des PTF interviewés comme une solution peu réaliste et difficile à mettre en œuvre.⁶

Quels sont les obstacles à une mobilisation des ressources minières pour financer la CSU?

3. Gestion en silo

- La coexistence de différents cadres réglementaires miniers (1991, 1999, 2012, 2019) et la faible articulation entre différents régimes de protection sociale devant constituer à terme le RAMU, rendent complexe l'administration de ces deux secteurs.
- Des problèmes de concertation et une divergence de vision stratégique concernant la CSU entre les ministères impliqués (ministère de la Solidarité et de l'Action Humanitaire - MSAH, et le ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique - MSHP), ont longtemps limité les débats constructifs.⁷ Depuis 2019, avec le retour du secteur social dans le giron de la santé, le ministère de la Santé et du Développement Social (MSDS), est responsable de l'opérationnalisation de la CSU mais reste à voir comment ce ministère va administrer la part toujours décroissante du budget national allouée à la santé et si une réflexion sera initiée en son sein autour d'idées de financement par le secteur minier.

-
- Le manque de communication entre la Direction nationale des Mines et de la Géologie (DNMG), la Direction générale des Impôts (DGI) et la Direction générale des Douanes (DGD) fait en sorte que ces instances ne disposent pas d'informations exhaustives sur lesquelles baser leurs interventions.

- **Il n'existe pas d'espace de concertation intersectorielle, ce qui limite le dialogue entre les ministères et l'émergence d'une vision globale et partagée sur le rôle potentiel du secteur minier dans le développement.**

4. Préséance de cadres réglementaires fiscaux fortement incitatifs qui privent l'État de sources importantes de revenus.

- Les codes miniers et conventions minières accordent aux compagnies des régimes fiscaux incitatifs et une stabilité des conditions fiscales allant jusqu'à trente ans (le Code de 2019 réduit cette durée à dix ans).⁸ Or, le FMI estime que les opérations minières ont un retour sur investissement en moyenne cinq ans après le début des activités.⁹
- Parmi les treize sociétés en activité en 2018, onze étaient régies par des codes antérieurs à ceux de 2012 qui incluent des exonérations fiscales encore plus généreuses.¹⁰ Puisqu'il n'y a pas de clause de rétroactivité¹¹ dans le code minier de 2019, la portée des réformes se voit considérablement restreinte.
- Selon le FMI, les exonérations douanières et de TVA accordées par l'État aux compagnies minières ont représenté 21% des dépenses fiscales totales en 2016.¹²

5. Faible traçabilité et transparence dans la gestion des revenus provenant du secteur minier

- Des écarts subsistent entre les données divulguées par les compagnies minières, la DGD, et la DNMG concernant les paiements faits par les compagnies ainsi que les volumes d'exportation et de production. En 2016, l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) soulignait que plusieurs sociétés avaient exporté de l'or sans détenir un permis d'exploitation ou sans figurer au cadastre minier.¹³ La traçabilité des transferts aux collectivités territoriales est aussi problématique car des écarts persistent entre les montants déclarés par les compagnies, la DGI et les gouvernements locaux.
- Des 241 milliards de francs CFA que totalisent les recettes du secteur extractif destinées au Trésor public en 2018, 94,3% est affectée au budget national.¹⁴ Or, les finances publiques fonctionnent avec le principe de l'unicité du Trésor public, faisant en sorte que les revenus sont alloués à un compte unique. Il est donc difficile d'identifier comment ces recettes sont utilisées et d'évaluer leur impact sur le financement des services publics.

LES RECOMMANDATIONS

1. Révision du régime fiscal en vue de maximiser les recettes minières

A. Élimination des exonérations fiscales discrétionnaires et non essentielles

- En 2017, le gouvernement a adopté une loi visant l'élimination des exonérations qui ne sont pas autorisées par la législation. Les conventions minières devraient être revues afin d'assurer qu'elles respectent la loi sur l'élimination des exonérations discrétionnaires.
- Il serait également utile de revoir les dispositions du code des impôts, du code des douanes et des codes miniers pour éliminer les exonérations non essentielles, i.e. non justifiées par « des considérations de politique économique (régulation, incitations) et sociales (redistribution du revenu) ». ¹⁵

B. Révision des clauses de stabilité

- Rendre rétroactive la réduction de la période de stabilité prévue par le nouveau code minier.
- Déterminer la durée de stabilité fiscale en fonction de la durée de l'amortissement des investissements effectués par l'exploitant minier.

C. Privilégier un régime fiscal régissant l'ensemble des activités minières plutôt qu'un régime fiscal particulier défini dans les conventions avec les sociétés d'exploitation.

- À plus long terme, limiter les termes d'exploration et d'exploitation minière ouverts à la négociation avec les sociétés minières et définis par les conventions bilatérales, notamment en ce qui concerne le régime fiscal qui leur est applicable. Les conventions minières contiennent des dispositions fiscales spécifiques qui limitent la mise en œuvre des lois fiscales nationales. ¹⁶
- Limiter la portée des conventions minières permettrait une simplification et une cohérence des cadres réglementaires, une meilleure prévisibilité des recettes minières et garantirait une plus grande transparence dans les conditions d'exploitation des ressources aurifères.

2. Améliorer le suivi et la transparence dans la gestion des recettes minières

A. Renforcer le suivi des exportations et de la production minière

- Renforcer les capacités techniques et financières de la DGD et du ministère de l'Économie et des Finances afin d'améliorer les procédures de reddition de comptes. La DGD doit pouvoir fournir des informations exhaustives sur les volumes d'exportation et de production et justifier les écarts entre les chiffres déclarés par les compagnies minières et par le gouvernement.¹⁷

B. Divulguer les flux de paiement associés à chaque projet minier

- Mettre en place un dispositif de divulgation des flux de paiement par projet minier¹⁸ permettant le suivi des montants octroyés par les entreprises à l'État, au Fonds minier de développement local (mis en place par le code minier de 2019), aux collectivités locales et sous forme de paiements sociaux liés aux initiatives de Responsabilité sociale des entreprises (RSE).

C. Définir des principes directeurs pour l'utilisation des recettes minières et mettre en place un système de gestion transparent

- À l'instar du Botswana (voir encadré ci-dessous), établir des principes directeurs de gestion des recettes minières afin qu'elles soient réinvesties et converties en capital humain, social et économique, en tenant compte de l'équité intergénérationnelle.¹⁹ Ceci nécessiterait la création d'un outil pour tracer l'allocation de ces recettes par l'État et d'évaluer leur utilisation.
- Encourager les responsables chargés du plan de développement local à mettre l'accent sur le financement de la santé et arrimer les initiatives de Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) aux objectifs de politiques publiques en santé.

Le Sustainable Budget Index (SBI) au Botswana

Le SBI consiste à ce que les recettes minières couvrent des dépenses d'investissements et que les dépenses récurrentes soient financées par des revenus récurrents, i.e. non-miniers. Les dépenses en santé et en éducation sont des investissements en capital humain et donc financées par les recettes minières. De 1983 à 2016, 87% des recettes minières ont été destinées à des investissements physiques et en capital humain. Toutefois, l'une des lacunes de l'approche botswanaise est qu'une faible proportion des recettes minières est consacrée à l'épargne ce qui, compte tenu de la nature épuisable des ressources minières, nuit à l'équité intergénérationnelle et rend vulnérable l'offre de services publics à la conjoncture des cours miniers.

Source: African Natural Resources Center et The African Development Bank. 2016. Botswana's Mineral Revenues Expenditure and Savings Policy.

3. Renforcer les capacités et harmoniser les interventions gouvernementales

A. Renforcer les capacités techniques, humaines et financières des ministères associés aux secteurs minier et de la santé

- Encourager les entreprises dont les activités sont régulées par des codes antérieurs à celui de 2019 à contribuer au Fonds de financement de la recherche géologique et minière (mis en place par le code de 2019) afin d'accroître les capacités techniques et financières des autorités publiques, notamment dans les domaines des données géologiques et de la négociation des conventions.
- Proposer la mise en place d'un groupe de travail au sein de la Cellule de planification et de statistique du secteur santé, développement social et

promotion de la famille (CPS) pour surmonter les divergences d'approche et la compétition entre les institutions impliquées dans l'opérationnalisation des différentes réformes du secteur santé.

B. Favoriser les initiatives interministérielles

- Créer un groupe de travail réunissant les ministères concernés (mines, santé, finances, administration territoriale et de la décentralisation), des chercheurs et des acteurs de la société civile pour identifier des mécanismes de financement de la santé provenant du secteur minier. Par exemple, étudier le potentiel de l'impôt spécial sur certains produits (ISCP) dont l'or, pour financer la mise en œuvre du RAMU.

CONCLUSION

Le Mali dispose d'importantes réserves minières. Leur nature non-renouvelable fait en sorte que la gestion des recettes publiques issues de ce secteur devrait être guidée par des principes directeurs afin de s'assurer qu'elles soient réinvesties et converties en capital humain, social et économique. Le secteur minier représente une opportunité unique de financement domestique et durable de la CSU qui permettrait de limiter la dépendance des soins de santé aux sources de financement externes.

Cette Note de politique propose donc un changement de perspective dans les orientations de politiques publiques afin d'articuler l'objectif de maximisation des recettes minières, tel que défini dans la Politique nationale de développement des secteurs minier et pétrolier et dans le Code minier de 2019, avec les besoins de financement des services publics clés.

Son propos rejoint celui du *Plan d'action pour le Mali (MAP) 2020-2030*. La voie à suivre pour une meilleure santé en plaidant pour une vision audacieuse favorisant un changement transformateur qui vise à accélérer les progrès du Mali vers la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) et la Couverture Sanitaire Universelle.

NOTES

1 La présente étude se concentre uniquement sur le secteur minier industriel.

2 CNUCED. 2021. «Promoting Investment in Health Post-Pandemic: A Global Trend?», *Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement*, 7 juillet 2021, <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/1251/promoting-investment-in-health-post-pandemic-a-global-trend->

3 Awawda, S. et al. 2020. La couverture sanitaire universelle au Sahel: le cas du Mali et du Tchad, Note politique, UNISSAHEL, 6 p.

4 Op.cit., Awawda et al. 2020

5 Ministère de la Santé et des Affaires Sociales. 2020. Plan d'action pour le Mali (MAP) 2020-2030. La voie à suivre pour une meilleure santé. République du Mali.

6 En 2016, une étude est demandée par le ministère de la Solidarité et de l'Action Humanitaire et l'Organisation Mondiale de la Santé à ce sujet. Elle se concentre sur la possibilité de taxer certains domaines (les billets d'avion, l'alcool et le secteur téléphonique) mais ne retient pas le secteur minier en évoquant le manque de volonté politique et la faible transparence dans la gestion des recettes. Voir : Traoré, M. et Brikci, N. 2016. Le financement de la santé au Mali à travers les sources de financement innovantes, Oxford Policy Management. Notons que l'approche retenue dans cette recherche-ci ne se limite pas uniquement à la taxation du secteur minier. Elle examine la gestion du secteur dans son ensemble incluant la révision du régime fiscal, la négociation des conventions, le suivi et la transparence dans la gestion des recettes minières, le renforcement et l'harmonisation des interventions gouvernementales.

7 Gautier, L., Touré, L., et Ridde, V., 2021. « L'adoption de la réforme du système de santé au Mali : rhétorique et contradictions autour d'un prétendu retour de la santé communautaire », in V. Ridde (dir) Les défis de la couverture sanitaire universelle en Afrique subsaharienne : permanence et échecs des instruments du New Public Management – Vers une couverture sanitaire universelle en 2030 ?, Éditions science et bien commun

8 Le titre est renouvelé de droit par périodes consécutives de dix ans jusqu'à épuisement du gisement. Il faut souligner que si la stabilité du régime fiscal est garantie au titulaire de titre minier de recherche pendant la période de validité de son titre y compris les périodes de renouvellement, elle n'est garantie, en revanche, au titulaire de titre minier d'exploitation que pendant la période de validité initiale de son titre.

9 International Monetary Fund (FMI). 2015. Mali: Technical Assistance Report-Mining and Petroleum Taxation (Diagnostic Assessment). IMF Staff Country Reports, 15/348, p. 1.

10 ITIE MALI. 2020. Rapport ITIE 2018. Initiative pour la transparence dans les industries extractives, Décembre 2020, p. 33

11 Ceci est, d'une certaine manière, laissé à la discrétion des compagnies qui, si elles décident d'adopter une disposition fiscale plus favorable, sont obligées d'adopter la totalité de la loi contenant ladite disposition.

12 Fonds monétaire international (FMI). 2018. Mali: Questions générales, Rapport du FMI No.18/142, p. 32

13 ITIE MALI. 2018. Rapport ITIE 2016. Initiative pour la transparence dans les industries extractives, Décembre 2018, p. 81

14 Op.cit., ITIE 2020, p. 12

15 Op.cit., FMI 2018, p.23-24.

16 IMF. 2021. Tax Avoidance in Sub-Saharan Africa's Mining Sector, International Monetary Fund

17 Op.cit., ITIE 2020, p. 101

18 Ibid., ITIE 2020, p. 100

19 Jefferis, K. 2016. Public Finance and Mineral Revenues in Botswana. Technical Report. Waves Partnership Botswana Program

Recherche:

Alfousseyni Diawara, Enseignant chercheur,
Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (USJPB)
alfdiawara@yahoo.fr

Amadou Keita, Enseignant chercheur, USJPB
keita_amad@yahoo.fr

Laurence Touré, Chercheure, MISELI
chat@afribonemali.net

Rédaction:

Mylène Coderre, Doctorante, Université d'Ottawa
mylene.coderre-proulx@uottawa.ca

Bonnie Campbell, Professeure émérite, UQAM
campbell.bonnie@uqam.ca

REMERCIEMENTS

L'équipe tient à remercier Simon Grégoire pour la mise en page de cette note de politique et Damien Hatcher pour sa traduction en anglais. Elle remercie également le Conseil de recherches en Sciences Humaines du Canada pour son appui financier (Subvention 435-2017-1155).

SSHRC  **CRSH**

Social Sciences and Humanities Research Council of Canada
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada