

**Mali : Rapport d'assistance technique
Mécanisme de Tarification Automatique des Produits Pétroliers**

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 octobre 2013.

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
MONÉTAIRE
INTERNATIONAL

Département des
finances publiques



Mali

*Mécanisme de Tarification
Automatique des Produits Pétroliers*

Octobre 2013

Mark De Broeck et Roland Kpodar

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques



MALI

MÉCANISME DE TARIFICATION AUTOMATIQUE DES PRODUITS PÉTROLIERS

Mark De Broeck et Roland Kpodar

Octobre 2013

Le présent rapport contient des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités maliennes « le bénéficiaire de l'AT », en réponse à leur demande d'assistance technique. Ce rapport (dans sa totalité ou en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI aux administrateurs du FMI et à leurs services, ainsi qu'aux autres organismes et entités du bénéficiaire de l'AT, et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale et aux autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, sauf si le bénéficiaire de l'AT s'y oppose explicitement (voir Operational Guidelines for the Dissemination of Technical Assistance Information, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/040609.pdf>, disponible en anglais uniquement).

La communication du présent rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) en dehors du FMI, à des parties autres que les organismes et entités du bénéficiaire de l'AT, les services de la Banque mondiale et les autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, requiert le consentement explicite du bénéficiaire de l'AT et du Département des finances publiques du FMI.

Table des matières	Page
Avant-propos	4
Sigles et acronymes	5
Résumé analytique.....	6
I. Contexte	8
II. Structure de marché du secteur des produits pétroliers.....	8
III. Tarification des produits pétroliers et conséquences budgétaires.....	10
IV. Mécanisme de tarification automatique des produits pétroliers	20
A. Objectifs, principaux principes et options.....	20
B. Choix du mécanisme de tarification	24
V. Réformes recommandées.....	25
A. Mécanismes de tarification	25
B. Mesures de soutien	31
 Tableaux	
1. Structure des prix des produits pétroliers, juin 2013 (axe Dakar).....	11
2. Structure des prix des produits pétroliers, juin 2013 (axe de Dakar) – Présentation alt.....	27
 Graphiques	
1. Importations de produits pétroliers, 2007–12.....	9
2. Structure des prix des produits pétroliers importés par Dakar, juin 2013	12
3. Prix intérieurs des produits pétroliers.....	15
4. Taxe d'accise et assiette des recettes douanières (TIPP).....	16
5. Recettes tirées des produits pétroliers	17
6. Pertes de recettes imputables à la structure des prix en vigueur.....	18
7. Convergence vers la répercussion intégrale des prix du diesel dans différentes bandes de prix en l'absence de variations des cours internationaux du pétrole	29
 Encadrés	
1. Niveau et structure de la fiscalité des produits pétroliers.....	22
2. Propositions visant à renforcer la protection sociale au Mali.....	32
 Graphique en annexe	
Annexe 1. Prix des produits pétroliers dans les pays de l'UEMOA, juin 2013	33
 Bibliographie	35

AVANT-PROPOS

À la demande du Ministère des finances du Mali, une mission d'assistance technique a séjourné à Bamako du 12 au 21 août 2013. Son objet était d'identifier les problèmes et solutions à prendre en considération lors de l'adoption d'un mécanisme de tarification automatique des prix des produits pétroliers. La mission était dirigée par M. Mark De Broeck et comprenait également M. Kangni Roland Kpodar (tous les deux du Département des finances publiques du FMI).

La mission a rencontré M. Mamadou Traoré, Ministre de l'économie et de l'action humanitaire, M. Abdel Karim Konaté, Ministre des finances, M. Makan Tounkara, Ministre de l'énergie et de l'eau, M. Ibrahima Dansako, Directeur général adjoint de l'ONAP, M. Moumouni Dembélé, Directeur général des douanes, et M. Mahamadou Lamine Samaké, Directeur général adjoint à la Direction générale des impôts au Ministère des finances.

La mission a également rencontré les parties concernées par les questions de tarification des produits pétroliers représentées au sein de la commission de suivi des prix des produits pétroliers, y compris des représentants des associations de défenses des consommateurs, des sociétés pétrolières nationales et internationales, des associations de transporteurs et des sociétés minières. Les conclusions de la mission ont fait l'objet de discussions avec les services de la Banque mondiale. La mission remercie tous ses interlocuteurs de leur coopération et des entretiens fructueux.

La mission tient également à exprimer ses remerciements sincères pour l'excellence de leur collaboration, de leur soutien et de leur appui logistique, les services de l'ONAP et, en particulier les responsables du Ministère de l'économie et des finances, surtout M. Modibo Diall, Chef du Département des statistiques et de l'administration, et principal interlocuteur de l'équipe du FMI.

En outre, la mission exprime sa profonde gratitude à la représentation résidente du FMI. M. Op de Beke, le représentant résident, et M. Bakary Traoré, l'économiste du bureau, ont contribué de manière exceptionnelle à l'organisation de la mission à brève échéance et ont prodigué de précieux conseils sur le travail de la mission. M^{me} Nafissatou Koné, l'assistante administrative, a apporté à l'équipe un excellent appui.

SIGLES ET ACRONYMES

CFA : Communauté financière africaine

CAF : coût, assurance et fret

ONAP : Office national des produits pétroliers

TIPP : taxe intérieure sur les produits pétroliers

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

En matière de tarification des produits pétroliers, le Mali devrait bénéficier du passage de la méthode discrétionnaire actuelle à un mécanisme transparent et automatique d'ajustement des prix. Il existe à l'heure actuelle une formule de tarification, mais elle n'est pas automatiquement appliquée. Au contraire, les prix à la pompe restent longtemps inchangés, alors que des modifications discrétionnaires de ses composantes fiscales ont compensé un écart grandissant entre les prix de détail intérieurs des principaux produits pétroliers et les prix de parité à l'importation, ce qui s'est traduit par d'importantes pertes de recettes et une instabilité plus forte des recettes fiscales pétrolières.

Le présent rapport examine les options envisageables en ce qui concerne le mécanisme de tarification automatique et identifie les questions à régler pour son application. Bien qu'il soit souhaitable à moyen terme de répercuter intégralement les variations des cours internationaux sur les prix intérieurs, un certain lissage de l'ajustement peut être indiqué à court terme. En particulier, les autorités peuvent souhaiter éviter de fortes hausses brusques des prix de détail intérieurs, surtout quand on ne sait pas si elles font partie d'une tendance. Diverses solutions de lissage des prix sont examinées dans le présent rapport. Le lissage permet aussi d'éviter une approche « attentiste » à l'égard des hausses des cours internationaux, qui en général se traduit par des retards dans l'ajustement et des coûts budgétaires sans cesse plus élevés. La sélection d'un mécanisme de lissage des prix implique de choisir entre une réduction de l'instabilité des prix de détail et une augmentation de celle des recettes. Pour éclairer ce choix, le rapport donne les résultats qui peuvent être obtenus avec diverses approches en matière de lissage.

Le passage à l'application automatique d'une meilleure formule de tarification peut commencer dès maintenant. Pour ce faire, il faut (i) recourir à la valeur sur les marchés d'importation pour calculer les droits de douane et la TVA, et réaménager dans une certaine mesure les composantes fiscales de la formule en vigueur pour indiquer clairement la composante perte de recettes, (ii) préciser la taxe nette prise comme objectif pour chaque produit, et (iii) fixer la règle de lissage éventuelle et le calendrier des premiers ajustements de prix vers le niveau d'imposition visé.

Le passage au mécanisme de tarification automatique doit être étayé par diverses réformes. Il faudrait définir clairement la mission de chacun des acteurs de l'application du mécanisme. L'étude des composantes coûts et marges de la formule s'impose, de même que l'adoption de règles sur l'actualisation régulière de ces composantes. En outre, une plus grande autonomie pourrait être accordée à l'organe public chargé de formuler et d'appliquer les politiques de tarification, de façon à contribuer à la dépolitisation de cette tarification.

Bien que le lissage puisse aider à atténuer les effets néfastes de la hausse et de l'instabilité des cours internationaux des produits pétroliers, des politiques de soutien complémentaires s'imposent. En particulier, il faut protéger efficacement les plus pauvres et les plus vulnérables contre les effets défavorables des fortes hausses des prix intérieurs des produits pétroliers. Il convient également de sauvegarder, voire d'accroître, les dépenses publiques qui profitent à l'ensemble de la population (éducation, santé et infrastructures publiques, par exemple) afin d'insister sur les avantages des deux objectifs suivants : protéger le budget contre des pertes de recettes de plus en plus élevées et concevoir une vaste stratégie de sensibilisation du public au mécanisme automatique. Une campagne d'information efficace visant à expliquer les coûts des pratiques actuelles et l'utilité d'un tel mécanisme pourrait aider à renforcer l'adhésion du public.

I. CONTEXTE

1. **Les autorités maliennes prévoient d'appliquer un mécanisme de tarification automatique des produits pétroliers afin d'éviter des pertes de recettes sans cesse croissantes et de réduire l'instabilité des recettes fiscales pétrolières.** À l'heure actuelle, alors qu'il existe une formule de tarification, les prix à la pompe de l'essence, du diesel, du pétrole lampant et du fioul sont soumis à des plafonds indicatifs qui sont ajustés de façon irrégulière aux variations des cours internationaux des produits pétroliers. Cette politique se traduit par d'importantes pertes de recettes pour l'État et une instabilité accrue des recettes. L'application d'un mécanisme de tarification automatique, qui répercutera sur les prix à la pompe les variations des cours internationaux des produits pétroliers sur la base d'une formule de tarification, vise à protéger le budget contre le risque inhérent à la démarche actuellement suivie en matière de tarification. Elle permettra également de rendre plus transparente et de dépolitiser la tarification des produits pétroliers.

2. **Ce rapport formule des recommandations pour l'application progressive d'un mécanisme automatique, présente diverses options de lissage des prix qui s'offrent aux autorités, et examine les réformes à l'appui de ces mesures ainsi que les besoins d'information du public.** La structure de marché du secteur des produits pétroliers au Mali est décrite à la section II et la démarche actuellement suivie en matière de tarification de ces produits, ainsi que ses conséquences budgétaires, à la section III. La section IV examine la conception des mécanismes de tarification automatique, en insistant sur les différentes solutions qui permettent d'éviter de fortes hausses des prix à la pompe tout en assurant à moyen terme une répercussion intégrale des variations des cours internationaux des produits pétroliers. La section V identifie les mesures visant à faciliter la réforme du mécanisme de tarification, y compris celles qui atténuent les répercussions sociales de toute augmentation soutenue des prix à la pompe. La mission a en outre exposé à l'équipe technique du gouvernement des modèles normalisés de tarification des produits pétroliers, qu'elle a partagés avec elle.

II. STRUCTURE DE MARCHÉ DU SECTEUR DES PRODUITS PÉTROLIERS¹

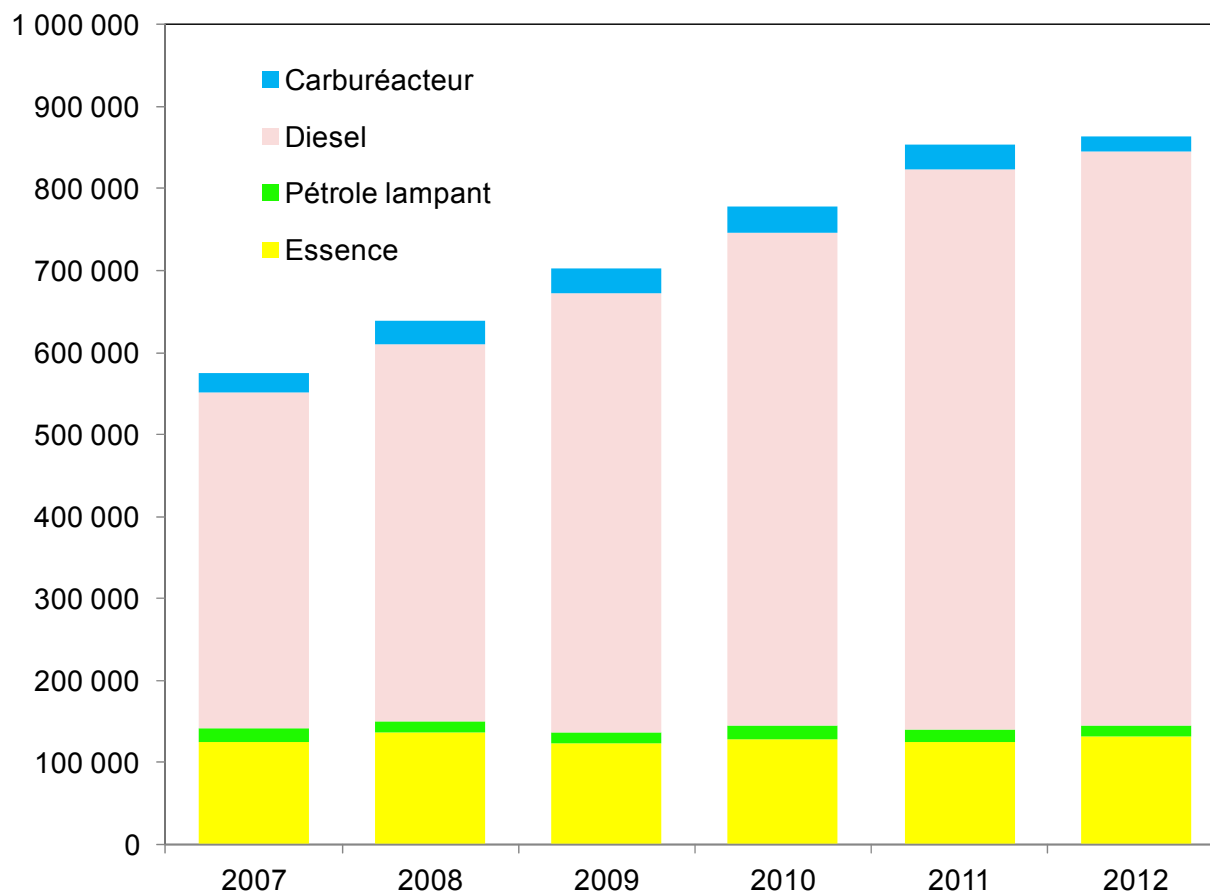
3. **Au Mali, la consommation de produits pétroliers est entièrement assurée par des importations.** Le pays ne produit pas de pétrole brut et ne dispose d'aucune raffinerie. Le Mali étant enclavé, les importations passent par les installations portuaires des pays voisins, Abidjan, le port le plus proche, étant à 800 miles approximativement de Bamako. Les ports d'Abidjan et de Dakar sont les principales sources d'approvisionnement, représentant ensemble les deux tiers environ des importations.

4. **Les importations, qui avaient progressé régulièrement à un taux de près de 8 % pendant la période 2007–11, sont tombées à moins de 2 % après la récession de 2012** (graphique 1). Les importations de diesel en particulier ont augmenté rapidement entre 2007 et

¹ Pour obtenir de informations supplémentaires sur la structure du secteur intérieur des produits pétroliers au Mali, y compris d'un point de vue comparatif, voir World Bank (2010) et (2011a).

2011. Ce produit est le plus consommé, les deux tiers environ des importations étant destinées à la vente à la pompe et le reste à la production d'électricité et du secteur minier.

Graphique 1. Importations de produits pétroliers, 2007–12
(En tonnes métriques)



Sources : autorités nationales ; estimations des services du FMI.

5. **Un Office national des produits pétroliers (ONAP) a été mis en place afin d'aider à formuler et à appliquer les politiques d'approvisionnement et de tarification dans le domaine des produits pétroliers au Mali.** L'ONAP est un organisme semi autonome qui relève du Ministère de l'économie et de l'action humanitaire ; il a été créé en 1992 dans le contexte de la libéralisation des activités intérieures d'approvisionnement en pétrole. Sa principale mission est de préparer tous les mois un barème de prix prenant en compte l'évolution des prix des fournisseurs, des taxes, des marges et des coûts de transport.

6. **L'importation des produits pétroliers a été intégralement libéralisée.** Une soixantaine de sociétés, dont certaines multinationales, achètent les produits aux points d'approvisionnement côtiers, les transportent au Mali et les distribuent sur le marché intérieur. La plupart des sociétés intérieures participent aussi aux activités de camionnage, contribuant ainsi à une réorientation du mode de transport des produits pétroliers du fer vers la route. L'État n'est plus engagé dans l'importation et la distribution des produits pétroliers, mais il possède encore par l'intermédiaire

de l'ONAP l'une des cinq installations de stockage du pays, après s'être employé, sans succès, à la vendre ou à la donner en concession au secteur privé.

7. **La crainte de pénuries intérieures a été à l'origine d'une politique coûteuse de diversification des sources d'approvisionnement.** La crise ivoirienne de 2002 a perturbé l'approvisionnement du Mali en produits pétroliers et, conjuguée aux contraintes de capacité du port de Dakar et aux moyens de stockage limités du pays, a suscité des inquiétudes quant à la sécurité des approvisionnements. L'ONAP a alors encouragé une diversification des approvisionnements, en compensant notamment la hausse des coûts de transport par la baisse de l'impôt. D'autres itinéraires, à partir de Lomé et de Cotonou par exemple, ont commencé à être suivis. Cependant, non seulement ces itinéraires génèrent des frais de transport plus élevés, mais les prix des fournisseurs ont en général augmenté eux aussi. A l'heure actuelle, neuf sources d'approvisionnement différentes sont utilisées et deux itinéraires supplémentaires sont envisagés.

III. TARIFICATION DES PRODUITS PÉTROLIERS ET CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES

8. **Le ministère de l'économie fixe chaque mois les taux d'imposition et les valeurs imposables des produits pétroliers à partir des informations préparées par l'ONAP et des avis de la commission de suivi des prix des produits pétroliers².** La commission se compose de représentants des ministères de l'économie et des finances, des importateurs de pétrole et des associations de consommateurs. Pour chaque produit pétrolier et chaque itinéraire d'approvisionnement, elle recommande le taux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) (taxe d'accise spécifique) et la valeur en douane taxable pour le mois suivant. L'ONAP calcule alors pour chaque produit des prix à la pompe indicatifs, qui sont valables sur tout le territoire et qui, tout en n'étant pas officiellement contraignants, sont en général perçus comme des plafonds. En pratique, les prix à la pompe sont fixés à un niveau proche des prix indicatifs ou au même niveau dans l'ensemble du pays.

9. **La formule des prix indicatifs reflète les coûts d'importation des produits pétroliers.** Les prix intègrent les cours internationaux moyens pertinents du pétrole du mois précédent provenant d'une source de tarification internationale (Platt) et convertis en FCFA, auxquels s'ajoute une marge pour les frais de stockage dans les installations portuaires, les commissions et les coûts de transport (calculés à partir des frais ferroviaires) entre les points d'approvisionnement et la frontière malienne.

10. **La formule de tarification tient compte aussi des taxes, des marges intérieures et des coûts de transport.** Les taxes comprennent des prélèvements ad-valorem (droits de douane et TVA) et la TIPP. Le taux des prélèvements ad-valorem est uniforme³, conformément aux règles de l'UEMOA, mais celui de la TIPP varie en fonction de chaque produit et de son itinéraire

² La « Commission de suivi du mécanisme de taxation des produits pétroliers » a été créée en 2001.

³ Le taux des droits de douane est de 10 % pour l'essence et le diesel et de 5 % pour le pétrole lampant ; celui de la TVA est de 18 % pour tous les produits.

d'approvisionnement, une pratique motivée par des impératifs de sécurité contraires aux directives de l'UEMOA⁴. Un droit peu élevé est ajouté à l'essence et au diesel pour l'entretien des routes. En général, l'essence est plus lourdement taxée que le diesel et le pétrole lampant. Par exemple, les taxes représentent 30 % du prix de l'essence, 22 % de celui du diesel et seulement 3 % de celui du pétrole lampant sur l'axe Dakar. Les marges et les frais de transport (de la frontière à Bamako) sont ajoutés au prix CAF à l'importation et aux éléments fiscaux pour établir le prix à la pompe. Le niveau des marges et des frais de transport est établi en consultation avec les parties prenantes représentées dans la commission de suivi des prix. Une formule de tarification sommaire est exposée au tableau 1 et au graphique 2 (pour l'axe Dakar, à titre d'exemple).

Tableau 1. Structure des prix des produits pétroliers, juin 2013 (axe Dakar)
(FCFA le litre)

	Essence	Kérosène	Diesel
Prix à l'importation c.a.f. (1)	423	482	440
Prix f.à.b.	388	447	405
Fret, assurances et droits	35	35	35
Taxes (2)	234	18	147
Droit de douane (11,5 %) a/	54	6	33
Accise (TIPP)	75	4	40
TVA (18 %) b/	81	8	49
Droit de l'autorité des routes	25	0	25
Marges intérieures et transport (3)	92	65	78
Marges (distribution et détail)	55	26	40
Droits de transport	38	39	38
Prix à la pompe (FCFA le litre) [(1)+(2)+(3)]	750	565	665
<i>Pour mémoire</i>			
Valeur douanière taxable	300	3	172

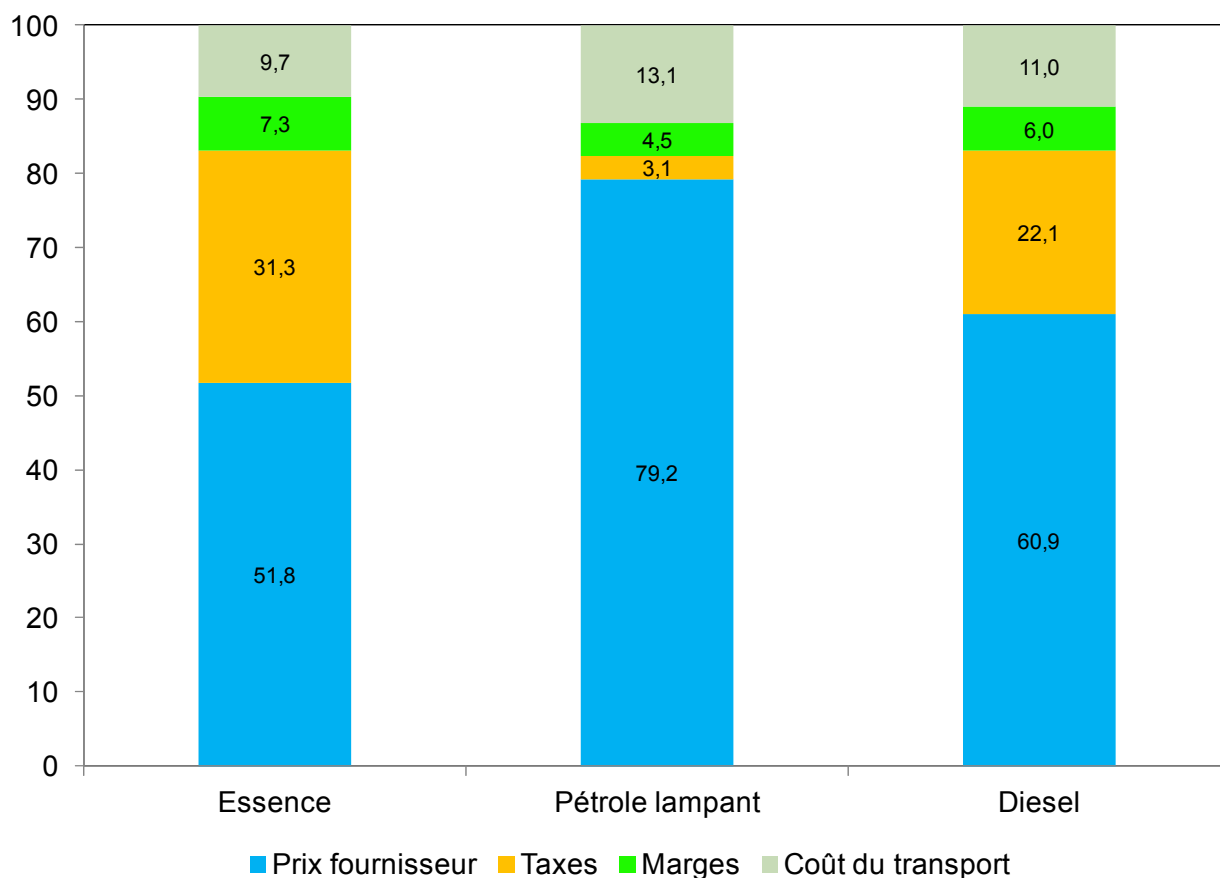
a/ Comprend la redevance statistique et le prélèvement communautaire. L'assiette est la valeur en douane taxable fixée dans le décret mensuel sur les prix.

b/ L'assiette de la TVA inclut la valeur en douane taxable, le droit de douane effectif, mais non le prélèvement communautaire, et la TIPP.

Source : ONAP.

⁴ Pour en savoir plus sur les directives de l'UEMOA concernant les produits pétroliers dans le contexte élargi de la concurrence fiscale et de la mobilisation des recettes salées de l'union, voir Mansour and Rota-Graziosi (2013).

Graphique 2. Structure des prix des produits pétroliers importés par Dakar, juin 2013
(En pourcentage)



Sources : autorités nationales ; estimations des services du FMI.

11. **La formule égalise les prix de détail indicatifs entre tous les itinéraires d'importation et toutes les villes et régions du pays.** Les prix des fournisseurs et les coûts de transport variant sensiblement entre les sources d'approvisionnement, l'ONAP calcule pour chaque produit, quelle qu'en soit la source d'approvisionnement, un coût d'approvisionnement moyen et un taux moyen de TIPP. Il différencie alors le taux de la TIPP pour le produit en question en fonction de sa source afin d'égaliser les prix de détail indicatifs. Les sources les moins coûteuses sont donc taxées plus lourdement. En outre, les prix de détail indicatifs sont fixés au même niveau sur tout le territoire, même si la formule ne tient compte que des frais de transport entre la source d'approvisionnement et Bamako. En pratique, les prix à la pompe sont pour ainsi dire identiques dans tout le pays, ce qui donne à penser que les importateurs/distributeurs procèdent eux-mêmes à l'égalisation en intégrant les frais de transport supplémentaires ou intérieurs dans leurs propres comptes. En ce qui concerne les sociétés pétrolières nationales, ce processus est facilité par la propriété conjointe des activités de distribution et de transport.

12. **La formule de tarification actuellement en vigueur présente plusieurs insuffisances.** Premièrement, elle n'est pas transparente : le taux de la TIPP varie en fonction de chaque produit

et de son itinéraire d'approvisionnement, et peut être modifié chaque mois de façon discrétionnaire afin de stabiliser les prix de détail et de les égaliser entre toutes les sources d'approvisionnement à l'importation⁵. Les variations du taux de la TIPP masquent les pertes de recettes par rapport aux prix de parité à l'importation⁶. La transparence est encore réduite du fait que le décret sur les prix mensuels fixe une valeur en douane taxable qui peut différer de la valeur à l'importation effective (« prix FCAF frontière Mali ») et qui reflète les considérations relatives à la stabilisation des prix de détail et les objectifs de collecte de la TVA⁷. En second lieu, les paramètres de la formule n'ont pas été ajustés ces dernières années et ne reflètent plus le coût réel des services. Par exemple, les frais de transport n'ont pas été mis à jour depuis plus de 20 ans et sont toujours calculés à partir des frais ferroviaires, même si plus de 90 % des produits pétroliers sont désormais transportés par route. De même, les marges n'ont pas été mises à jour depuis plus de 10 ans.

13. En pratique, la formule n'est plus appliquée en fonction de son principal objectif initial (répercuter les variations des composantes des coûts sur les prix de détail). La TIPP (et parfois les autres composantes⁸) est ajustée de façon discrétionnaire de façon à stabiliser les prix de détail, ce qui a pour effet de ne pas répercuter intégralement les hausses des cours internationaux (graphique 3). Par exemple, la TIPP sur l'essence a été ramenée de 140 FCFA le litre en 2010 à 24 FCFA le litre 2011 par suite de la non-répercussion d'une augmentation des cours internationaux du pétrole. En fait, les cours internationaux de l'essence ont augmenté de 30 % et les prix à la pompe de 5 % seulement en 2011. La TIPP sur l'essence est revenue à 70 FCFA le litre en 2012, les cours internationaux du pétrole s'étant stabilisés et leur répercussion améliorée. Les taux de la TIPP sur le diesel et le pétrole lampant ont été pour ainsi dire nuls en 2011, avant d'être relevés de nouveau en 2012.

14. La politique malienne de tarification des produits pétroliers et en pratique axée sur la stabilisation des prix de détail. Les trois grands objectifs déclarés de cette politique sont les suivants : mobiliser des recettes budgétaires adéquates sur les produits pétroliers ; veiller à ce que les marges soient suffisantes pour promouvoir l'efficacité du secteur et inciter à y investir ; et

⁵ L'UEMOA fixe pour les droits de douane et le prélèvement communautaire un taux que ses pays membres ne peuvent modifier unilatéralement.

⁶ La TIPP est une composante de l'assiette de la TVA (« base TVA au cordon douanier »), aussi les variations de son taux se traduisent-elles par des modifications de cette assiette n'ayant aucune relation avec les fluctuations des cours internationaux des produits pétroliers. Par exemple, l'assiette de la TVA sur le diesel et le pétrole lampant a été nettement réduite en 2011, le taux de la TIPP sur ces produits ayant été abaissé pour protéger les prix à la pompe contre les hausses des cours internationaux.

⁷ Le barème des prix de détail qui est publié contient désormais des informations sur la valeur en douane taxable, ce qui représente une amélioration du point de vue de la transparence.

⁸ Par exemple, un ajustement à la baisse temporaire des marges est un autre outil que les autorités ont utilisé pour contenir les hausses des prix des produits pétroliers.

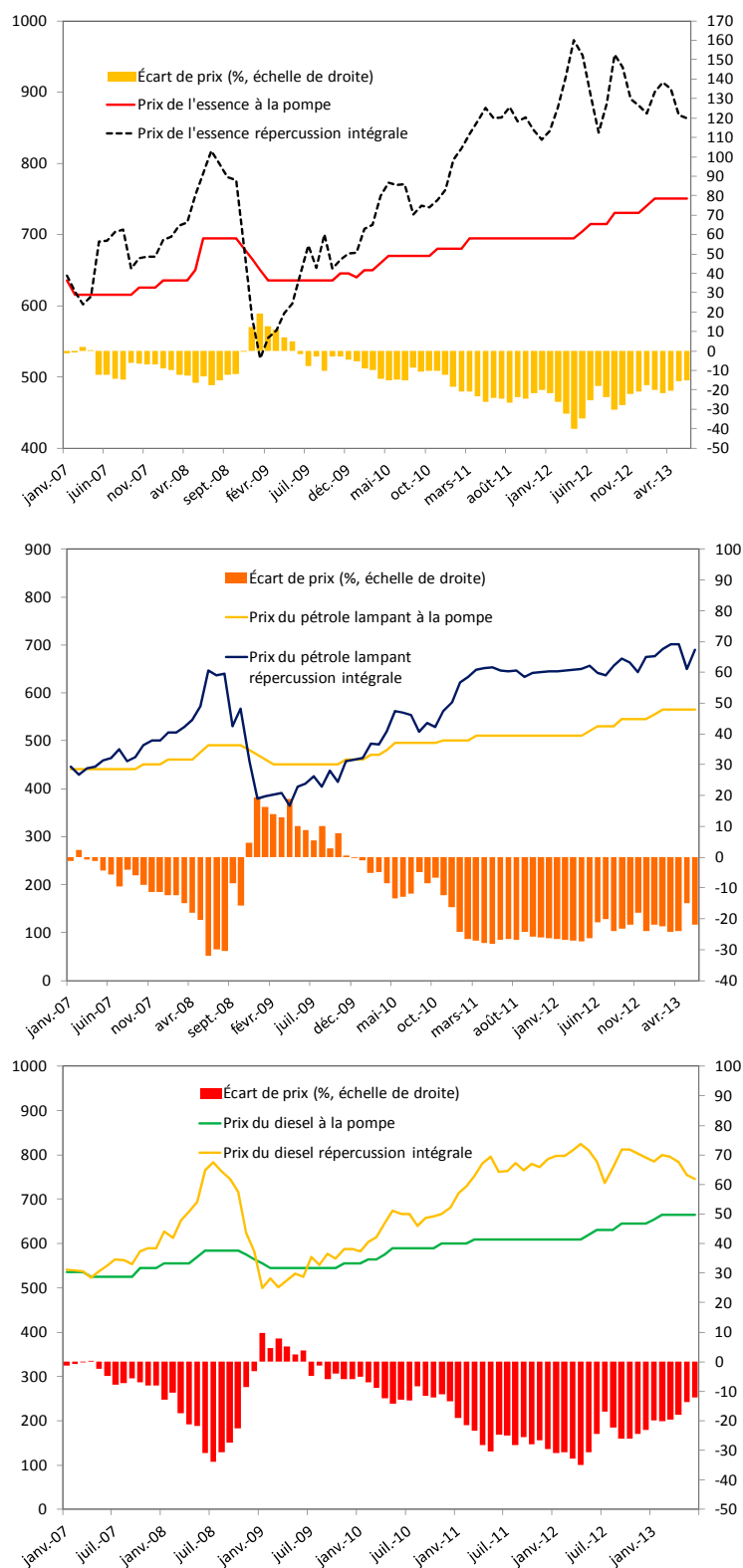
stabiliser les prix de détail des produits pétroliers⁹. La répercussion des variations des cours internationaux des produits pétroliers sur les prix à la pompe a été retenue par le Gouvernement en 2001, suite à la réforme de la fiscalité pétrolière, et de nouveau en février 2010. En pratique toutefois, l'objectif de stabilisation des prix prédomine. Lors des derniers épisodes de hausse soutenue des cours internationaux du pétrole, la répercussion des variations a été très limitée, à cause du caractère sensible des produits pétroliers sur les coûts de production and le pouvoir d'achat du consommateur. Cette répercussion très limitée a provoqué des pertes de recettes considérables et, à l'occasion, une compression des marges.

15. **Le lissage des prix de détail se traduit par d'importants manques à gagner et une forte instabilité des recettes pétrolières.** Si l'on prend 2007 comme année de référence¹⁰, la part des subventions aux produits pétroliers dans le PIB est passée de près de zéro 2009 à 2,4 % en 2012. Les recettes pétrolières, dont le ratio au PIB était aussi élevé que 2 % en 2009–10, ont considérablement diminué pour tomber à 1 % du PIB en 2011–12. En outre, les recettes ont été plus instables que si le taux de la TIPP était resté constant à son niveau de 2007. Le manque à gagner et l'instabilité des recettes s'expliquent à la fois par les baisses des taux de la TIPP et de la valeur en douane taxable fixée par décret (ce qui réduit non seulement les droits de douane, mais aussi fragilise l'assiette de la TVA) lorsque les cours internationaux des produits pétroliers augmentent. Par produit, les pertes de recettes au titre du diesel sont les plus importantes, sous l'effet en partie de la part prépondérante de ce produit dans les importations. Par produit et par instrument fiscal, un taux de TIPP moins élevé est le principal élément qui contribue à la perte de recettes sur l'essence, et une valeur en douane inférieure à la valeur marchande à l'importation est l'élément qui influe sur les deux autres produits (graphiques 4 à 6).

⁹ Un autre point important à prendre en considération est la contribution à la sécurité des approvisionnements d'une diversification de leurs sources.

¹⁰ Le niveau moyen de taxation des produits pétroliers en 2007 est pris comme référence, le taux de la TIPP ayant été relativement stable cette année-là.

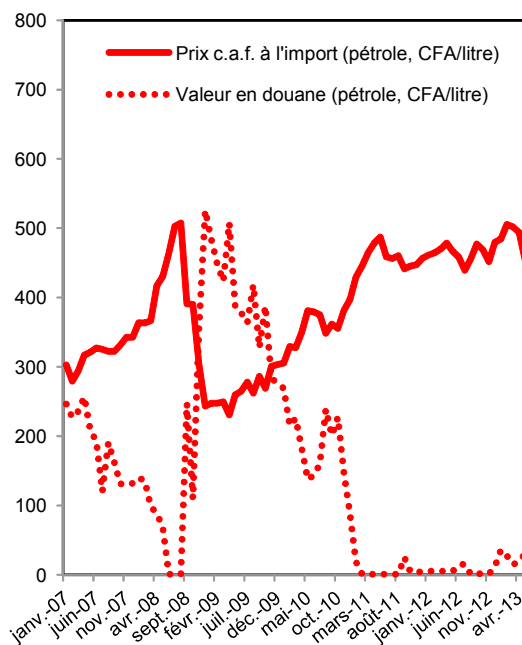
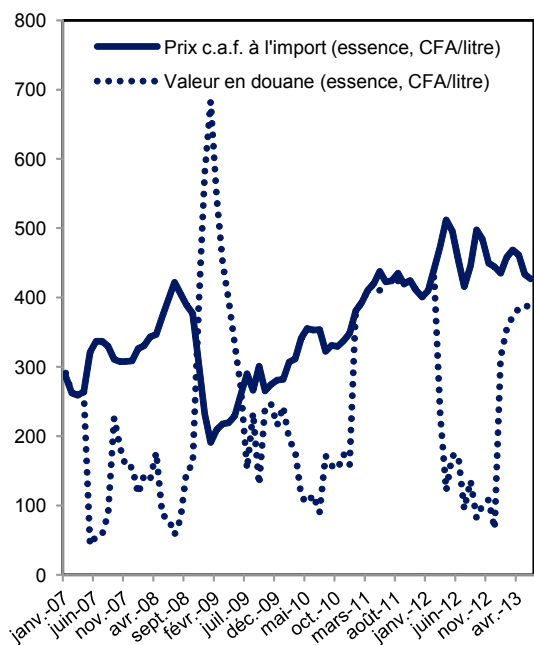
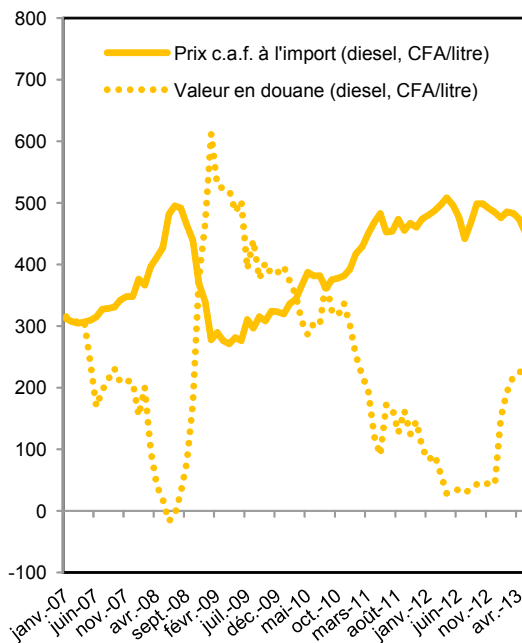
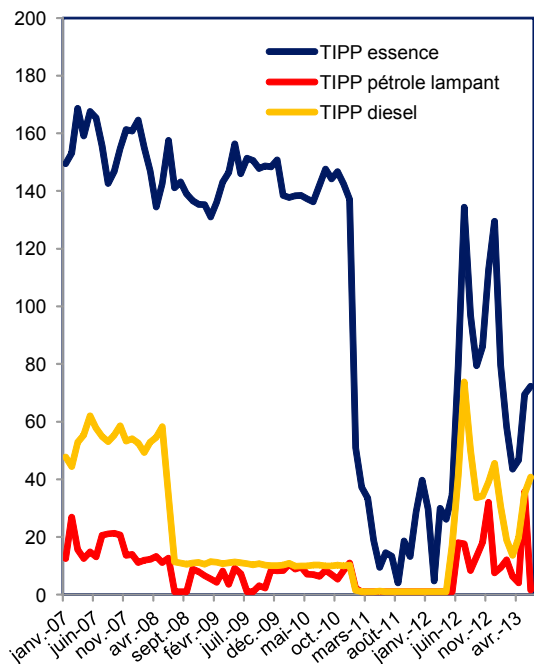
Graphique 3. Prix intérieurs des produits pétroliers (FCFA le litre)



Sources : autorités nationales ; estimations des services du FMI.

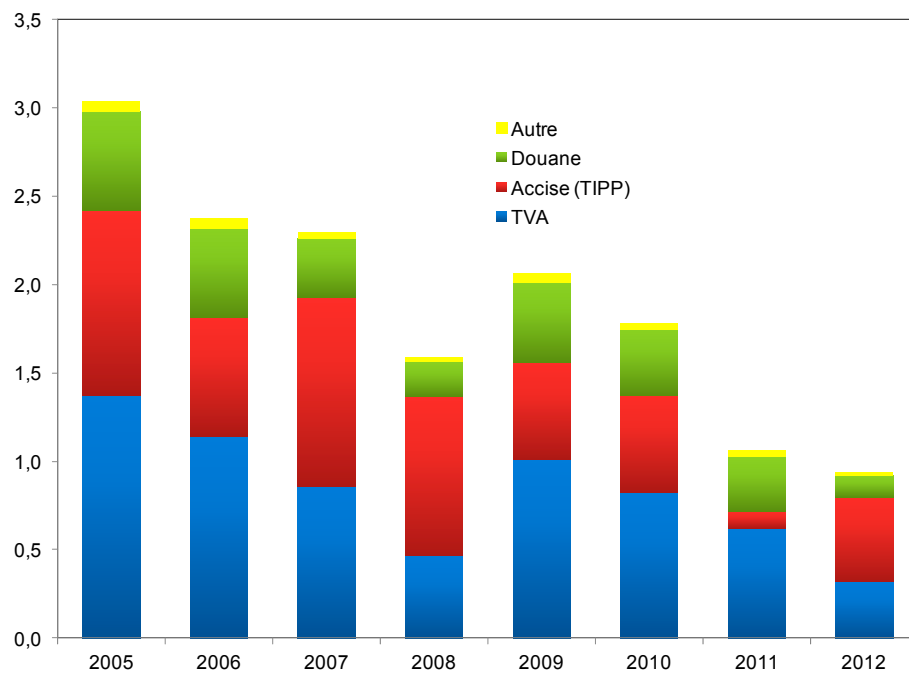
Graphique 4. Taxe d'accise et assiette des recettes douanières (TIPP)

(FCFA le litre)



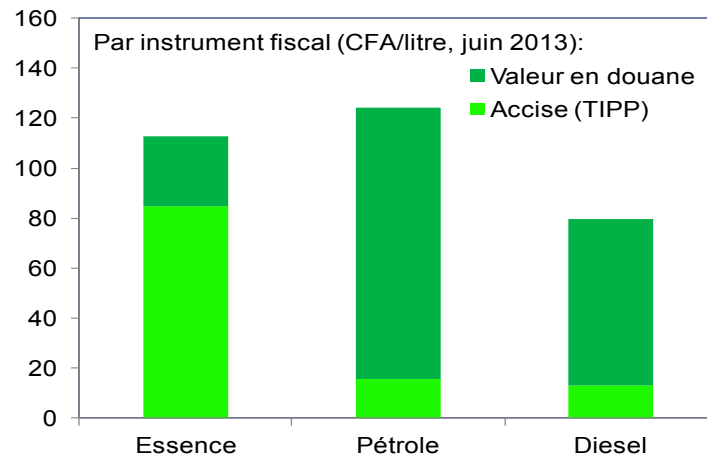
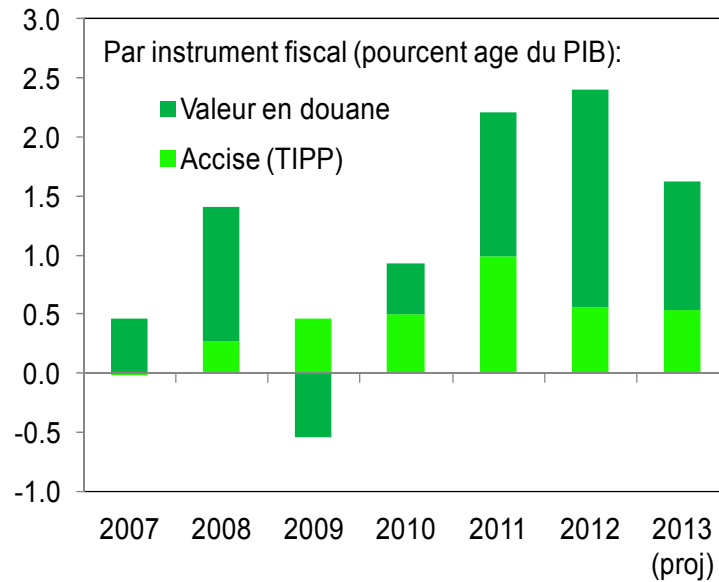
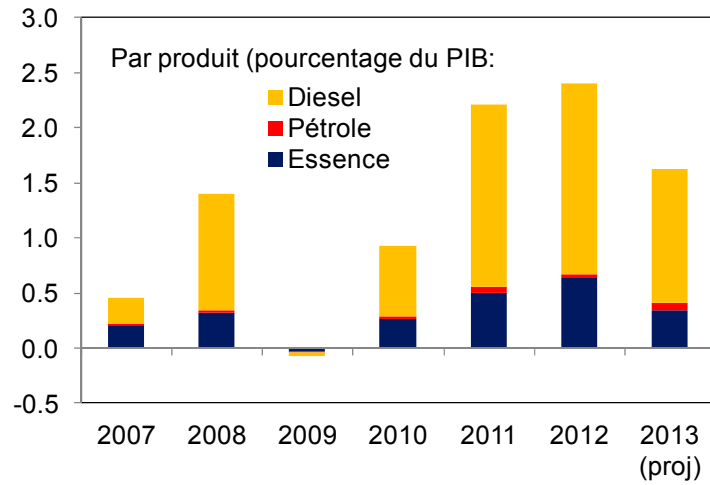
Source : ONAP.

Graphique 5. Recettes tirées des produits pétroliers
(En pourcentage du PIB)



Sources : autorités nationales ; estimations des services du FMI.

Graphique 6. Pertes de recettes imputables à la structure des prix en vigueur
(En pourcentage du PIB)



Sources : autorités nationales ; estimations des services du FMI.

16. **Les subventions aux produits pétroliers sous la forme de pertes de recettes profitent principalement aux groupes à revenu élevé¹¹.** Les ménages à revenu élevé consacrent en général une part plus importante de leur budget au diesel et à l'essence, tant en proportion des ménages achetant ces produits que selon le montant des dépenses par tête (Banque mondiale, 2013b)¹². En outre, ces ménages consacrent relativement plus de ressources à des biens et services ayant une forte composante de produits pétroliers, notamment le transport.

17. **Diverses exonérations dont bénéficient les produits pétroliers entraînent d'autres pertes de recettes, de l'ordre de 0,5 à 1 % du PIB.** En particulier, la valeur ajoutée liée à la distribution et la vente des produits pétroliers dans le pays n'est pas assujettie à la TVA. En outre, les importations de produits pétroliers par les sociétés minières et pour la production d'électricité ou de vastes projets d'infrastructure sont exonérées de la plupart des taxes¹³. Si les subventions et exonérations étaient complètement éliminées, les recettes pétrolières actuelles pourraient plus que tripler.

18. **Si l'on se réfère aux taux de la TIPP de 2007, éliminer les pertes de recettes découlant du non ajustement des prix de détail ces dernières années aboutirait à une augmentation de 12 à 22 % des prix de détail selon le produit.** Suite à des hausses considérables des prix de détail au début de 2013 et à la baisse des cours internationaux du pétrole observée au premier semestre, l'écart de prix s'est réduit. En juin 2013, la hausse des prix nécessaire pour parvenir à une répercussion intégrale au taux de 2007 de la TIPP était la plus forte dans le cas du pétrole lampant (22 %), puis de l'essence (15 %) et du diesel (12 %)¹⁴. Même avec de telles hausses, les prix de détail des produits pétroliers restaient encore en deçà de ceux du Sénégal, la principale source d'approvisionnement du Mali (voir les données des prix des produits pétroliers dans les pays de l'UEMOA au graphique 1 de l'annexe).

¹¹ Le produit le plus subventionné (le moins imposé) par litre est le pétrole lampant, qui est relativement plus consommé par les ménages à faible revenu. Cependant, le total des subventions au pétrole lampant est négligeable eu égard à la très faible quantité consommée.

¹² Selon l'enquête auprès des ménages (ELIM) de 2010, la part de leur budget consacrée aux produits pétroliers a été de 4,2 % pour le quintile des revenus les plus bas et de 5,7 % pour celui des revenus les plus élevés. Sous l'angle des produits, le transport comptait pour 4,5 % du budget des ménages du quintile des revenus les plus bas, contre 10,3 % pour celui des revenus les plus élevés.

¹³ L'article 134 du code minier révisé adopté en 2012 énonce les conditions d'exonération des sociétés minières de certaines taxes. Les différents accords de concession contiennent des dispositions plus spécifiques.

¹⁴ À cet égard, l'élimination du recours à la valeur en douane imposable entraînerait une hausse de 19 % du prix à la pompe du pétrole lampant, de 4 % du prix à la pompe de l'essence et de 10 % du prix à la pompe du diesel.

IV. MÉCANISME DE TARIFICATION AUTOMATIQUE DES PRODUITS PÉTROLIERS¹⁵

A. Objectifs, principaux principes et options

19. L'adoption d'un mécanisme d'ajustement automatique des prix vise plusieurs objectifs :

- *Assurer une répercussion intégrale des variations des cours internationaux des produits pétroliers sur les prix intérieurs à la pompe.* Des prix à la pompe élevés incitent davantage à réduire la consommation, ce qui, lorsque les cours internationaux sont également élevés, est le moyen le plus efficace d'atténuer les répercussions des termes de l'échange sur l'économie et d'aider à éviter les pénuries de devises sur le marché et les pertes de réserves internationales. Des prix inférieurs à ceux des pays voisins peuvent favoriser la contrebande et perturber les marchés locaux, les subventions profitant aux consommateurs de ces pays.
- *Réduire le niveau des pertes de recettes et l'instabilité des recettes résultant de l'ajustement incomplet des prix de détail aux variations des cours internationaux.* Les déficits de recettes fiscales évincent les dépenses publiques prioritaires nécessaires pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté et peuvent amener à augmenter d'autres impôts générateurs de distorsions. En outre, une instabilité excessive de ces recettes crée des problèmes de gestion de trésorerie et de financement pour le Trésor, surtout lorsque les marchés financiers sont sous-développés. Cependant, la réduction de l'instabilité budgétaire se fait au prix d'un accroissement de celle des prix de détail.
- *Dépolitiser les ajustements de prix des produits pétroliers.* Les interventions discrétionnaires dans le mécanisme de tarification des produits pétroliers créent des pressions politiques qui se traduisent souvent par des retards dans l'ajustement des prix, des coûts budgétaires insoutenables et des marges qui sont insuffisantes pour promouvoir l'efficacité du secteur des distributeurs et fournisseurs de produits pétroliers et l'investissement dans le secteur.

20. Pour mettre en œuvre le mécanisme de tarification automatique, il faut s'entendre sur le niveau approprié des taxes, des frais de transport et des marges de distribution, ainsi que sur la façon dont les fluctuations des prix à l'importation sont répercutées sur les prix de détail et sur le rythme de cette répercussion. Un certain nombre d'étapes sont nécessaires :

- *Élaborer la structure des prix (c'est-à-dire une formule de tarification) par produit.* Cette structure établit entre les prix à la pompe et ceux à l'importation un lien manifeste fondé sur les coûts d'importation, les frais de transport, les marges de distribution et les niveaux de taxation. Le coût d'importation est le prix de référence adéquat pour calculer les subventions et les prix à l'importation devraient refléter à la fois les cours internationaux des produits pétroliers et le taux de change. Les coûts de manutention et de distribution, ainsi que les marges, devraient être calculés comme si les fournisseurs étaient efficaces. Le niveau et la

¹⁵ Pour un examen approfondi de ces mécanismes, voir Coady et al. (2012).

structure de la fiscalité devrait prendre en compte les objectifs de recettes, d'efficacité et de répartition (encadré 1).

- *Préciser un calendrier de mise à jour des composantes de la structure des prix.* Il convient d'actualiser ces composantes selon un calendrier précis et convenu. Par exemple, le coût d'importation pourrait être mis à jour tous les mois, et les frais de transport et de distribution tous les semestres ou tous les ans selon une règle simple tenant compte des variations confirmées de coûts tels que les salaires et les frais de transport ou de financement. Des actualisations plus rigoureuses pourraient être réalisées selon un cycle de trois à cinq ans à partir d'une étude de marché détaillée. Une fois que les autorités ont fixé le niveau de taxation recherché, la formule permet de calculer toutes les variations des taxes.
- *Mettre au point une règle qui détermine la date et le niveau des modifications des prix de détail.* Ces prix pourraient être modifiés par exemple tous les mois pour assurer une répercussion intégrale des variations des coûts d'importation ou de distribution, de façon à maintenir les taxes à un niveau constant ou pour refléter pleinement les variations des niveaux de taxation déterminés par la formule. Des mécanismes de lissage pourraient également être envisagés (voir infra). Le mécanisme de tarification repose sur un principe fondamental : il faut que les différences entre les variations des prix à l'importation et ceux de détail soient totalement reflétées dans les variations de certaines taxes précises (ou subventions explicites) dans la structure des prix et ne modifient pas le calcul des autres composantes de cette structure.

Encadré 1. Niveau et structure de la fiscalité des produits pétroliers

En règle générale, le niveau et la structure de la fiscalité des produits pétroliers doivent être fonction des besoins de l'État en matière de recettes et des objectifs d'efficience et d'équité.

Besoins en matière de recettes : la taxation moyenne des produits pétroliers devrait refléter la totalité des besoins de recettes de l'État, ainsi que le poids des impôts indirects dans les recettes. Le taux de taxation de tous les biens et services, y compris les produits pétroliers, est être d'autant plus élevé que les besoins de recettes à tirer des impôts indirects sont importants.

Efficience de la mobilisation des recettes : étant donné que la taxation des carburants est considérée comme une source relativement efficiente de recettes, le prix jouant relativement peu sur la demande, on estime en général souhaitable de taxer en moyenne plus les carburants que les autres biens et services. Les externalités négatives liées à la consommation de carburant, telles que la pollution et les embouteillages, renforcent cette orientation. La structure de la taxation des carburants devrait aussi réduire au minimum les distorsions dans la structure de la consommation des différents produits pétroliers. Ces produits étant considérés comme des substituts proches les uns des autres, notamment dans le long terme, une structure fiscale efficiente devrait donc se caractériser par des taux de taxation peu différents. On estime souvent que l'argument en faveur de l'uniformité de la taxation des carburants est relativement fort dans le cas du diesel et du pétrole lampant, puisque ces produits sont considérés comme des substituts particulièrement proches, mais ce n'est pas une préoccupation majeure au Mali, où la consommation du pétrole lampant est très limitée.

Efficience des approvisionnements en produits pétroliers : les composantes coûts de la structure des prix devraient prévoir les incitations voulues pour que les fournisseurs et les distributeurs soient efficaces et investissent.

Répartition des revenus : dans un souci de répartition des revenus, les taxes sur les produits pétroliers surtout consommés par les plus pauvres devraient être relativement faibles. En général, on considère que le pétrole lampant est relativement plus important pour les ménages pauvres et l'essence pour les autres ménages, et l'imposition de ce produit devrait être maintenue à un niveau relativement faible.

Une comparaison entre pays similaires peut également contribuer à déterminer le niveau approprié d'imposition des produits pétroliers. En juin 2013 par exemple, les prix de ces produits au Mali étaient moins élevés qu'en Côte d'Ivoire (à l'exception du diesel) et au Sénégal, malgré le coût de transport supplémentaire pour les acheminer au Mali (voir le graphique de l'annexe 1). D'après l'estimation des subventions accordées aux produits pétroliers en 2011 sur la base d'une méthodologie de répercussion des prix, les subventions au Mali dépassaient largement la moyenne des pays importateurs de pétrole d'Afrique subsaharienne (FMI, 2013d, tableau 1 et encadré 1 de l'appendice). Quand les prix des produits pétroliers sont relativement bas et les subventions relativement élevées sous l'angle des pertes de recettes, il y a lieu d'accroître l'imposition.

21. **Il est souhaitable à court terme de lisser quelque peu la volatilité des prix de détail.** À moyen terme, une répercussion intégrale est nécessaire pour atteindre les objectifs budgétaires et encourager une consommation efficiente des produits pétroliers. Toutefois, les gouvernements peuvent souhaiter éviter une hausse brutale des prix intérieurs après une flambée des cours internationaux, surtout si elle se révèle passagère. Ils peuvent adopter différentes solutions pour

lisser les prix (voir infra). Quelle que soit la règle de lissage appliquée, les coûts réels d'importation et de distribution convenus dans la formule sont toujours reflétés dans les prix des fournisseurs, aussi ces derniers sont-ils indifférents au choix de cette règle. Le lissage permet aussi d'éviter que la répercussion de la hausse des cours internationaux fasse l'objet d'une démarche attentiste qui se traduit généralement par de longues périodes de prix à la pompe fixes et des coûts budgétaires sans cesse plus élevés. Toutefois, l'instabilité des prix à la pompe ne peut être réduite qu'au détriment de la stabilité budgétaire.

22. Le choix du mécanisme de lissage dépend de la façon dont les autorités entendent doser l'instabilité budgétaire et celle des prix. Il est possible d'utiliser plusieurs mécanismes de lissage, dont les suivants :

- *Les mécanismes de bandes de prix* : cette formule de lissage limite l'ampleur des variations de prix à la pompe. Les plafonds fixés peuvent correspondre à une fraction du prix en vigueur ou à un montant absolu. Dans le cas d'un mécanisme de répercussion intégrale, le prix de détail est fixé au début de chaque mois par exemple sur la base du coût d'importation moyen du mois précédent. Si la majoration requise de ce prix dépasse le maximum autorisé (c'est-à-dire, le plafond), on applique ce maximum. Si la majoration implicite est inférieure à ce seuil, un ajustement intégral est alors autorisé. Dans le cas, par exemple, d'une bande de prix de 3 %, le prix de détail n'augmente que de 3 %, même si la hausse du cours international est de 10 %. Au cours de la période suivante, il est également relevé de 3 % si le cours international ne varie pas. Ce mécanisme, qui permet de rattraper progressivement les niveaux des cours internationaux, fonctionne dans les deux sens. Il est important pour la viabilité budgétaire à moyen terme de limiter les baisses de prix, et de recettes qu'elles génèrent.
- *Les mécanismes de moyenne mobile* : les prix à la pompe sont ajustés en fonction des variations de la moyenne des coûts d'importation antérieurs. Par exemple, ils sont calculés au début de chaque mois sur la base de la moyenne des coûts d'importation des trois mois précédents. Ils peuvent alors être ajustés intégralement au prix d'importation lissé. Si la moyenne couvre des périodes plus longues, l'instabilité des prix et l'ampleur de leurs variations sont moins marquées.

23. Les bandes de prix et les moyennes mobiles ont des propriétés différentes en matière de lissage. Les bandes de prix assurent le lissage des ajustements des prix de détail en limitant directement l'ampleur des variations mensuelles de ces prix. Elles permettent certes un ajustement rapide aux variations des cours internationaux et sont faciles à expliquer et à appliquer, mais peuvent déboucher sur une baisse continue des niveaux de taxation si les hausses des cours internationaux sont rapides et prolongées. Dans ce cas, il peut être justifié d'appliquer des règles supplémentaires « d'ajustement de la taxation »¹⁶. Les moyennes mobiles stabilisent les prix de détail en lissant les variations de la composante coûts d'importation utilisée dans la

¹⁶ Pour un examen approfondi d'une règle supplémentaire empêchant les niveaux de taxation de tomber en-deçà d'un seuil donné pendant une période prolongée, voir Coady et al. (2012).

formule de prix. Si les mécanismes de moyenne mobile permettent un ajustement plus efficace à des hausses rapides et soutenues des cours internationaux, leur dépendance à l'égard des cours historiques implique que l'ajustement peut prendre plus de temps en cas de fortes fluctuations de ces cours, surtout lorsque les moyennes sont calculées à partir des prix de plusieurs mois. Les mouvements inverses des cours internationaux et des prix de détail peuvent créer la confusion au sein de la population.

B. Choix du mécanisme de tarification

24. **Une analyse illustrative permet d'expliquer les effets des divers mécanismes de tarification automatique sur les prix de détail et la fiscalité des produits pétroliers.** Dans le cadre d'une analyse de cette nature, qui a été exposée aux autorités, six mécanismes de lissage sont envisagés : i) des moyennes mobiles sur 2, 4 et 6 mois et ii) des bandes de prix à 3, 5 et 10 %. Ces mécanismes sont comparés à des prix historiques (effectifs) à la pompe et à un scénario de répercussion intégrale sans lissage à court terme.

25. **Les mécanismes de lissage peuvent réduire sensiblement l'instabilité des variations des prix de détail par rapport à une répercussion intégrale immédiate et aussi éviter les fortes hausses de prix qui pourraient être observées si la formule de tarification en vigueur était appliquée sans ajuster le taux de la TIPP et les valeurs en douane taxables.** On constate que, par rapport au scénario de répercussion intégrale, les mécanismes de lissage réduisent l'instabilité des prix à la pompe, sous l'angle à la fois de l'écart type de ces prix et de la moyenne des carrés des variations de prix, qui donne plus de poids aux fortes variations. Le lissage permet en particulier d'éviter de répercuter intégralement les brusques hausses temporaires des cours, ainsi que de longs retards dans l'ajustement des prix.

26. **Les mécanismes de lissage permettent également d'assurer des niveaux de taxation plus élevés et plus stables que la méthode de tarification utilisée actuellement.** En réduisant à dessein l'instabilité des prix à la pompe, ils accroissent celle des recettes fiscales par rapport au scénario de répercussion intégrale (dans lequel les taxes sont fixées au niveau de référence ciblé), qui n'atteint pas toutefois le niveau observé dans le scénario historique où le mécanisme de tarification en vigueur est utilisé avec des ajustements discrétionnaires de la TIPP et de la valeur en douane taxable. Ils permettent aussi d'éviter d'importantes fluctuations des taxes, qui peuvent être plus difficiles à gérer en cas de contraintes financières, comme le montre le fait que la moyenne des carrés des variations des taxes (qui accorde plus de poids aux variations élevées) est inférieure avec les mécanismes de lissage, ainsi que les plus fortes baisses de recettes fiscales constatées de tout temps.

27. **Le choix d'un mécanisme de lissage nécessite de doser l'instabilité des prix à la pompe et celle des taxes.** Un lissage plus important des prix intérieurs entraîne logiquement une plus grande instabilité des taxes, comme le montre la relation négative entre l'écart type des prix et des taxes. Le choix du mécanisme de lissage dépend donc crucialement du poids accordé à chacun de ces objectifs. D'un point de vue socio-économique, il est néanmoins souhaitable d'opter pour les mécanismes de tarification qui évitent de fortes hausses des prix de détail, surtout si l'augmentation des coûts des importations s'avère temporaire. Sous l'angle de la

gestion budgétaire, les mécanismes qui évitent de fortes baisses des recettes sont peut-être aussi intéressants. Compte tenu de tous ces objectifs, les bandes de prix donnent de meilleurs résultats que les moyennes mobiles dans les indicateurs de l'instabilité des prix et de la fiscalité. Elles ont en outre l'avantage d'être faciles à expliquer publiquement et à appliquer dans le système actuel qui impose de calculer les prix de détail mensuels à partir des prix à l'importation effectifs (et non lissés avec des méthodes de moyennes mobiles)¹⁷.

V. RÉFORMES RECOMMANDÉES

A. Mécanismes de tarification

28. **Le passage à l'application des mécanismes de tarification automatique peut commencer dès maintenant.** Les mesures ci-après peuvent être prises dans l'ordre suivant :

- ***Simplifier et améliorer la transparence de la formule de tarification en vigueur.*** Si elle est dans l'ensemble bonne sur le plan théorique, la formule actuelle est inutilement complexe sous l'effet des ajustements mensuels du taux de la TIPP, qui répondent à des objectifs de recettes et au plafonnement des prix de détail, et de la différenciation de ce taux en fonction du produit et de son itinéraire d'approvisionnement pour des raisons de diversification. Le taux de la TIPP devrait être unifié pour tous les itinéraires et les valeurs en douane taxables établies directement sur la base du prix à l'importation CAF à la frontière. L'utilisation des valeurs CAF réelles a l'avantage d'être d'accord avec les statistiques du commerce international et de permettre une bonne évaluation de la balance des paiements. Si, pour des raisons de sécurité des approvisionnements, les autorités souhaitent continuer d'utiliser certains itinéraires plus coûteux, elles peuvent le faire en versant une subvention explicite calculée par l'ONAP en fonction des itinéraires et indiquée spécifiquement et de façon transparente dans la formule. En s'inspirant de la structure de tarification de juin 2013 pour l'axe de Dakar, le tableau 2 montre que, pour un taux de TIPP donné (établi au taux de référence de 2007), on peut calculer une composante d'ajustement/de subvention qui réalise le même niveau total de taxes et de droits et le même prix indicatif à la pompe. La différence entre la composante pour un certain axe d'approvisionnement et la composante pour l'axe le moins cher est un indicateur des pertes de recettes supplémentaires résultant des incitations fiscales à diversifier les axes d'approvisionnement à l'importation, compte tenu des volumes et des prix des importations.¹⁸ La création d'une ligne de subvention qui explicitement reflète le

¹⁷ Lorsqu'on envisage une règle supplémentaire empêchant les niveaux de taxation de tomber en-deçà d'un seuil donné pendant une période prolongée, les bandes de prix semblent donner de meilleurs résultats que les autres mécanismes de lissage (voir Coady et al., 2012). Lorsque les résultats sur ce plan sont conjugués à ceux obtenus en matière d'instabilité de la fiscalité et des prix, les bandes de prix occupent la première place parmi les mécanismes de lissage.

¹⁸ Il s'agit d'un plafond sur les pertes de recettes résultant de ces incitations fiscales : les volumes et les prix à l'importation changeraient probablement en cas d'élimination de ces incitations.

coût de la politique de diversification par axe d'importation permettra d'évaluer efficacement cette subvention.

**Tableau 2. Structure des prix des produits pétroliers, juin 2013 (axe de Dakar) –
Présentation alternative**

(FCFA le litre)

	Structure détaillée des prix des produits pétroliers, juin 2013 (Axe Dakar)					
	Structure actuelle			Structure proposée		
	Essence	Pétrole	Diesel	Essence	Pétrole	Diesel
	CFA/HL, sauf indication contraire					
<i>Densité</i>	HL 0.770	HL 0.820	HL 0.867	HL 0.770	HL 0.820	HL 0.867
01 Prix fournisseurs - ex Dakar	38,848	44,746	40,531	38,848	44,746	40,531
02 Frais d'approche extérieurs	3,501	3,503	3,506	3,501	3,503	3,506
03 Prix CAF frontière Mali	42,349	48,249	44,037	42,349	48,249	44,037
04 Droits de porte (DD & RS) %	11%	6%	11%	11%	6%	11%
05 Droits de porte (DD & RS) - FCFA 1/	4,215	319	2,600	4,658	2,895	4,844
06 Prélèvement communautaire (PC) %	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
07 Prélèvement communautaire (PC) - FCFA 1/	192	27	118	212	241	220
08 Accise (TIPP) - FCFA 2/	7,528	355	4,007	15,710	1,724	5,415
09 Base TVA au cordon douanier	50,066	5,983	30,247	62,718	52,868	54,296
10 TVA à 18% au cordon douanier 1/	9,012	1,077	5,444	11,289	9,516	9,773
11 Ajustement/Subvention 3/				-10,922	-12,600	-8,082
12 Cumul droits & taxes	20,947	1,777	12,170	20,947	1,777	12,170
13 Redevance / Autorité routière	2,500	0	2,500	2,500	0	2,500
14 Frais d'approche intérieurs	3,754	3,909	3,804	3,754	3,909	3,804
15 Prix de revient rendu Bamako - TTC	69,550	53,935	62,511	69,550	53,935	62,511
16 Marge globale - FCFA	5,450	2,565	3,989	5,450	2,565	3,989
17 Marge globale - FCFA / litre	55	26	40	55	26	40
18 Prix de vente théorique	75,000	56,500	66,500	75,000	56,500	66,500
19 Prix de vente théorique - FCFA/litre	750	565	665	750	565	665
20 Prix indicatif à la pompe - FCFA/litre 4/	750	565	665	750	565	665
21 Valeurs en douane (bases taxables)	38,323	5,309	23,640

1/ Dans la structure de prix proposée, on utilise la valeur marchande (prix c.a.f. à l'import) pour calculer les droits de douane, le prélèvement communautaire et la TVA.

2/ Dans la structure proposée, l'accise est une variable de politique reflétant les objectifs des autorités en matière de recettes. Le repère utilisé ici est le niveau moyen en 2007, année durant laquelle l'accise a été relativement stable.

3/ L'ajustement/la subvention sont calculés de façon à s'assurer que l'impôt total soit le même dans les deux structures de prix.

4/ Dans certains cas, les prix de détail indicatifs peuvent être différents des prix de la formule parce qu'ils sont arrondis. La différence se traduit par des marges de distribution et de détail inférieurs à ceux indiqués dans la structure.

Source: ONAP.

- **Établir l'objectif de taxation nette pour chaque produit pétrolier et fixer en conséquence les taux de la TIPP.** L'objectif peut refléter les considérations générales exposées à l'encadré 1, et peut également être inspiré des informations internationales sur l'imposition des produits pétroliers dans la région (annexe I et IMF, 2013d). Le montant de la taxation et les taux correspondant de la TIPP peuvent continuer de varier selon les produits. Par exemple, le taux pourrait, conformément à la pratique actuelle, demeurer faible pour le pétrole lampant, produit principalement utilisé par les pauvres. Cependant, contrairement à la pratique en vigueur et à moins qu'un mécanisme de lissage ne soit

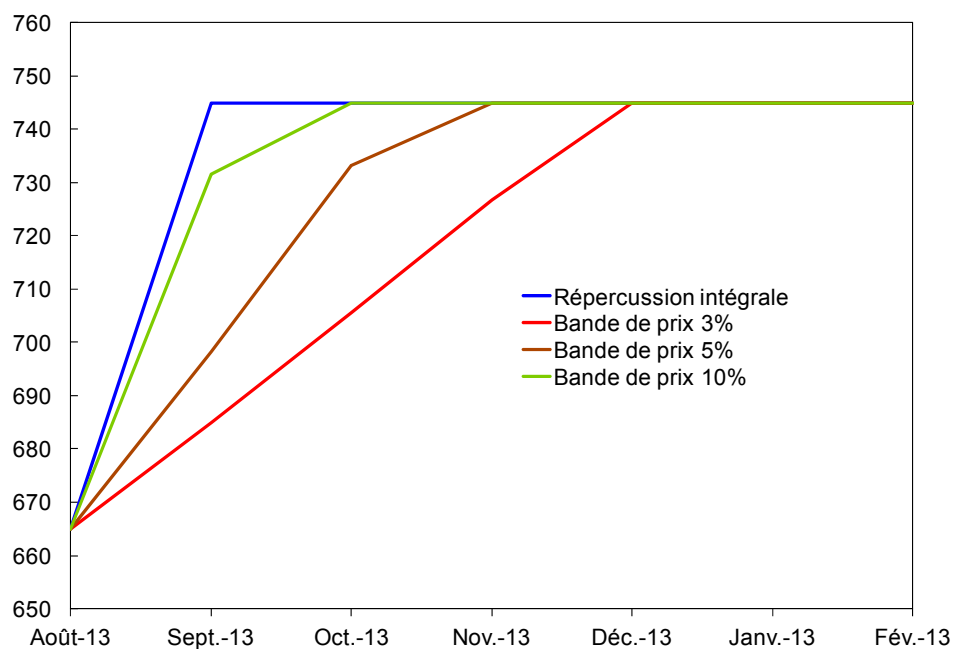
inclus dans la formule de tarification, le taux appliqué à chaque produit devrait rester constant dans le temps. Tous les mois, des projections de recettes pourraient être calculées en appliquant les taux de taxation donnés aux projections, en volume et en valeur, des importations de produits pétroliers.

- ***Préciser, le cas échéant, l'approche adoptée en matière de lissage et l'intervalle entre les ajustements de prix.*** Si, par exemple, le prix est plafonné à 5 % avec ajustement mensuel, celui-ci sera de 5 % ou, si elle est inférieure, la différence entre le nouveau et l'ancien prix à la pompe. Pour ce faire, le taux de la TIPP est ajusté temporairement. Les calculs basés sur les principes recommandés dans le présent rapport et préparés en vue des consultations de 2013 avec le Mali au titre de l'article IV (FMI, 2013d) aboutissent à la conclusion qu'une bande de prix de 3 à 5 % pourrait représenter le meilleur compromis entre la volatilité des prix à la pompe et la volatilité des recettes fiscales. Toutefois, en cas de hausses successives des prix internationaux, une bande de prix de 3 à 5 % entraînera des hausses successives de prix à la pompe. En outre, l'on pourrait envisager au besoin un seuil de taxation et la règle d'ajustement nécessaire. Il faudrait indiquer spécifiquement dans la formule, comme un élément d'ajustement (à la ligne 11 de la nouvelle présentation recommandée), les écarts entre le taux effectif et le taux pris comme objectif constant de la TIPP et les combler à terme.
- ***Envisager un ajustement exceptionnel des prix la première fois que le mécanisme est appliqué.*** Si les taux de la TIPP pris comme objectifs dépassent largement les taux en vigueur, une hausse ponctuelle des prix lorsque le mécanisme automatique prend effet pourrait permettre de ne pas procéder à d'importants ajustements durables pendant la phase initiale de son application et d'éviter que le public ait l'impression que le mécanisme génère uniquement des hausses des prix. L'on pourrait éliminer un éventuel écart résiduel entre les taux visés et les taux effectifs de la TIPP en utilisant la méthode de lissage choisie.
- ***Définir clairement la mission de l'ONAP et de la commission de suivi des prix des produits pétroliers dans la mise en œuvre du mécanisme de tarification automatique.*** Les procédures à suivre pour annoncer et appliquer les modifications apportées aux prix doivent être claires. Cela est nécessaire pour assurer une mise en œuvre régulière et systématique du mécanisme.
- ***Commander une étude sur les composantes des coûts et sur les marges de tous les produits pétroliers relevant de l'ONAP.*** Une étude des composantes des coûts et des marges utilisées dans la formule de tarification s'impose, de même que la mise au point de directives pour les mettre à jour à intervalles réguliers. Un intervalle de cinq ans conviendrait à cet effet.

29. **Le rythme de l'ajustement aux niveaux de taxation nette pris comme objectifs et, partant, l'ampleur des hausses de prix à court terme dépendront de trois facteurs.** En premier lieu, les hausses de prix nécessaires seront d'autant plus importantes que l'écart entre l'objectif et les niveaux de taxation en vigueur sera élevé. Deuxièmement, les hausses de prix

seront d'autant plus faibles et la période de convergence avec l'objectif plus longue que le lissage adopté sera important. Enfin, la convergence avec l'objectif sera d'autant plus lente que la hausse des cours internationaux des produits pétroliers après l'application initiale du mécanisme automatique sera forte. Par exemple, une répercussion intégrale et immédiate en l'absence de variation des cours internationaux entraîne une hausse des prix à la pompe de 80 FCFA le litre au cours du mois suivant et l'atteinte immédiate de l'objectif d'imposition nette (graphique 7). Dans la bande de prix de 3 %, les prix mensuels augmenteraient d'environ 20 FCFA le litre au cours des quatre mois suivants avant d'atteindre l'objectif d'imposition nette en décembre 2013. Dans une bande de prix plus larges, les augmentations mensuelles de prix sur les plus grandes au cours des deux à trois mois suivants et atteindrait alors l'objectif d'imposition nette. La hausse des cours internationaux du pétrole retarderait la période de convergence et la baisse des cours la raccourcirait.

Graphique 7. Convergence vers la répercussion intégrale des prix du diesel dans différentes bandes de prix en l'absence de variations des cours internationaux du pétrole
(FCFA le litre)



Source : projections des services du FMI.

30. **Des mesures supplémentaires peuvent être mises en œuvre pour affiner et renforcer le mécanisme de tarification.** Premièrement, il serait possible d'actualiser les marges de la formule à partir des conclusions de l'étude commandée, puis de les ajuster régulièrement par la suite. Deuxièmement, en ce qui concerne les problèmes posés par la tarification des produits pétroliers, l'ONAP pourrait être transformé en un organe autonome chargé d'appliquer le nouveau mécanisme automatique. Davantage d'autonomie pourrait également être accordée à la commission de suivi des prix des produits pétroliers. Cela aiderait le public à mieux comprendre

que les variations des prix sont déterminées par l'évolution des cours internationaux, qui est indépendante de la volonté des autorités, et, en conséquence, permettrait de dépolitiser la tarification des produits pétroliers¹⁹. Troisièmement, un examen du coût des différentes exonérations à la taxation de ces produits pourrait être amorcé et leur rationalisation envisagée.

31. La finalité des réformes relatives à la tarification des produits pétroliers est la libéralisation intégrale des prix. À moyen terme, le rôle de l'État doit se limiter à assurer une concurrence efficace dans l'importation et la distribution des produits pétroliers, à appliquer des normes de sécurité et à créer des incitations pour le maintien de réserves d'urgence. Une fois que des progrès suffisants auront été réalisés dans ces domaines, l'ONAP pourrait mettre fin à la détermination mensuelle et de prix lissés et se concentrer sur ses autres responsabilités en matière de suivi et de réglementation.

32. Une bonne stratégie de réforme requiert une programmation et un enchaînement judicieux des différentes étapes. Le rythme des réformes doit tenir compte des objectifs sociaux, politiques, économiques et institutionnels et des contraintes auxquelles l'État est confronté. La première étape du processus de réforme, qui consiste à utiliser les valeurs à l'importation pour calculer les droits de douane et la TVA et à changer la présentation de la formule de tarification pour montrer en toute transparence l'incidence de la tarification actuelle sur les recettes, peut-être réalisée dans l'immédiat. L'on pourrait aussi commander immédiatement une étude détaillée visant à analyser le niveau approprié des composantes des coûts et des marges dans la formule. Les étapes suivantes pourraient être programmées comme suit:

- Étape 2. Déterminer les taux cibles de la TIPP pour chaque produit, choisir un mécanisme de lissage pour la formule de tarification automatique, et lancer une campagne d'information du public pour expliquer la nécessité de la réforme et le nouveau mécanisme de tarification des produits pétroliers.
- Étape 3. Ajuster les prix à un niveau correspondant aux taux cibles de la TIPP. L'ajustement peut se faire à travers une hausse ponctuelle des prix et d'autres hausses graduelles suivant la règle de lissage. Une fois les prix alignés sur les taux d'imposition cibles, on peut appliquer le mécanisme de tarification automatique sans procéder à d'autres ajustements ponctuels.
- Étape 4. De concert avec les étapes 2 et 3, renforcer le dispositif de sécurité sociale, accroître les dépenses d'éducation et de santé et adopter des mesures ciblées pour atténuer l'impact de l'ajustement des prix des carburants sur les ménages dont les dépenses relatives aux services de transport sont élevées (pour plus de détails, voir la section suivante sur les mesures de soutien).

¹⁹ En outre, il conviendrait d'envisager de financer le moment venu les activités de l'ONAP dans le domaine de la tarification des produits pétroliers par un prélèvement explicitement inclus dans la formule. Parallèlement à sa plus grande autonomie, il serait nécessaire de prévoir des dispositions l'obligeant à rendre compte, au moyen par exemple d'audits ou d'une transparence ex-post. La publication régulière des opérations de l'ONAP et la mise en œuvre du mécanisme en renforceraient également la responsabilité.

- Étape 5. Dès l'obtention des résultats de l'étude détaillée portant sur l'analyse des éléments de coûts et des marges dans la formule de tarification, actualiser ces éléments dans la formule à la lumière de ces résultats.
- Étape 6. Préparer un plan effectif de libéralisation totale de la tarification des produits pétroliers en prévoyant une supervision judicieuse des pouvoirs publics pour assurer la concurrence.

B. Mesures de soutien²⁰

33. **La réduction des pertes de recettes par l'ajustement des prix à la pompe peut avoir des conséquences négatives pour la population.** L'application de la répercussion intégrale des cours internationaux des produits pétroliers sur les prix à la pompe peut avoir comme conséquence des augmentations répétitives des prix à la pompe, pouvant détériorer le pouvoir d'achat du consommateur et renchérir le coût de production. D'après une analyse de l'enquête menée en 2000-01 auprès des ménages maliens (Kpodar, 2006, et Kpodar and Djiofack, 2009), ces derniers auraient connu une baisse de revenu de l'ordre d'un point de pourcentage dans le cas d'une hausse de 10 % des prix des produits pétroliers. Arze del Granado, Coady et Gillingham concluent dans une étude (2012) qu'en moyenne, une augmentation de 0,25 dollar des prix intérieurs réduit le revenu réel des ménages de 5 %, cette baisse étant analogue quelles que soient les catégories de revenus. En conséquence, il est important de prévoir dans les stratégies de réforme des mesures pour atténuer ces répercussions.

34. **Les ajustements de prix doivent être accompagnés par des mesures visant à protéger les couches sociales les plus pauvres et les plus vulnérables contre l'impact de la hausse des prix des produits pétroliers et à aider les couches à revenu intermédiaire à s'y ajuster.**²¹ La préparation des mesures de soutien devrait commencer immédiatement en vue de leur adoption et de leur application, de concert avec l'ajustement des prix vers les nouveaux taux cibles de la TIPP. Conscientes des faiblesses des programmes sociaux en vigueur, les autorités maliennes ont adopté, en collaboration avec la Banque mondiale, une stratégie visant à établir un système de protection sociale efficace et complet (l'encadré 2 donne une vue d'ensemble de l'actuel système, de la nouvelle stratégie et du récent projet de la Banque mondiale de la soutenir). L'élimination des subventions à l'essence et au diesel permettant de générer des économies nettes pour le budget malgré des dépenses sociales plus élevées, il serait possible d'augmenter d'autres dépenses publiques qui profitent aux groupes à revenu faible et intermédiaire, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et des infrastructures comme les programmes routiers et d'électrification. L'on pourrait aussi envisager des initiatives de transport public pour les ménages particulièrement touchés par la hausse des coûts du transport.

²⁰ Pour un examen complémentaire de ces mesures, y compris des comparaisons entre pays, voir IMF 2013a, b, c, d.

²¹ À partir des données de l'enquête auprès des ménages, Eozenou et al. (2013) présentent une analyse plus détaillée des questions de pauvreté et des vulnérabilités et de leurs interactions au Mali.

Encadré 2. Propositions visant à renforcer la protection sociale au Mali

Un système de protection sociale efficace et complet est nécessaire pour réduire l'ampleur de la pauvreté, défendre les plus vulnérables contre les chocs économiques et s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté. Si la croissance est cruciale pour réduire durablement la pauvreté, un tel système, s'il est bien conçu, a un rôle important à jouer pour que les pauvres soient protégés, partagent les fruits de la croissance et, en définitive, contribuent à cette croissance.

Le Mali dispose d'un certain nombre de programmes de protection sociale, qui souffrent toutefois de plusieurs faiblesses¹. Ces programmes prévoient notamment des transferts en espèces et en nature (par exemple, distribution d'urgence de produits alimentaires, cantines scolaires), un soutien temporaire du revenu (travaux publics contre argent ou vivres, entre autres) et l'accès aux services de base (services de santé gratuits notamment). La portée et le niveau des programmes en vigueur sont toutefois limités, les dépenses totales ne représentant que 0,5 % du PIB. Cependant, les programmes sont conçus pour répondre temporairement à des situations de besoin immédiat et ne sont pas ciblés sur les besoins spécifiques des groupes chroniquement les plus pauvres et les plus vulnérables. Ils sont segmentés et, faute d'un cadre institutionnel adapté, ne sont pas bien coordonnés.

Pour remédier aux faiblesses du programme en vigueur et couvrir les besoins supplémentaires créés par la crise, les autorités ont adopté une approche plus systémique à l'égard de la protection sociale. L'objectif est de mettre en place, en collaboration avec la Banque mondiale, un système de protection sociale efficace et complet ciblant les plus pauvres et les plus vulnérables. Les autorités ont prévu un plan d'action intégrant la protection sociale dans le document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté pour 2012–17 (DSCR-3)² et ont centralisé dans un seul ministère la coordination et la gestion du nouveau système.

La Banque mondiale soutient la stratégie des autorités dans le cadre d'un projet visant à assurer des transferts en espèces bien ciblés et à jeter les bases d'une protection sociale à l'échelle du pays³. Ce projet triennal approuvé au printemps 2013 prévoit des transferts en espèces réguliers sur une période prolongée pour environ un quart de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté. Le ciblage sera réalisé grâce à une combinaison d'indicateurs géographiques et de mécanismes de sélection communautaires. Des mesures d'accompagnement procureront aux bénéficiaires des informations sur les bonnes pratiques à suivre pour élever les enfants. Dans certaines régions, des programmes de nutrition en nature encourageront la prestation de soins préventifs aux jeunes enfants et aux femmes enceintes. Le projet établira également les bases institutionnelles nécessaires pour assurer une protection sociale à l'échelle du pays. Un registre unifié des bénéficiaires éventuels de la protection sociale sera établi avec pour objectif de couvrir la moitié de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté alimentaire d'ici à la fin de 2017.

1/ Pour une analyse exhaustive, voir World Bank (2011b).

2/ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13111.pdf> et <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2013/cr13111f.pdf> (version française).

3/ Pour plus de détails, voir World Bank (2013a).

35. Bien que la réduction des subventions aux produits pétroliers par une hausse des prix de détail soit toujours une question politiquement délicate, une campagne d'information efficace avant les réformes permet d'accroître l'adhésion du public²². Les préparatifs de la campagne pourraient démarrer immédiatement, de concert avec la première étape de la réforme, et servir au renforcement du consensus sur les étapes suivantes.

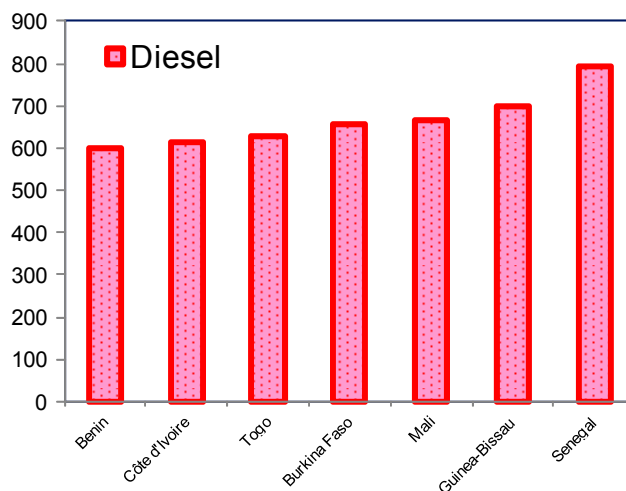
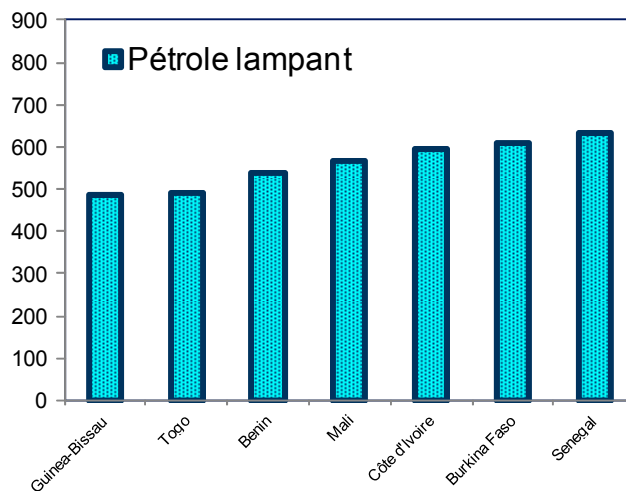
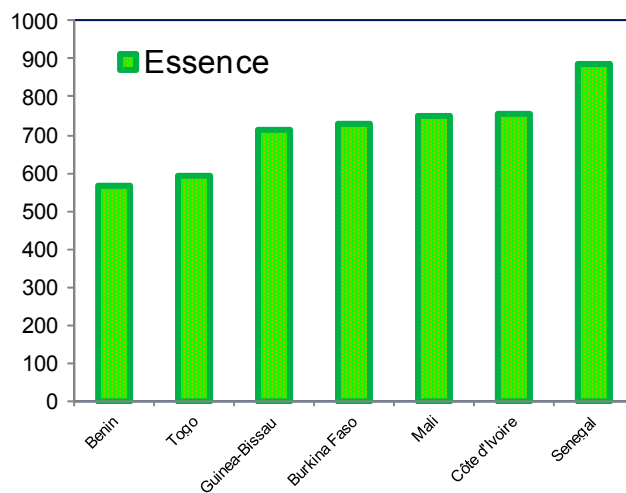
²² On trouvera dans Coady et al. (2012) des renseignements supplémentaires sur la façon d'organiser une campagne d'information publique efficace.

- Cette campagne devrait informer les bénéficiaires éventuels (consommateurs et contribuables) des inconvénients des subventions aux produits pétroliers en vigueur et des avantages de la réforme. Il pourrait également être utile que les messages soient renforcés par des analyses indépendantes (dans le cadre, par exemple, de journées d'études très médiatisées organisées par des groupes de réflexion). Une telle campagne devrait insister sur les points suivants.
- Les subventions coûtent cher au budget et ont un effet d'éviction sur des dépenses prioritaires comme les investissements dans les secteurs de l'éducation, de la santé ou des infrastructures matérielles. Il est important que toutes les subventions soient comptabilisées intégralement et de façon transparente dans le budget.
- Ces subventions encouragent la contrebande transfrontalière, les pénuries, le marché noir et la corruption.
- Ce sont les groupes à revenu élevé qui bénéficient le plus des subventions aux produits pétroliers, car ils en consomment davantage.
- Bien que les variations des cours internationaux soient indépendantes de la volonté des autorités, une formule de tarification automatique assortie d'un lissage protégera la population contre les fortes hausses des prix de détail et le budget (ainsi que les dépenses prioritaires qui s'y rapportent) contre une augmentation sans cesse croissante des subventions et une forte inflation. Les hausses des prix intérieurs reflètent en fin de compte l'évolution des cours internationaux, qui échappe au contrôle des autorités. Une publication transparente des paramètres clés de la formule peut aider à renforcer ce point de vue.
- La répercussion des hausses de prix encouragera l'efficacité énergétique qui, à son tour, aidera à limiter les effets macroéconomiques néfastes de l'instabilité des cours internationaux sur le pays, qui se manifestent dans sa balance des paiements ou par une réduction des devises dont il peut disposer.

36. Une panoplie adéquate de mesures, assortie d'un calendrier approprié, visant à atténuer les conséquences sociales des réformes de la tarification pourrait également aider à renforcer l'adhésion du public.

- L'ajustement des prix pour réduire les pertes de recettes devrait explicitement s'accompagner d'une augmentation de certaines dépenses publiques. Il faudrait préciser que cet ajustement est nécessaire pour préserver les hausses de dépenses prévues et financer des dépenses supplémentaires. Ces dépenses devraient comprendre à la fois celles qui profitent au plus grand nombre (éducation, santé et infrastructures publiques, par exemple) et celles qui protègent les plus vulnérables.
- L'on pourrait également renforcer l'adhésion du public en privilégiant un ajustement progressif des prix des produits pétroliers les plus sensibles sur le plan social (pétrole lampant). L'augmentation des taxes ou la diminution des subventions dans le cas des produits les moins sensibles socialement (l'essence par exemple) pourrait aider à financer les pertes budgétaires à court terme générées par l'ajustement progressif.

Annexe 1. Prix des produits pétroliers dans les pays de l'UEMOA, juin 2013
(FCFA le litre)



Source :FMI

Bibliographie

- Arze del Granado, Javier, David Coady, and Robert Gillingham, 2012, “The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries, *World Development*, 40(11), pp. 2234–48.
- Coady, David, Moataz El-Said, Robert Gillingham, Kangni Kpodar, Paulo Medas, and David Locke Newhouse, 2006, “The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali, and Sri Lanka,” IMF Working Paper No. 06/247 (Washington DC: IMF), <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=19912.0>.
- Coady David, Javier Arze del Granado, Luc Eyraud, Hui Jin, Vimal Thakoor, Anita Tuladhar, and Lilla Nemeth, 2012, “Automatic Fuel Pricing Mechanisms with Price Smoothing: Design, Implementation, and Fiscal Implications,” IMF Technical Notes and Manuals No. 12/03 (Washington DC: IMF), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1203.pdf>.
- Eozenou, Patrick, Dorsati Madani and Rob Swinkels, 2013, “Poverty, Malnutrition and Vulnerability in Mali,” World Bank Policy Research Working Paper No. 6561 (Washington DC: World Bank), <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-6561>.
- Kpodar, Kangni, 2006, “Distributional Effects of Oil Price Changes on Household Expenditures: Evidence from Mali,” IMF Working Paper No. 06/91 (Washington DC: IMF), <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=19049.0>.
- Kpodar, Kangni, and Calvin Djiofack, 2009, “The Distributional Effects of Oil Price Changes on Household Income: Evidence from Mali,” *Journal of African Economies*, Vol. 19, No.2. pp. 205-236.
- IMF, 2013a, “*Energy Subsidy Reform – Lessons and Implications*” (Washington DC: IMF), <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf>, et <http://www.imf.org/external/french/np/pp/2013/012813f.pdf> (français).
- IMF, 2013b, “Case Studies on *Energy Subsidy Reform – Lessons and Implications*” (Washington DC: IMF), <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813a.pdf>, et <http://www.imf.org/external/french/np/pp/2013/012813af.pdf> (français).
- IMF, 2013c, “Mali: 2012 Article IV Consultation, Request for Disbursement Under the Rapid Credit Facility and Cancellation of the Extended Credit Facility Arrangement—Staff Report,” IMF Country Report No. 13/44 (Washington DC: IMF), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1344.pdf>, et <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2013/cr1344f.pdf> (français).

- IMF, 2013d, “Energy Subsidy Reform in Sub-Saharan Africa: Experiences and Lessons,” IMF African Departmental Paper No. 13/01 (*Washington DC: IMF*), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2013/afr1302.pdf>.
- Mansour Mario, and Grégoire Rota-Graziosi, “Tax Coordination, Tax Competition, and Revenue Mobilization in the West African Economic and Monetary Union,” IMF Working Paper No. 13/163 (*Washington DC: IMF*), available at <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40756.0>.
- World Bank, 2010, “Petroleum Markets in Sub-Saharan Africa. Analysis and Assessment of 12 Countries,” Extractive Industries for Development Series No.15 (Washington DC: The World Bank) <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/03/12390101/petroleum-markets-sub-saharan-africa-analysis-assessment-12-countries>.
- World Bank, 2011a, “Petroleum Product Markets in Sub-Saharan Africa: Comparative Efficiency Analysis of Twelve Countries” (Washington DC: The World Bank) <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/14060040/petroleum-product-markets-sub-saharan-africa-comparative-efficiency-analysis-twelve-countries>.
- World Bank, 2011b, “Mali Social Safety Nets” (Washington DC: The World Bank), <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/14231092/mali-social-safety-nets>, et <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/2011/01/14231092/mali-social-safety-nets> (français).
- World Bank, 2013a, “Mali, Emergency Safety Nets Project: Project Paper” (Washington DC: The World Bank), <http://www.worldbank.org/projects/P127328/mali-social-protection-employment-project-spep?lang=en>. <http://www.banquemondiale.org/projects/P127328/mali-social-protection-employment-project-spep?lang=fr> (résumé en français).
- World Bank, 2013b, “Mali. Poverty and Gender Notes,” <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/05/18023676/mali-poverty-gender-notes>.