



REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

QUESTIONS GÉNÉRALES

Décembre 2024

Ce document sur la République Islamique de Mauritanie a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international comme document de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 4 décembre 2024.

Le présent document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Site Web : <http://www.imf.org>

Fonds monétaire international
Washington, D.C.



RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

QUESTIONS GÉNÉRALES

27 novembre 2024

Approuvé par
Département
Moyen-Orient et Asie
centrale

Préparé par Faycal Sawadogo, Fadia Sakr et Robert Kokoli,
tous du département des finances publiques

TABLE DES MATIÈRES

AMÉLIORER LA MOBILISATION DES RECETTES FISCALES EN MAURITANIE __ 2

A. Contexte	2
B. Évolution de la mobilisation des recettes en Mauritanie et comparaison avec les pays pairs	3
C. Estimation du potentiel fiscal de la Mauritanie	6
D. Perspectives : options de réformes	9
E. Conclusion	15
Bibliographie	17

GRAPHIQUES

1. Composantes des recettes fiscales et totales, 2013–23	4
2. Composition des recettes fiscales de la Mauritanie et des pays pairs en 2021	5
3. Potentiel fiscal et effort fiscal de la Mauritanie et des pays pairs	8

TABLEAU

1. Taux et recettes de l'IRPP, de l'IS et de la TVA de la Mauritanie et des pays pairs	6
Bibliographie	17

AMÉLIORER LA MOBILISATION DES RECETTES FISCALES EN MAURITANIE¹

A. Contexte

1. La Mauritanie doit impérativement mobiliser des ressources supplémentaires pour faire face à ses difficultés actuelles et financer son développement. Le premier défi consiste à assurer la viabilité des finances publiques en maintenant un déficit primaire hors secteur extractif de 3,5 % du PIB par an, objectif du programme soutenu par le FMI. Le deuxième défi est de combler le manque important de ressources pour répondre aux besoins en investissement dans des domaines comme l'éducation, l'eau et l'assainissement, l'accès à l'électricité et aux routes, malgré les progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable (annexe VI).

2. Pour relever ces défis, des ressources supplémentaires sont indispensables pour maintenir la viabilité des finances publiques et de la dette, tout en assurant les perspectives de croissance et en protégeant les ménages les plus vulnérables. Les recettes fiscales constituent une source fiable de financement intérieur. Elles pourraient permettre d'accroître l'investissement public sans augmenter le niveau de la dette publique. Cependant, augmenter les revenus fiscaux en procédant à des réformes de la politique fiscale et de l'administration des recettes est une tâche complexe. En effet, il faut trouver le bon équilibre entre des objectifs parfois contradictoires. Les réformes peuvent avoir pour objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficience du système fiscal. Par exemple, elles peuvent viser à élargir l'assiette fiscale, à augmenter les taux d'imposition ou à introduire de nouvelles taxes. Il est cependant crucial de protéger les ménages vulnérables pour éviter une aggravation de la pauvreté et des inégalités et pour maintenir la stabilité sociale. Il est également important que les réformes fiscales n'entravent pas le développement de secteurs clés de l'économie en augmentant de manière disproportionnée leur charge fiscale. Le rôle de ces secteurs dans la croissance économique génère en effet les ressources nécessaires au soutien des services publics, à la création d'emplois et à l'amélioration du niveau de vie des ménages. En outre, il serait possible de générer plus de revenus en optimisant la gestion de la fiscalité et en simplifiant les procédures. Cela pourrait se faire en réduisant les coûts, en encourageant le respect volontaire des règles, en luttant contre l'évasion fiscale et la corruption, et en améliorant l'affectation des ressources.

3. Dans ce document, nous analysons comment la Mauritanie pourrait augmenter ses recettes fiscales de manière à respecter les objectifs mentionnés ci-dessus. La première section aborde l'évolution de la mobilisation des recettes en Mauritanie au cours des dernières décennies. Dans la deuxième section, nous analysons les résultats obtenus par la Mauritanie par rapport à son potentiel. Dans la troisième section, nous examinons les options de réforme pour augmenter les

¹ Préparé par Faycal Sawadogo, Fadia Sakr et Robert Kokoli (tous du département des finances publiques).

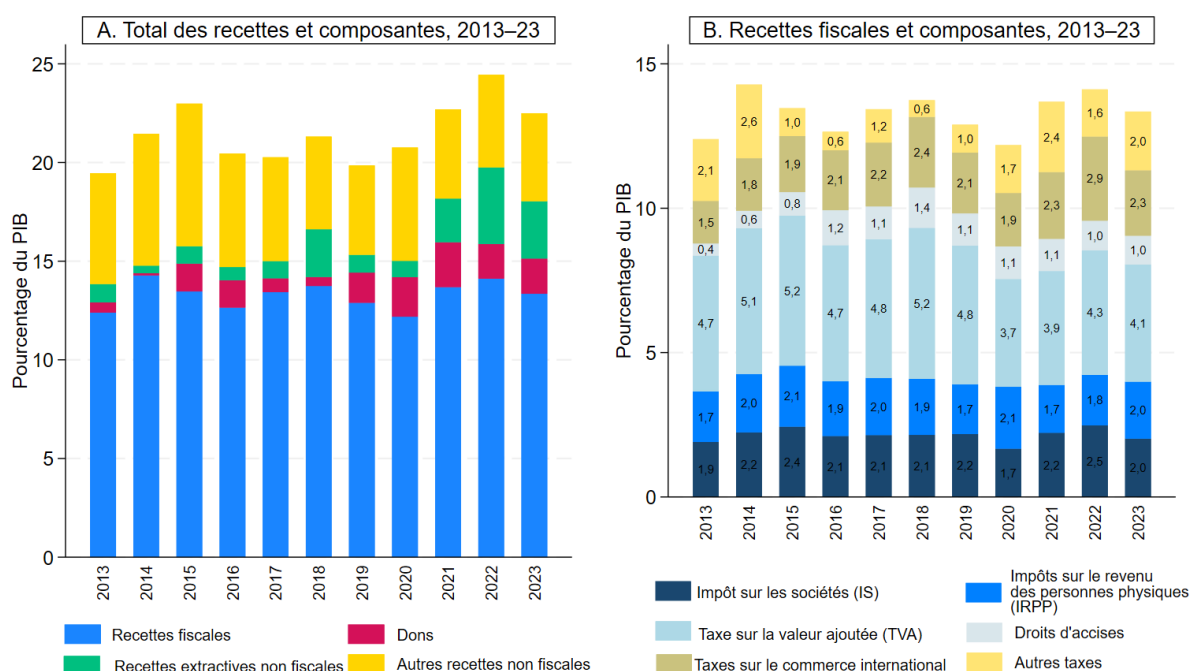
recettes fiscales, y compris les mesures relatives à la politique fiscale et à l'administration des recettes.

B. Évolution de la mobilisation des recettes en Mauritanie et comparaison avec les pays pairs

4. Depuis 2013, la Mauritanie a fait des progrès importants dans les domaines de la politique fiscale et de la gestion des recettes. La première réforme a été l'abolition de l'impôt global sur le revenu et son remplacement par un impôt sur le revenu cédulaire. Contrairement à l'approche précédente, l'impôt sur le revenu est séparé et collecté indépendamment des autres sources de revenus. Ceci a permis de simplifier le système de l'impôt sur le revenu et de faciliter la perception des retenues à la source sur certains types de revenu, comme les salaires. La Mauritanie a aussi adopté un nouveau code des douanes en 2017. En 2019, la réforme du code général des impôts a apporté plusieurs changements, notamment : i) le remplacement de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et de l'impôt minimum forfaitaire par l'impôt sur les sociétés (IS) et un impôt sur les bénéfices d'affaires des personnes physiques, ii) le renforcement de la capacité de la Mauritanie à taxer les plus-values de cession directe et indirecte de biens meubles et immeubles, iii) la protection de l'assiette de l'IS contre l'évasion fiscale, iv) l'introduction d'un régime fiscal simplifié pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 3 et 10 millions d'ouguiyas, et v) la réduction de la durée d'amortissement des équipements informatiques. Une unité de politique fiscale a été créée et est entrée en fonction en 2024 avec pour mission d'effectuer des analyses et de proposer des recommandations sur le cadre de la politique fiscale de la Mauritanie. La Mauritanie publie un rapport annuel sur les dépenses fiscales depuis 2017 et travaille constamment à l'amélioration et à la modernisation de l'approche adoptée. Parmi les réformes récentes, on compte l'instauration d'une déclaration obligatoire de l'IS en 2023, même pour celles bénéficiant d'exonérations temporaires, ainsi que la révision de la législation sur la zone franche de Nouadhibou en juillet 2024.

5. Les impôts perçus sur la consommation et les revenus constituent la principale source de recettes de la Mauritanie, représentant en moyenne plus de 60 % des recettes totales. Les recettes totales, qui représentaient environ 21 % du PIB avant 2019, ont connu une hausse régulière pour atteindre 24,5 % du PIB en 2022, principalement grâce aux recettes non fiscales issues des ressources naturelles, avant de retomber à 22,5 % du PIB en 2023 (graphique 1)². Parallèlement, les recettes fiscales ont également augmenté, passant de 12,2 % du PIB en 2020 à 14,1 % en 2022, pour ensuite diminuer à 13,3 % en 2023, principalement sous l'effet de l'IS et des taxes sur le commerce international. Cependant, les taxes sur la consommation, en particulier la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ont été les principales contributrices aux recettes fiscales durant cette période.

² En 2022, une grande partie des recettes non fiscales issues des ressources naturelles provenait des dividendes reçus de la Société nationale industrielle et minière, soit environ 3,1 % du PIB.

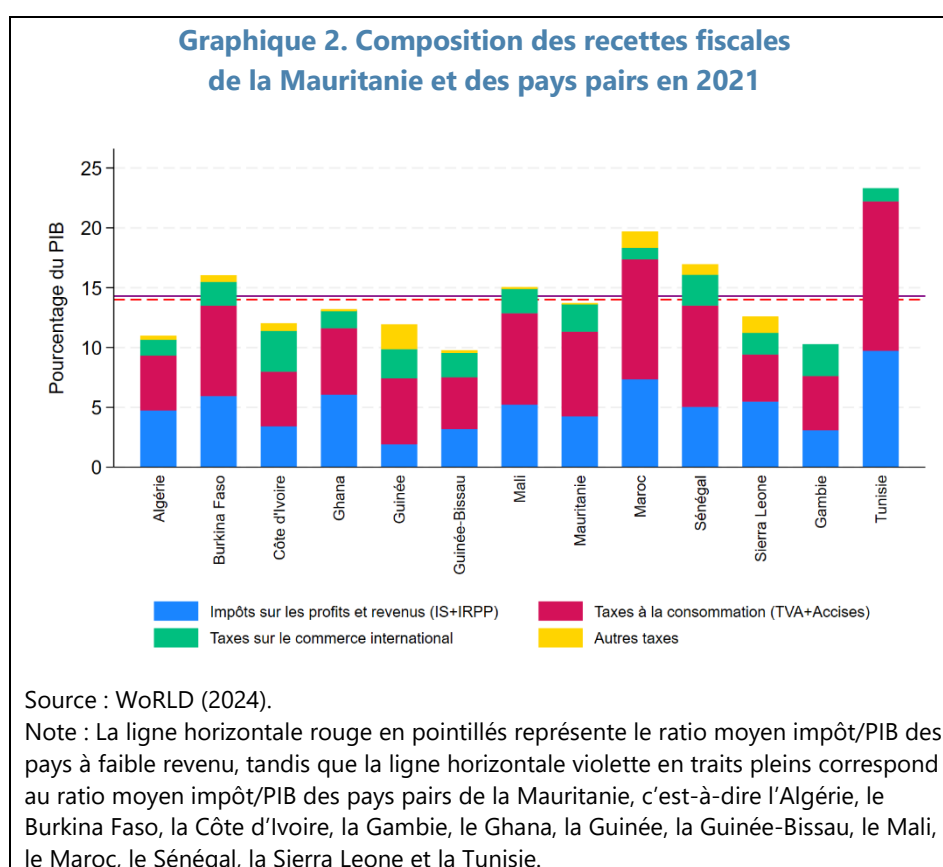
Graphique 1. Composantes des recettes fiscales et totales, 2013–23

Source : WoRLD (2024).

6. Bien que la Mauritanie ait connu des progrès récents en matière de mobilisation des recettes fiscales, elle perçoit toujours moins d'impôts que les pays pairs et les pays à faible revenu (PFR). La composition des recettes fiscales en 2021 de la Mauritanie et des pays pairs est illustrée dans le graphique 2³. Par rapport aux pays pairs et aux PFR, qui perçoivent en moyenne 14,3 % et 14 % du PIB, respectivement, en 2021, le ratio des recettes fiscales/PIB de la Mauritanie est de 13,7 %. Concernant la structure fiscale, la Mauritanie, comme plusieurs pays pairs (Maroc, Tunisie, Sénégal, Mali, Burkina Faso), dépend davantage des impôts indirects, principalement de la TVA. En revanche, les impôts sur le revenu, y compris l'IS, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et l'impôt sur les plus-values, sont relativement moins élevés que dans d'autres pays, comme la Tunisie, le Maroc, le Ghana et le Burkina Faso.

³ Dans ce document, les pays pairs de la Mauritanie sont l'Algérie, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Mali, le Maroc, le Sénégal, la Sierra Leone et la Tunisie. L'année 2021 est retenue pour l'analyse comparative en raison de la disponibilité de données détaillées sur les recettes fiscales dans les pays pairs. Cependant, en 2022, la Mauritanie a collecté des recettes fiscales à hauteur de 14,1 % du PIB, ce qui est inférieur à la moyenne de ses pays pairs (14,9 % du PIB), mais supérieur à la moyenne des PFR (13,6 % du PIB).

7. L'IS et la TVA de la Mauritanie sont relativement plus performants que ceux des pays pairs, mais l'IRPP est inefficace. La Mauritanie collecte environ 2,2 % de son PIB en impôts sur les sociétés, ce qui est comparable à la moyenne des pays pairs, qui est de 2,1 % du PIB. Toutefois, le taux d'imposition légal sur les sociétés en Mauritanie (25 %) se situe sous la moyenne des pays pairs (27,1 %), ce qui indique une productivité plus élevée de l'IS⁴, estimée à 8,9 %, soit 0,4 point de pourcentage de plus que la moyenne des pays pairs (tableau 1). De plus, l'évaluation de l'efficacité-C⁵ de la TVA révèle une efficacité de 35,3 % pour la Mauritanie, comparativement à 27,5 % pour les pays pairs. Inversement, malgré un taux d'IRPP (40 %) plus élevé de 8 points de pourcentage que ceux des pays pairs, la Mauritanie a perçu 37,4 % de recettes provenant de cet impôt en moins.



⁴ La productivité de l'IS mesure le montant des recettes générées en pourcentage du PIB pour chaque point de pourcentage du taux de l'IS. C'est le ratio entre les recettes réelles issues de l'IS et le produit du taux légal et du PIB.

⁵ L'efficacité-C de la TVA est définie comme le rapport entre les recettes réelles issues de la TVA et les recettes théoriques issues de la TVA, c'est-à-dire le produit du taux légal de TVA et de la consommation finale.

Tableau 1. Taux et recettes de l'IRPP, de l'IS et de la TVA de la Mauritanie et des pays pairs

	IRPP		IS			TVA		
	Taux (en pourcent age)	Recettes (en pourcenta ge du PIB)	Taux (en pourcent age)	Recettes (en pourcenta ge du PIB)	Productivité de l'IS (en pourcentage)	Taux (en pourcenta ge)	Recettes (en pourcenta ge du PIB)	Efficiencie C (en pourcentag e)
Algérie	35	3,3	26	1,5	5,7	19	1,3	12,7
Burkina Faso	25	1,2	28	2,2	7,9	18		
Côte d'Ivoire	60	1,5	25	1,5	6,0	18	3,0	22,5
Ghana	30	2,0	25	2,8	11,3	18,1	3,3	21,1
Guinée-Bissau	12	1,0	25	1,3	5,1	19	3,2	18,4
Mauritanie	40	1,7	25	2,2	8,9	16	3,9	35,3
Maroc	38	3,6	31	3,7	11,9	20	7,3	46,5
Sénégal	40	2,8	30	2,2	7,4	18	6,0	39,9
Sierra Leone	15	3,8	30	1,7	5,8	15	2,8	17,7
Gambie	30	1,0	27	1,8	6,7	15	3,7	23,8
Tunisie	35	7,3	15	2,4	16,3	19	6,7	36,9
Moyenne	32,7	2,6	26,1	2,1	8,5	17,7	4,1	27,5

Sources : calculs des services du FMI ; base de données des taux de la division des politiques fiscales ; et WoRLD (2024).

C. Estimation du potentiel fiscal de la Mauritanie

8. La politique fiscale de la Mauritanie est bien définie par le code général des impôts et le code des douanes, mais plusieurs obstacles limitent la perception des recettes fiscales dans le pays : i) un système juridique et fiscal extrêmement complexe, avec de nombreux régimes fiscaux dérogatoires couvrant une grande partie de l'économie (zones franches, dispositions fiscales des codes pétrolier et minier, code des investissements, loi sur la création d'entreprise, régime spécifique du projet gazier Grand Tortue Ahmeyim (GTA) ; ii) une structure organisationnelle obsolète ; iii) l'absence d'un cadre moderne de gouvernance des réformes ; et iv) des dispositions administratives imprécises et un manque de collaboration avec les autorités des zones franches, qui continuent d'être une entrave à la gestion des contribuables par les administrations fiscale et douanière.

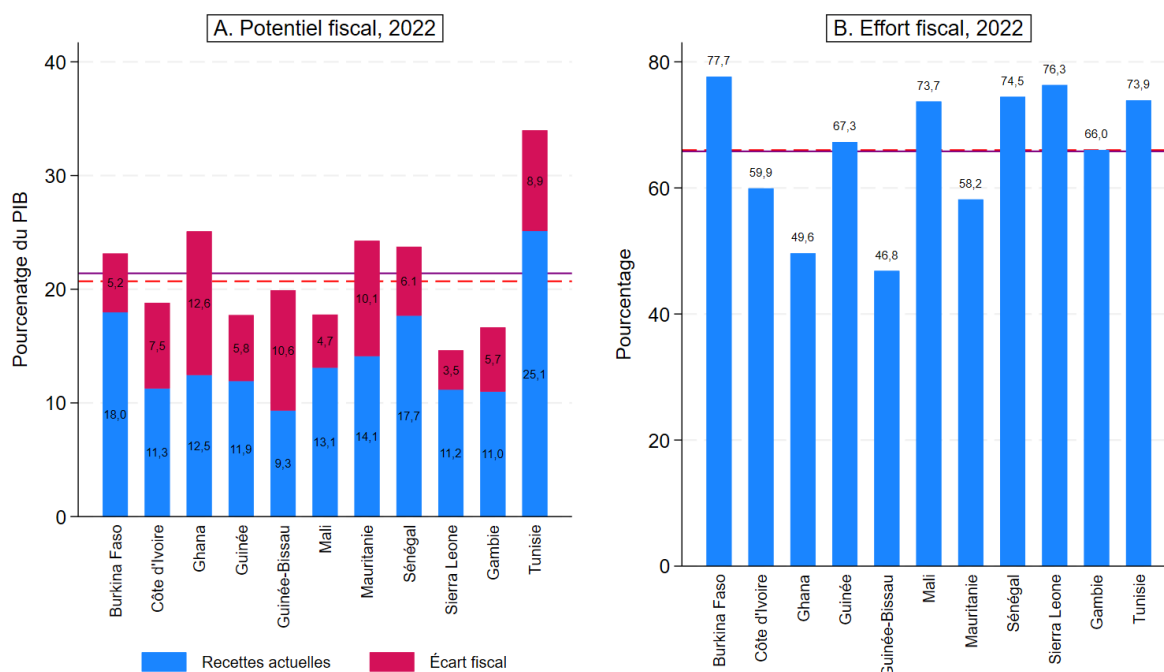
9. Le potentiel fiscal de la Mauritanie est évalué à 24,2 % du PIB en utilisant l'analyse de frontière stochastique. Cette méthode permet d'estimer les recettes fiscales maximales que les différents pays pourraient percevoir en fonction de leurs caractéristiques. On peut ainsi mettre en évidence les inefficiences fiscales des pays en considérant la différence entre le potentiel fiscal et les recettes fiscales effectives, également définie comme l'« écart fiscal ». Comme dans Benninger (2024), le modèle GTRE (modèle des effets aléatoires authentiques généralisés) est utilisé pour estimer le potentiel fiscal, en prenant comme variables explicatives la valeur ajoutée agricole

en pourcentage du PIB, le PIB par habitant en parités de pouvoir d'achat en dollars en 2017 et son carré, le commerce et la corruption dans le secteur public⁶. Le potentiel fiscal est évalué à 24,2 % du PIB, tandis que la perception réelle des impôts s'élève à 14,1 % du PIB pour 2022. En d'autres termes, l'écart entre le niveau de perception des impôts et le potentiel fiscal est évalué à environ 10,1 % du PIB en 2022, ce qui correspond à un effort fiscal de 58 %.

10. La Mauritanie possède un potentiel fiscal relativement élevé par rapport à la moyenne, mais un écart fiscal plus important, ce qui se traduit par un effort fiscal inférieur à celui des pays pairs et des PFR. Sur la plage A du graphique 3, on peut voir que le potentiel fiscal de la Mauritanie est estimé à 24,2 % du PIB, ce qui est supérieur à la moyenne des pays pairs et des PFR (21,4 % et 20,7 % du PIB, respectivement). Le pays affiche l'un des écarts fiscaux les plus importants parmi ses pays pairs. Seuls deux pays, le Ghana et la Guinée-Bissau, ont un écart fiscal plus grand que celui de la Mauritanie. Compte tenu de cet écart fiscal relativement élevé par rapport aux pays pairs, l'effort fiscal de la Mauritanie (le rapport entre les recettes fiscales effectives et les recettes fiscales potentielles) est relativement faible, juste au-dessus de la Guinée-Bissau et du Ghana, comme illustré sur la plage B du graphique 3. L'insuffisance de données ne permet pas une évaluation fiable de l'écart fiscal en fonction des facteurs qui y contribuent, c'est-à-dire la politique fiscale et le respect des règles fiscales. Cependant, selon les estimations des autorités, les dépenses fiscales pour 2022 s'élèvent à 7,7 milliards d'ouguiyas (soit 2,1 % du PIB, 14 % des recettes fiscales totales et 7 % des dépenses totales)⁷.

⁶ Pour plus de détails sur la méthode d'estimation, voir Colombi *et al.* (2014) et Tsionas et Kumbhakar (2014). Selon Benitez *et al.* (2023), toutes les variables explicatives subissent une transformation logarithmique. Pour plus de détails sur la définition des variables et les sources de données, voir Benitez *et al.* (2023).

⁷ http://impots.gov.mr/DGI/documentation/rapports_depenses_fiscales.html. Les estimations des dépenses fiscales fournies par les autorités sont sous-estimées, car elles ne tiennent pas compte de toutes les taxes et de toutes les mesures dérogatoires, qui représentent une dépense fiscale.

Graphique 3. Potentiel fiscal et effort fiscal de la Mauritanie et des pays pairs


Sources : calculs des services du FMI ; WoRLD (2024).

Note : La ligne horizontale violette pleine correspond au potentiel fiscal moyen des pays pairs de la Mauritanie. La ligne horizontale rouge en pointillés indique le potentiel fiscal moyen des pays à faible revenu. Les pays pairs de la Mauritanie sont le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Mali, le Sénégal, la Sierra Leone et la Tunisie.

11. Les résultats ci-dessus indiquent que la Mauritanie pourrait améliorer ses recettes intérieures par la mobilisation de recettes fiscales supplémentaires, ce qui réduirait son écart fiscal. Réduire l'écart fiscal d'un tiers à moyen terme générerait des recettes fiscales supplémentaires de 3,4 % du PIB et porterait l'effort fiscal de la Mauritanie à 72 %. Cet écart fiscal est considérable, et, s'il était comblé, des investissements publics importants, favorables à la croissance, pourraient être financés sans augmenter l'endettement. Cela permettrait par exemple de financer au moins 35 % du coût de la ligne de transmission électrique de 1 500 km entre la Mauritanie et le Mali, soit 9,1 % du PIB en 2023⁸, ou d'augmenter les dépenses en santé et en éducation d'environ 86 % par rapport à leur niveau de 2023, soit 3,9 % du PIB. L'expérience de plusieurs pays démontre qu'il est possible d'augmenter durablement le ratio des recettes fiscales par rapport au PIB en combinant des réformes visant à améliorer l'efficacité et l'efficacité du système fiscal et à développer les capacités institutionnelles, en mettant l'accent sur la gouvernance, comme nous le verrons dans la section suivante.

⁸ <https://www.agenceecofin.com/electricite/2507-110629-mali/mauritanie-un-investissement-de-900-millions-annonce-pour-l-installation-d-une-ligne-electrique-de-1-500-km>.

D. Perspectives : options de réformes

Politique fiscale

Taxe sur la valeur ajoutée

12. Bien que les recettes de la TVA soient relativement élevées, la réforme de la TVA offre une marge de manœuvre considérable pour augmenter les recettes fiscales. En 2022, les recettes générées par la TVA représentaient 14,8 milliards d'ouguiyas, soit 4,1 % du PIB. L'efficacité-C de la TVA, estimée à 35 %, permet d'évaluer le potentiel d'augmentation des recettes issues de la TVA. Un taux d'efficacité-C de la TVA de 100 % générerait des recettes équivalentes à 11,7 milliards d'ouguiyas, ce qui correspondrait à un écart de TVA d'environ 7,6 % du PIB.

13. L'amélioration de l'efficacité-C de la TVA à 48 %⁹, sans modification du taux, contribuerait à une hausse des recettes de la TVA équivalente à 1,5 % du PIB. Avec un taux de TVA de 16 %, la Mauritanie a une efficacité-C de la TVA plus élevée que ses pays pairs, mais elle est toujours relativement faible comparativement à d'autres, notamment le Sénégal, le Maroc et la Tunisie (tableau 1). L'augmentation de l'efficacité-C de la Mauritanie à 48 % entraînerait, toutes choses égales par ailleurs, une hausse des recettes de TVA de 5,6 % du PIB, ce qui serait un pas important vers la réduction de l'écart fiscal global de 3,4 % du PIB.

14. La réduction des exonérations et le respect accru des règles permettraient à la Mauritanie d'augmenter ses revenus provenant de la TVA. En 2022, les dépenses totales de TVA ont atteint 0,94 % du PIB, soit 22 % des recettes de TVA perçues, selon le rapport sur les dépenses fiscales préparé par les autorités en 2022¹⁰. Parmi les 710 mesures analysées dans le cadre de cette évaluation, 394 concernaient la TVA. De plus, plus de 75 % de la consommation alimentaire des ménages échappe à la TVA (Rota-Graziosi *et al.*, 2024). Bien que les exemptions pour les produits alimentaires soient censées atténuer les inégalités et protéger les ménages les plus pauvres, elles favorisent souvent davantage les ménages les plus aisés, puisque la consommation de ces produits augmente avec le revenu des ménages. C'est le cas du lait, de certaines viandes (comme la viande de chameau) et de certains poissons (comme la daurade), des pommes de terre et du couscous local, ainsi que de certains fruits (comme les pommes et les pastèques) et légumes (comme les navets et les betteraves) (Rota-Graziosi *et al.*, 2024). De même, il semble que les exonérations pour les services de santé privés et certains médicaments profitent aux ménages les plus riches. Supprimer les exemptions, en particulier des exonérations régressives qui favorisent les ménages les plus aisés, améliorerait l'efficacité de la TVA et augmenterait les recettes fiscales. La suppression des exonérations de TVA pourrait être accompagnée de politiques budgétaires complémentaires visant à protéger les ménages vulnérables, telles que des dépenses sociales ciblées.

⁹ 48 % représente la valeur moyenne de l'efficacité-C de la TVA pour les pays émergents et les pays en voie de développement.

¹⁰ http://impots.gov.mr/DGI/documentation/rapports_depenses_fiscales.html.

15. Une autre source d'exonération de TVA est liée aux lacunes du système de remboursement des crédits de TVA. En effet, les conditions de remboursement des crédits de TVA sont très restrictives, ce qui limite grandement le nombre de personnes pouvant en bénéficier. Chaque demande fait aussi l'objet d'une vérification comptable, ce qui entraîne un report important des crédits. Cette situation pourrait inciter les contribuables à opter plutôt pour une exonération. Des mesures telles que l'autoliquidation ou la créance notionnelle de TVA pourraient renforcer le mécanisme de remboursement des crédits de TVA pour les exportateurs, en même temps que la mise en place de stratégies visant à limiter le risque de fraude à la TVA.

Impôt sur la consommation

16. En Mauritanie, seuls quelques articles sont soumis à la taxe sur la consommation, tels que l'eau minérale, le ciment, les barres de fer, le tabac et le lait. Cette taxe ne s'applique qu'aux produits importés. Ce système ressemble davantage à une mesure de protection de l'industrie nationale qu'à un régime de droits d'accise. Non seulement les taxes ne s'appliquent pas aux produits fabriqués localement, mais certains avantages sont accordés de facto sans aucune base juridique. Il peut s'agir d'exonérations exceptionnelles ou d'un défaut d'application du droit fiscal. Par exemple, la taxe à la consommation sur les sacs en plastique n'est pas perçue par les douanes, bien qu'elle soit incluse dans le code général des impôts. L'application rigoureuse des lois fiscales et l'inclusion de la production locale dans le champ d'application de l'impôt sur la consommation pourraient étendre la base imposable et accroître les recettes fiscales. Il est crucial de mener une analyse approfondie pour établir la liste des produits à examiner et pour déterminer le type de taxe (spécifique ou ad valorem) ainsi que le taux applicable en fonction du produit considéré¹¹.

17. L'expansion de la taxe à la consommation à des biens spécifiques, tels que les véhicules à moteur, les sacs en plastique et les boissons sucrées, entraînerait une augmentation des recettes fiscales d'au moins 0,30 % du PIB¹². Cela permettrait également de prendre en compte les externalités négatives et de décourager la consommation de produits nocifs pour la santé et l'environnement en augmentant leur coût. En ce qui concerne certains produits, comme les véhicules à moteur, il est vrai que la taxation pourrait non seulement générer des recettes, mais aussi constituer une mesure de politique environnementale. Toutefois, il est crucial de garder à l'esprit que le carburant est le principal polluant. Une approche équilibrée pourrait être d'imposer une taxe modérée sur les véhicules à moteur, en fonction de leur âge, combinée à une taxe sur le carbone. Cette double stratégie pourrait décourager les consommateurs d'importer des voitures anciennes et peu économes en carburant, et les inciter à acquérir des véhicules plus récents respectant des normes de sécurité plus exigeantes, tout en réduisant leur consommation de carburant. Cette mesure permettrait non seulement d'apporter une solution immédiate au problème

¹¹ Par conséquent, les droits d'accise sur les carburants devraient être révisés en fonction de l'introduction de la taxe carbone pour tenir compte de la structure des prix à la pompe et des nouveaux enjeux environnementaux.

¹² Cette estimation est fondée sur les résultats de l'étude de Rota-Graziosi *et al.* (2024).

des importations de vieux véhicules à moteur, mais elle contribuerait également à la réalisation des objectifs à long terme de réduction des émissions de la Mauritanie¹³.

Impôt sur les sociétés

18. L'accumulation d'exemptions fiscales est l'un des principaux obstacles à la collecte des recettes fiscales en Mauritanie. Depuis l'introduction de réformes à partir de 2013, l'IS de Mauritanie est aligné sur les meilleures pratiques. Cependant, plusieurs régimes dérogatoires, comme le code minier, le code des investissements, le régime des zones franches, les points francs, la loi sur les start-ups, offrent tous des exemptions d'IS pour des périodes allant de 3 à 7 ans (Benninger *et al.*, 2022). En outre, il est important de noter que les allègements fiscaux pour les sociétés, en plus de réduire les recettes fiscales, sont injustes, car ils favorisent les entreprises les plus prospères au détriment de celles qui le sont moins. L'assiette fiscale pourrait également diminuer, ce qui entraînerait une répartition inégale de la charge fiscale, comme le prévoit le système fiscal.

19. Outre son régime fiscal général, la Mauritanie possède plusieurs régimes sectoriels qui s'appliquent à des secteurs économiques importants, tels que la pêche et les télécommunications. Le secteur de la pêche est soumis à deux principaux régimes fiscaux. Pour la pêche artisanale, il s'agit d'un système simplifié basé sur le chiffre d'affaires. Pour la pêche industrielle, c'est un système progressif basé sur le volume des ressources marines exploitées. Le secteur des télécommunications est soumis à un régime spécial avec un taux d'imposition combiné de 11 %¹⁴ sur le chiffre d'affaires, une taxe spécifique sur les appels internationaux entrants et une redevance annuelle de numérotation imposée à chaque numéro de téléphone, à la charge des opérateurs de réseaux mobiles. Ces régimes fiscaux sectoriels, avec leurs taxes parafiscales et leurs redevances prélevées sur les ventes ou les quantités, peuvent être lourds et entraver le développement de ces secteurs en augmentant les coûts de production. Ils peuvent aussi porter atteinte à la neutralité et à l'équité du système fiscal de la Mauritanie. Par conséquent, il est crucial pour la Mauritanie de trouver un équilibre entre le renforcement de son système fiscal général, notamment par l'élargissement de l'assiette de l'IS, et la modération de la fiscalité sectorielle. Cela implique notamment d'éviter les taxes excessives sur les facteurs de production ou les volumes, ainsi que de limiter les taxes basées sur le chiffre d'affaires.

20. Pour les systèmes actuels et futurs, il faut privilégier les incitations fondées sur les coûts pour améliorer l'efficacité du système de l'IS et favoriser l'équité entre les contribuables. Ces incitations incluent des amortissements accélérés (déjà prévus dans le code général des impôts), des déductions pour investissement ou des crédits d'impôt pour investissement non remboursables. Ceux-ci établissent un lien direct entre la réduction d'impôt à payer et le

¹³ Cette démarche doit faire l'objet d'un suivi et d'ajustements au fil du temps afin de s'assurer qu'elle réponde à la fois aux objectifs fiscaux et environnementaux.

¹⁴ Ce taux correspond à une taxe spéciale de 5 % sur les services de télécommunication, à des contributions de 3 % au fonds de service universel, de 1 % au fonds de recherche et de développement, ainsi qu'à un financement de la réglementation de 2 %.

montant de l'investissement réalisé. Un crédit d'impôt à l'investissement pourrait permettre aux entreprises de reporter les crédits impayés pendant les périodes de perte, ce qui leur permettrait de compenser leurs impôts futurs une fois qu'elles seront rentables. Le code général des impôts devrait clairement définir les critères d'admissibilité incontestables, sans laisser place à la négociation, afin d'améliorer la qualité de l'administration.

Impôt sur le revenu des personnes physiques

21. L'impôt mauritanien sur les salaires, caractérisé par un taux d'imposition progressif limité à 40 %, a rapporté 5,65 milliards d'ouguiyas en 2022 (soit 1,6 % du PIB). Cette contribution est principalement versée par les employeurs du secteur privé, représentant environ 99 % des recettes. La faible contribution du secteur public aux recettes fiscales provenant des salaires laisse croire qu'une part importante de la rémunération des fonctionnaires n'est pas imposée, peut-être en guise de compensation (pas en phase avec le code général des impôts) pour la stagnation de longue date des salaires dans le secteur public¹⁵.

22. Bien que l'impôt semble progressif de jure, sa progressivité de facto est limitée ou inexistante pour certaines catégories de salariés, comme le montre la répartition des contributions par secteur. En effet, la déduction fiscale de 60 % de la valeur des avantages en nature permet d'éviter les taux d'imposition les plus élevés. Cependant, ces avantages représentent une part significative de l'augmentation récente des salaires des fonctionnaires bien rémunérés. Par conséquent, des personnes ayant un revenu identique ne sont pas soumises à une imposition similaire, même dans un même secteur, ce qui met en doute l'équité du système fiscal mauritanien. De plus, l'exonération d'une part significative des rémunérations des fonctionnaires n'est pas justifiée sur le plan juridique. Effectivement, l'article 110 du code général des impôts ne permet de déduire de l'assiette de l'impôt sur les salaires que les indemnités pour les frais réels engagés par les salariés, et non les primes salariales qui, dans la pratique, sont considérées comme « en nature » et ont augmenté au cours des dernières années.

23. L'application stricte du droit fiscal aux salariés du secteur public générerait une hausse substantielle des recettes de l'impôt sur les salaires, tout en maintenant inchangé le barème actuel, tel qu'il est défini dans le code général des impôts. D'après les projections de Rota-Graziosi *et al.* (2024), les recettes fiscales supplémentaires pourraient ainsi atteindre 0,75 % du PIB. Cependant, sans augmentation des salaires, cette réforme doit être mise en œuvre progressivement afin de maintenir sa neutralité fiscale à court terme. En effet, la réduction du revenu disponible des employés du secteur public pourrait avoir un impact négatif sur d'autres types de recettes fiscales. Par ailleurs, étant donné le caractère politiquement sensible de cette réforme, il est important de l'intégrer dans une réforme plus vaste de l'IRPP.

24. La propriété en Mauritanie est assujettie à un régime fiscal complexe, notamment en ce qui a trait à l'impôt foncier, qui s'inscrit dans le cadre de l'imposition des revenus non

¹⁵ Selon les autorités, ces exonérations étaient accordées par des décrets individuels établissant que les augmentations de salaire étaient exemptées d'impôt sur le revenu.

salariaux des personnes physiques. Aujourd'hui, les propriétaires doivent payer cinq taxes récurrentes : la contribution foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation, la contribution communale et la contribution sur les propriétés agricoles, ces deux dernières étant gérées par les collectivités locales (Rota-Graziosi *et al.*, 2024). Cependant, de nombreuses collectivités font face à des difficultés de recouvrement en raison de problèmes liés à l'identification et à la gestion des contribuables et des impôts. En outre, leur dépendance aux transferts de l'administration centrale ne les incite pas à une perception active.

25. En raison de ces obstacles, le système d'imposition foncière de la Mauritanie devrait être réévalué. Concentrer la collecte de l'impôt foncier sous la responsabilité de la direction générale des impôts ou de la direction générale des domaines, en particulier dans les grands centres urbains, pourrait s'avérer plus efficace. Pour y parvenir, il est crucial d'effectuer une distribution en masse de titres de propriété, ce qui permettrait de régulariser la propriété foncière et d'identifier clairement les propriétaires. Pour atteindre cet objectif, il faudrait revoir à la baisse, voire geler temporairement, les droits d'enregistrement élevés perçus actuellement. En parallèle, les pouvoirs publics devraient mettre en place une stratégie cohérente de gestion des terres et des biens, qu'ils devraient ensuite communiquer clairement. Il semble également crucial de simplifier le système d'imposition foncière afin d'en améliorer l'efficacité et la gestion.

Administration des recettes

*Administration fiscale*¹⁶

26. Le système fiscal actuel est caractérisé par une fragmentation et une complexité qui rendent difficile pour les autorités de vérifier le respect des obligations par les entreprises et pour les contribuables de comprendre les règles applicables. Ces difficultés entraînent un risque accru de non-conformité et de corruption. Il est nécessaire de réduire le nombre de régimes spéciaux et de limiter les aspects discrétionnaires dans la négociation des régimes fiscaux applicables. La Direction générale des impôts (DGI), qui relève du ministre de l'Économie et des Finances, devrait être responsable de déterminer l'assiette fiscale et de recouvrer tous les impôts et taxes mentionnés dans le code général des impôts et d'autres textes législatifs et réglementaires.

27. Après l'adoption de la nouvelle législation sur les zones franches, le ministère de l'Économie et des Finances, par l'intermédiaire de la DGI et la Direction générale des douanes (DGD), devrait collaborer avec les autorités des zones franches pour établir un protocole d'accord. Ce protocole d'accord clarifiera leurs responsabilités et rôles respectifs dans la gestion de la zone franche, en mettant l'accent sur le contrôle fiscal et douanier des entreprises agréées et la prévention de la fraude et de l'évasion fiscales. Il faudrait préciser que le ministère de l'Économie et des Finances (DGI et DGD) est responsable de l'administration des impôts et des

¹⁶ Cette section s'appuie sur le rapport d'assistance technique du département des finances publiques sur l'appui à la DGI dans la mise en œuvre de ses réformes.

douanes à l'intérieur et à l'extérieur de la zone franche. Cette centralisation permettrait d'éviter la double collecte des impôts, un problème signalé par certaines entreprises.

28. Les activités de l'administration fiscale sont régies par le code général des impôts et le livre des procédures fiscales, qui devraient tous deux faire l'objet d'une mise à jour, avec l'introduction d'une taxe forfaitaire simple pour les petites entreprises. Bien que les règles fiscales soient généralement solides, elles présentent des défis en ce qui concerne les procédures applicables aux petites entreprises. Au lieu d'un simple montant forfaitaire, le régime à taux unique oblige chaque petite entreprise concernée à produire une déclaration pour déterminer son impôt en fonction de son chiffre d'affaires. Ce système est inefficace pour les contribuables et ne permet pas une gestion efficace de l'impôt.

29. Une gestion efficace des arriérés fiscaux devrait être un élément clé de la stratégie de mobilisation des recettes, puisque le stock et le flux d'arriérés restent très élevés. Une part importante de ces arriérés est en souffrance. Cette situation est principalement due au fait que la procédure d'admission en non-valeur, bien que prévue par le code de procédure fiscale, n'a pas été appliquée. De ce fait, 81 % des arriérés datent de plus de deux ans. La difficulté est exacerbée par le grand nombre de petites sommes dues en l'absence d'un seuil de recouvrement et d'un contrôle insuffisant de la procédure de liquidation automatique. Les impôts sur les salaires et la TVA sont les principales sources d'impayés, et les entreprises publiques sont les principaux débiteurs. Parmi les 34 757 débiteurs suivis par l'administration fiscale (DGI), 476 entreprises publiques, qui ne représentent que 1,4 % du nombre total, sont responsables de plus de 40 % des montants en souffrance. Pour résoudre ce problème, les autorités devraient mettre en place des mesures pour éviter l'accumulation de créances impayées et élaborer une stratégie globale de recouvrement. Cette stratégie devrait se concentrer sur les créances les plus récentes et les plus élevées, en tenant compte des différents intérêts et de la segmentation des contribuables.

Administration douanière¹⁷

30. En ce qui concerne les douanes, la priorité doit être de traiter les arriérés d'impôts dans le cadre de la stratégie de mobilisation des recettes. En réalité, une proportion significative des impôts impayés liés à la dette douanière découle de régimes de paiement différé octroyés comme incitation aux entreprises du secteur extractif, en particulier dans les secteurs du pétrole, du gaz et de l'exploitation minière. Ces entreprises doivent obtenir l'approbation des factures d'importation par le ministère du Pétrole, des Mines et de l'Énergie avant d'effectuer les paiements en douane. Ce processus entraîne des retards, ce qui fait que des arriérés s'accumulent au fil des ans. Les autorités douanières mauritaniennes devraient entreprendre les réformes juridiques et structurelles nécessaires, en collaboration avec le ministère du Pétrole, des Mines et de l'Énergie, pour garantir une collecte optimale des impôts douaniers en souffrance.

¹⁷ Cette section s'appuie sur le rapport d'assistance technique du département des finances publiques concernant l'évaluation des douanes en Mauritanie.

31. Pour maximiser les revenus, il est essentiel d'améliorer la gestion et le suivi des exonérations fiscales et des mesures d'allègement fiscal. L'amélioration continue de la classification des exemptions entraînera une simplification de l'autorisation, une catégorisation plus précise des exemptions par type et par accord, et l'implantation de systèmes automatisés de suivi et de contrôle plus efficaces.

32. Les modalités de sélection devraient être revues pour augmenter le nombre de déclarations vers le circuit vert des entreprises qui respectent les règles, en particulier les négociants fiables. Le but est de surpasser l'attribution actuelle de 10 % pour la sélection vers le circuit vert. Dans le même temps, la proportion des sélections pour les circuits jaune (contrôle de la documentation), actuellement de 40 %, et rouge (examen physique), également de 40 %, doit diminuer. Cet ajustement entraînera la réalisation de moins d'examens physiques, mais qui seront plus approfondis.

33. L'administration douanière mauritanienne devrait s'efforcer non seulement d'accroître ses revenus, mais aussi de renforcer son contrôle automatisé de la valeur en douane dans le cadre du système SYDONIA. Cela pourrait se faire en appliquant dans le système une règle utilisant les fichiers de référence de la valeur en douane comme un outil basé sur le risque. Cette règle permettrait d'identifier les transactions présentant des écarts de valeur (à la fois surévaluées et sous-évaluées) pour qu'elles soient soumises à une vérification après la mainlevée par les unités du programme de contrôle après-dédouanement. Il est recommandé de créer un circuit spécial dans le système, le « circuit bleu », qui acheminera les transactions signalées par les unités de contrôle pour examen sur pièces après le dédouanement, et ce, tout en permettant la mainlevée des marchandises.

34. Pour faciliter les échanges, le programme de contrôle après dédouanement doit être développé d'urgence pour lutter efficacement contre les fuites de recettes et décourager le non-respect des règles. Les effectifs actuels du programme de contrôle post-douanier sont insuffisants et limitent sa fonction au contrôle des cas de dérogation et de litige, ce qui est une approche réactive. Le programme doit absolument évoluer vers un système intégrant des mécanismes de contrôle des transactions et des systèmes, basés sur les risques. En outre, l'établissement d'un système annuel de contrôle axé sur les risques est crucial pour effectuer des inspections régulières des entreprises sur place. Ce plan doit être élaboré en fonction de la classification des entreprises en fonction de leur niveau de risque. Cette évolution requiert une augmentation considérable des effectifs¹⁸.

E. Conclusion

35. Il est important pour la Mauritanie de mobiliser des recettes afin de créer une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire. Même si la perception des recettes s'est améliorée au cours des dernières années, la Mauritanie recouvre toujours moins de recettes que les pays pairs et

¹⁸ Qu'il s'agisse de l'administration fiscale ou des douanes, une évaluation approfondie des effectifs est nécessaire, de même qu'une révision de la structure organisationnelle et l'embauche et le déploiement du personnel nécessaire.

les PFR. La productivité du système fiscal et la mobilisation des recettes se heurtent à plusieurs obstacles : un système juridique et fiscal extrêmement complexe comportant de nombreux régimes fiscaux dérogatoires, une structure organisationnelle obsolète, l'absence d'un cadre moderne de gouvernance des réformes, de dispositions administratives imprécises et un manque de coopération entre les institutions. Selon cette étude, le potentiel fiscal de la Mauritanie est estimé à environ 24 % du PIB.

36. L'analyse souligne également que les autorités peuvent augmenter les recettes fiscales jusqu'à 3,4 % du PIB à moyen terme. De cette manière, elles pourraient combler un tiers de l'écart fiscal¹⁹. Les options pour réformer la politique fiscale et l'administration des recettes sont les suivantes : i) réduire les exonérations de TVA, en particulier celles qui sont régressives ; ii) remplacer les exonérations de l'IS par des incitations fiscales basées sur les coûts, comme des crédits d'impôt non remboursables, des amortissements accélérés ou des déductions fiscales ; iii) imposer effectivement tous les revenus du travail, y compris les salaires publics et privés, sur une base progressive, selon le barème fiscal établi par la loi ; iv) simplifier le système global de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ; v) étendre la taxe à la consommation à la production locale et à d'autres produits, comme les sacs en plastique, les véhicules à moteur et les boissons sucrées ; vi) simplifier les procédures fiscales ; vii) gérer les arriérés d'impôts ; et viii) améliorer le respect des obligations fiscales.

¹⁹ La proposition de réduire de tiers l'écart fiscal repose sur une évaluation des recettes supplémentaires à moyen terme attendues grâce à la mise en œuvre d'un programme de réformes réalistes et réalisables.

Bibliographie

- Benninger, T. (2024). Tax Potential in the Kyrgyz Republic. IMF Selected Issues Paper, (SIP/2023/004). International Monetary Fund.
- Benninger, T., Brun, J.F., Caldeira, E. et Geourjon, AM. (2022). Analyse des dépenses fiscales et revue des incitations fiscales. Fonds Monétaire International, Département des Finances Publiques.
- Benitez, J. C., Mansour, M., Pecho, M., & Vellutini, C. (2023). *Building tax capacity in developing countries*. International Monetary Fund.
- Colombi, R., Kumbhakar, S. C., Martini, G., & Vittadini, G. (2014). Closed-skew normality in stochastic frontiers with individual effects and long/short-run efficiency. *Journal of Productivity Analysis*, 42, 123-136.
- Rota-Graziosi, G., Benninger, T., Brun, J.F., Caldeira, E., and Sawadogo, F. (2024). *Mauritania: Tax Policy Diagnostic*. High-level summary of technical Assistance Report. International Monetary Fund.
- Tsionas, E. G., & Kumbhakar, S. C. (2014). Firm heterogeneity, persistent and transient technical inefficiency: A generalized true random-effects model. *Journal of Applied Econometrics*, 29(1), 110-132.