

Report No. 27066

REPUBLIQUE DU MALI
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES
ÉVALUATION DE LA GESTION
DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES
PRATIQUES DE LA PROFESSION COMPTABLE
PRIVÉE

VOLUME I

(Diagnostic, analyse du risque et recommandations)

NOVEMBRE 2002
AFTFM
REGION AFRIQUE

S. BAKAYOKO
M. YARO
R. CAUNEAU

TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ABBREVIATIONS -----	vi
PREFACE -----	viii
RESUME -----	xii
INTRODUCTION -----	1
1. LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE -----	3
1.1. <i>LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU BUDGET DE L'ETAT</i> -----	3
1.2. <i>LES REGLES BUDGETAIRES</i> -----	6
1.3. <i>RECOMMANDATIONS</i> -----	8
2. LES INSTITUTIONS -----	9
2.1 <i>LES ACTEURS</i> -----	9
2.1.1. L'Elaboration du Budget -----	10
2.1.2. Le Ministère de l'Economie et des Finances -----	10
2.1.2.1. La Direction Nationale du Budget-----	11
2.1.2.2. Les Directions Générales des Douanes et des Impôts-----	11
2.1.2.3. La Direction Générale de la Dette Publique-----	11
2.1.2.4. La Direction Nationale de la Planification-----	11
2.1.3. Execution du Budget -----	11
2.1.3.1. La Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique --	12
2.1.3.2. La Direction Générale des Marchés Publics-----	12
2.1.4. Le Contrôle de l'Execution Budgetaire -----	12
2.1.5. L'Administration Territoriale -----	13
3. EXECUTION BUDGETAIRE -----	14
3.2 <i>LE CIRCUIT DES RECETTES</i> -----	14
3.2.1. Constat -----	14
3.2.1.1. La Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique --	14
3.2.1.2. La Direction Générale des Douanes-----	15
3.2.1.3. La Direction Générale des Impôts-----	15
3.2.1.4. La Direction des Domaines de l'Etat-----	15
3.2.2. Evaluation du Dispositif -----	15
3.2.3. Analyse du Risque -----	16
3.2.4. Recommandations -----	16
3.3 <i>LE CIRCUIT DES DÉPENSES</i> -----	17
3.3.1. Constat -----	17
3.3.2. Evaluation du Dispositif -----	17
3.3.3. Analyse du Risque -----	18
3.3.4. Recommandations -----	18

3.4	<i>LA GESTION DE LA TRESORERIE DE L'ETAT</i>	18
3.4.1	Constats	18
3.4.2.	Evaluation du Dispositif	19
3.4.3.	Analyse du Risque	19
3.4.4..	Recommandations	19
3.5.	<i>LA COMPTABILITE PUBLIQUE ET LA PRODUCTION DE L'INFORMATION FINANCIERE</i>	19
3.5.1	Constats	19
3.5.2.	Evaluation du Dispositif	20
3.5.3.	Recommandations	20
3.6	<i>LA COMPTABILITE MATIERE ET L'INFORMATION SUR L'ADMINISTRATION DES BIENS DE L'ETAT</i>	21
3.6.1	Constats	21
3.6.2	Evaluation du Dispositif	21
3.6.3	Analyse du Risque	21
3.6.4	Recommandations	22
4.	<i>LA GESTION DE LA DEPENSE</i>	23
4.1.	<i>LA PROCÉDURE</i>	23
4.1.1.	Contexte Général	23
4.1.2.	Constat	23
4.1.2.1.	Niveau Central	23
4.1.2.1.1	<i>La Procédure Normale</i>	23
4.1.2.1.2.	<i>Les Procédures Dérogatoires légales</i>	24
4.1.2.2.	Niveau Régional	25
4.1.3	Evaluation du Dispositif	26
4.1.4	Analyse du Risque	27
4.1.5	Recommandations	27
4.2.	<i>LA GESTION COMPTABLE DE LA DEPENSE</i>	28
4.2.1	Constat	28
4.2.1.1.	Niveau Central	28
4.2.1.2.	Niveau Local	28
4.2.2	Evaluation du Dispositif	29
4.2.2.1.	Le Système Comptable de l'Etat	29
4.2.2.2.	L'Information Comptable	30
4.2.2.2.1.	<i>La Balance Mensuelle Consolidée du Trésor</i>	30
4.2.2.2.2.	<i>Le Compte de Gestion</i>	31
4.2.2.2.3.	<i>La Loi de Règlement</i>	31
4.2.3	Analyse du Risque	31
4.2.4	Recommandations	32
5.	<i>LE CONTRÔLE BUDGETAIRE</i>	33
5.1.	<i>CONTEXTE GENERAL</i>	33
5.2.	<i>CONTRÔLE ADMINISTRATIF</i>	33

5.2.1.	Constat sur le Contrôle a priori -----	33
5.2.1.1.	Evaluation de la Direction Nationale du Contrôle Financier-----	34
5.2.1.2.	Analyse du Risque-----	35
5.2.1.3.	Recommandations-----	36
5.2.2.	Constat sur le Contrôle à posteriori -----	36
5.2.2.1.	Inspection des Finances-----	36
5.2.2.2.	Contrôle Général des Services Publics-----	37
5.2.2.3.	Evaluation du Dispositif de Contrôle a posteriori-----	38
5.2.2.4.	Analyse du Risque-----	41
5.2.3.	Recommandations -----	42
5.3.	CONTRÔLE JURIDICTIONNEL -----	43
5.3.1	Contexte Général -----	43
5.3.2.	Constat sur le Contrôle juridictionnel -----	44
5.3.3.	Evaluation du Dispositif du Contrôle Juridictionnel -----	45
5.3.3.1.	Forces-----	45
5.3.3.2.	Faiblesses-----	46
5.3.4.	Analyse du Risque -----	46
5.3.5..	Recommandations -----	47
5.4.	CONTRÔLE PARLEMENTAIRE -----	47
5.4.1	Description de l'Existant -----	47
5.4.2	Evaluation de la Commission des Finances -----	48
5.4.2.1.	Forces-----	48
5.4.2.2.	Faiblesses-----	48
5.4.3	Evaluation du Risque -----	49
5.4.4	Recommandations -----	49

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Matrice résumée des recommandations prioritaires.....	xxiii
--	-------

SIGLES ET ABBREVIATIONS

ACCT	Agent comptable central du trésor
ANICT	Agence nationale d'investissements des collectivités territoriales
BAD	Banque africaine de développement
BM	Banque mondiale
BSI	Budget spécial investissement
BT	Brevet de techniciens
CAISFF	Cellule d'appui à l'informatisation des services fiscaux et financiers
CASCA	Cellule d'appui aux structures de contrôle de l'administration
CDI	Commissariat au développement institutionnel
CDMT	Cadre de dépense à moyen terme
CFAA	Country financial accountability assessment
CGI	Code général des impôts
CGSP	Contrôle général des services publics
CS	Cour suprême
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CTIM	Centre des technologies de l'informatique du Mali
DAF	Direction administrative et financière
DGAB	Direction générale de l'administration des biens de l'Etat
DGD	Direction générale des douanes
DGDP	Direction générale de la dette publique
DGMP	Direction générale des marchés publics
DNB	Direction nationale du budget
DNCF	Direction nationale du contrôle financier
DGI	Direction Générale des impôts
DNP	Direction nationale du plan
DNTCP	Direction nationale du trésor et de la comptabilité publique
DR	Direction régionale
DRB	Direction régionale du budget
DRD	Direction régionale des douanes
DREP	Direction régionale de l'économie et de la planification
DRI	Direction régionale des impôts
DUT	Diplôme Universitaire de Technologie et de Comptabilité
ECA	Experts comptables agréés
EDM	Electricité du Mali
EPA	Etablissement public à caractère administratif
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
FIDECF	Fédération internationale des experts comptables francophones
FMI	Fonds monétaire international
GR	Gestion axée sur les résultants
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
IF	Inspection des finances
IFAC	International federation of accountants
INTOSAI	International organization of supreme audit institutions

MATCL	Ministère de l'administration territoriale et de collectivités locales
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
PGT	Payeur général du trésor
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
PPTE	Initiative de pays pauvres très endettés
PRECAGED	Programme de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement
PRED	Programme de réforme économique pour le développement
PRODEC	Programme de développement de l'éducation communautaire
PRODESS	Programme de développement des services de la santé
PTF	Partenaire technique et financier
RGT	Receveur général du trésor
RH	Ressources humaines
RONC	Rapport sur l'observation des normes et des codes
SAC	Structural adjustment credit
SOTELMA	Société des télécommunications du Mali
SYSCOA	Système comptable ouest africain
TG	Trésorier général
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
TPR	Trésorier payeur régional
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
USAID	United States agency for international development

PREFACE

L'Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques de la profession comptable privé ou Country Financial Accountability Assessment (CFAA¹) a été initiée d'un commun accord par le Gouvernement du Mali, la Banque mondiale (BM) et d'autres Partenaires Techniques et Financiers² (PTF) présents au Mali. Elle répond aux soucis du gouvernement d'améliorer sa gestion financière et de créer les conditions nécessaires à une utilisation plus efficace de ses ressources, plus particulièrement celles affectées à la lutte contre la pauvreté.

En effet, le CFAA est un outil de diagnostic qui identifie les forces et les faiblesses du système de gestion des finances publiques et permet de procéder également à une analyse du risque que ces faiblesses posent à l'utilisation efficiente des ressources publiques. Par conséquent, il fournit au Gouvernement et aux PTF, l'information pertinente qui leur permet de mieux apprécier l'exhaustivité et la fiabilité de l'information financière dans les comptes de l'Etat. Il crée également un cadre de suivi de la gestion et de la dépense.

Enfin, le CFAA, à travers ses recommandations, permet de prendre les mesures correctives adéquates pour renforcer l'organisation et le fonctionnement des mécanismes de gestion des finances publiques en vue de la bonne gouvernance financière et la réalisation des programmes de lutte contre la pauvreté. Ainsi, les Administrations et les Directions centrales seront en mesure d'améliorer le fonctionnement, le rendement et la fiabilité de leurs systèmes de gestion financière, et seront à même de mettre en place des politiques plus rationnelles de renforcement des capacités à tous les niveaux de la gestion des ressources publiques. Le renforcement des capacités nationales deviendra désormais un élément clé et incontournable du succès de l'approche programme et de toutes les opérations de financement dans le pays.

L'Evaluation vient en appoint aux efforts du Gouvernement dans le cadre de sa politique de décentralisation, de mise en place de programmes de réduction de la pauvreté et de l'utilisation effective des ressources de l'Initiative des Pays Pauvres très endettés (PPTE). Elle fait partie intégrante des travaux en cours sur la revue des dépenses publiques car elle s'inscrit bien dans le cadre du dialogue sur cette revue.

Pour le Gouvernement, l'Evaluation devra aboutir à une plus grande responsabilisation des gestionnaires et comptables nationaux et doter les structures du Ministère des Finances de moyens plus efficaces pour mieux suivre et contrôler la gestion des fonds publics et optimiser au mieux la rentabilité des investissements publics et des ressources en provenance de l'initiative des Pays Pauvres très Endettés (PPTE). L'accent ne sera plus désormais seulement sur la gestion et la consommation des crédits ouverts, mais aussi sur les résultats effectivement réalisés et leur impact par rapport aux objectifs de départ.

¹ Country Financial Accountability Assessment (CFAA), est la terminologie en anglais qui sera utilisée tout au long de ce rapport.

² Ce sont la Banque Africaine de Développement (BAD), l'Ambassade des Pays-Bas et la Coopération française. Quant à l'Union Européenne (UE), le PNUD, l'USAID, l'Ambassade du Canada et la GTZ tout en étant partie prenante, n'ont pas commis d'experts.

Pour les PTF, l'Evaluation appuiera leurs efforts dans l'exercice de leur responsabilité fiduciaire ainsi que dans la réalisation de leurs objectifs de développement. Dans ce sens, les PTF considèrent que le CFAA complète et vient enrichir leurs missions économiques passées ou en cours. En outre, elle complètera la Stratégie d'Assistance au Pays de la Banque mondiale et la Stratégie de la Réduction de la pauvreté que supportent la majorité des Partenaires au développement présents au Mali.

De façon plus générale, pour les PTF, l'Evaluation offrira l'opportunité d'accroître et améliorer leur connaissance des mécanismes de décentralisation en cours et des systèmes de gestion financière en place. Leur participation sera ainsi plus effective à la revue des dépenses publiques du gouvernement et ils seront en mesure de rationaliser et cibler leurs concours financiers dans le cadre des efforts de réduction de pauvreté du Gouvernement. L'Evaluation permettra en outre une convergence des points de vue et une interprétation similaire par tous les partenaires des systèmes de gestion financière dans le secteur public. Elle facilitera, et à terme harmonisera, la conception et la mise en place de programmes ciblés de réduction de la pauvreté. Elle offrira également un cadre de concertation pour rendre effectif et accélérer le processus de décentralisation en cours. Enfin, pour la société civile elle donne l'assurance d'une meilleure utilisation des ressources publiques en vue d'une réduction effective de la pauvreté.

L'évaluation du risque a occupé une place importante au cours de l'étude diagnostic. Ces risques concernent tant le Gouvernement (formulation, préparation, exécution et suivi du budget) que les PTF, dans leur rôle de financiers des opérations de développement. Par conséquent, il s'est agi d'évaluer le risque que (i) les ressources publiques n'ont pas été dépensées conformément aux objectifs définis et autorisés dans le budget, (ii) le budget a omis une partie importante des activités du Gouvernement, (iii) les informations disponibles ne sont ni fiables, ni exhaustives pour un suivi efficace de l'exécution du budget et (iv) les ressources ne sont pas dépensées de façon économiques ou sont détournées suite à des pratiques irrégulières.

Les observations et les recommandations du CFAA ont tenu compte des nombreuses initiatives lancées ces dernières années par le Gouvernement avec la participation des organisations de la société civile et des PTF. Ceci explique pour une grande part la convergence entre les principales observations et recommandations clés du CFAA et celles de différents travaux sur la gestion des finances publiques et autres études économiques et sectorielles des PTF. On retiendra: (i) le Rapport sur l'Observation des Normes et des Codes (RONC) liés à la transparence des finances publiques, (ii) le rapport sur le suivi des dépenses axées sur la réduction de la pauvreté dans le cadre de l'initiative des Pays Pauvres très Endettés (PPTTE), (iii) le rapport sur la lutte contre la corruption, (iv) le Programme de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement (PRECAGED), (v) l'adoption d'une nomenclature budgétaire pour les collectivités locales compatibles avec celle du plan comptable national en vue de la consolidation des comptes à tous les niveaux, etc.

Le diagnostic du CFAA a également intégré les éléments essentiels fournis par d'autres travaux pilotés parallèlement par les PTF, dans le seul objectif d'infirmier ou de confirmer certaines analyses des forces et faiblesses par des cas concrets et pertinents. En tant

qu'évaluation conjointe dirigée par le Gouvernement et réunissant les PTF, le CFAA peut être essentiellement considéré comme l'agrégation et la consolidation des différentes approches et initiatives en cours au Mali, lesquelles approches et initiatives sont centrées sur l'amélioration des mécanismes de gestion des finances publiques et de renforcement de la bonne gouvernance et de la lutte contre la pauvreté. Il devrait donc avoir un impact sur les dépenses de la lutte contre la pauvreté, qu'il s'agisse de dépenses financées sur les ressources fournies dans le cadre de l'initiative PPTE ou sur les ressources nationales ou extérieures.

Le Ministère de l'Economie et des Finances du Mali a piloté le CFAA depuis son initiation jusqu'à la production du présent rapport. A cet effet, il a nommé le Directeur National adjoint du Trésor et de la Comptabilité Publique comme son Point Focal pour la coordination. Ensuite un noyau central comprenant de hauts cadres des finances³ a été mis en place pour participer aux côtés de l'équipe pluridisciplinaire⁴, aux travaux de diagnostic. Cette équipe conjointe a ainsi travaillé en étroite collaboration avec la Commission des Finances de l'Economie et du Plan de l'Assemblée nationale, les magistrats de la Section des comptes de la Cour Suprême et la plupart des directions et services intervenant dans la gestion des finances publiques. Les commentaires et suggestions des PTF rencontrés lors du diagnostic ont par ailleurs été pris en compte lors de la rédaction du rapport CFAA.

L'équipe de diagnostic qui a assuré la conduite de l'ensemble des travaux et la rédaction finale du rapport était composée de Mme Margriet Koeleman (Ambassade Royale des Pays-Bas), Mme Viviane Bourdon et M. Jean-Yves Le Vourc'h (Coopération française), MM Abdoulaye Coulibaly (Banque Africaine de Développement), Siaka Bakayoko, Mamadou Yaro et Robert Cauneau (Banque mondiale), Nezam Motabar (Consultant Banque mondiale) ainsi que les cadres de l'administration malienne à savoir, MM Siaka Camara (Inspecteur du Trésor), Mamadou Dembélé et Ngolo Traoré (Inspecteurs des Finances) et Oumar Mancinaké (Ingenieur informaticien). Mme Elisabeth Herczeg a assuré toute la partie administrative et la mise en forme finale du rapport. Le contrôle de qualité a été assuré par une équipe interne de la Banque mondiale et par des structures similaires des autres PTF. L'équipe de la Banque Mondiale était dirigée par M. David Shand (OPCFM) et comprenait des membres du Département AFTFM.

La conduite des travaux sur le terrain au Mali et la rédaction finale du rapport ont bénéficié énormément de l'appui et surtout des conseils de MM John Roome, Directeur du Département Qualité et Connaissance Opérationnelles de la Région Afrique, Anthony Hegarty, le Responsable Sectoriel des Conseillers de la Gestion Financière de la Région Afrique et A. David Craig, Directeur des Opérations du Mali. L'intérêt de M. Craig à l'Evaluation s'est traduit par la mise en place d'un budget conséquent et sa volonté de voir les recommandations traduites rapidement en actions concrètes sur le terrain. L'équipe des Economistes du Mali comprenant Mme Christina Woods, MM Miquel

³ 2 Inspecteurs des Finances, 1 Inspecteur du Trésor et 1 Ingénieur informaticien.

⁴ L'équipe multidisciplinaire comprenait des experts dans les domaines suivants : Cour des Comptes, gestion des collectivités territoriale, comptabilité publique, informatique, contrôles internes et contrôles externes, exécution budgétaire etc.

Saponara et Abdoulaye Konaté a conseillé la mission durant toute l'étude afin que les conclusions et les mesures de réformes envisagées soient en harmonie avec celles du Troisième Credit d'Ajustement Structurel (SAC III). Le Fonds Monétaire International et les Peer Reviewers de la Banque mondiale, qu'ils soient de la Région Afrique ou d'autres Régions en particulier Mmes Anne Mondoloni et Rafika Chaouali et M. Pierre-Propser Messali, ont apporté leur expérience au succès de cet exercice. Enfin, les Coopérations des Pays-Bas et de la France n'ont ménagé aucun effort pour la réussite du CFAA. Elles ont non seulement contribué des experts de haut niveau mais ont également participé activement à la revue et à la finalisation du rapport pour en assurer la pertinence. Cette mission a été un exercice conjoint du Gouvernement de Mali, de la Banque mondiale, du Fonds Monétaire International et de la communauté des partenaires au développement du Mali.

RESUME

L'Evaluation de la gestion des finances publiques répond aux soucis du Gouvernement et des PTF de vouloir créer les conditions d'un environnement sécurisé qui améliore l'efficacité et la transparence dans la gestion des finances publiques et la reddition des comptes. Elle fournit les éléments pour s'assurer que les ressources mises à la disposition du Mali seront utilisées de façon optimale en vue de la réalisation des objectifs de développement dont un volet important est la Réduction de la pauvreté. Ceci à une période où les PTF mettent désormais beaucoup plus l'accent sur les opérations d'appui budgétaire direct et la réduction de la pauvreté.

Le CFAA s'est intéressé essentiellement aux aspects relatifs à l'exécution et au contrôle budgétaires, ainsi que l'informatisation qui les sous-tend. Cette couverture a été élargie pour prendre en compte les aspects liés aux Ressources humaines, les Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et, l'Elaboration de la Loi de Finances, qui constitue un des maillons essentiels du processus budgétaire.

Ainsi, en ce qui concerne l'Exécution budgétaire, il s'est agi (i) d'évaluer le circuit de la recette, (ii) de procéder à une analyse critique du circuit de la dépense, (iii) d'examiner la comptabilité publique et la gestion de la trésorerie et (iv) la comptabilité matière. Quant au Contrôle budgétaire, le diagnostic a visé essentiellement (i) le contrôle administratif, (ii) le contrôle juridictionnel, (iii) le contrôle parlementaire et (iv) la profession comptable. Les aspects relatifs aux ressources humaines ont permis de mettre en cohérence les cadres organiques et les profils des agents en vue d'améliorer les performances. Quant au NTIC, l'accent a été mis sur la politique du gouvernement dans ce domaine en vue de faire des propositions concrètes d'amélioration.

Le CFAA se situe dans le cadre du Programme de réforme économique de l'Etat malien depuis les années 1995 ainsi que des initiatives des bailleurs de fonds qui ont apporté leur appui à la réalisation de cette réforme. La Banque mondiale apporte son appui à travers sa Stratégie d'Appui au Pays, et le Troisième Programme d'Ajustement Structurel du Mali qu'elle finance et plus particulièrement sa participation avec le Fonds Monétaire International (FMI) à l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Il a été tenu compte des conclusions et recommandations des études déjà réalisées par les PTF⁵. Enfin, la France, la GTZ et l'USAID dont les programmes d'assistance technique apportent depuis près de cinq ans des supports pour la mise en place d'un système de gestion de la comptabilité de l'Etat, d'un système de prévision et de planification budgétaire et d'un renforcement du contrôle des services publics.

Ces dernières années, avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), le Mali a amélioré significativement la gestion des finances publiques et a réduit le risque

⁵ (i) Banque mondiale et FMI – suivi des dépenses relatives à la réduction de la pauvreté: évaluation des capacités de suivi de l'exécution des dépenses et plan d'action; (ii) Banque mondiale — rapport sur les recommandations visant à renforcer le programme anti-corruption; (iii) FMI – rapport sur l'observation des normes et des Codes (RONC) réalisé en 2000; (iv) l'ensemble des PTF - Cadre stratégique de la lutte contre la pauvreté (CSLP), (v) PNUD—Programme de Renforcement des Capacités Nationales pour une gestion Stratégique du Développement (PRECAGED) et les études récentes sur la gestion axée sur les résultats (GR).

de la gestion inappropriée des ressources publiques. Le recours progressif aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, dans les circuits de la recette et de la dépense a été d'un apport essentiel dans le processus budgétaire. L'existence d'une Section des Comptes de la Cour Suprême qui sera érigée bientôt en Cour des Comptes (CC), l'introduction de budgets-programmes, dans certains ministères clés, la mise en place du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) et le recours systématique au mécanisme de pilotage des finances publiques qu'est le Tableau des Opérations Financières (TOFE) de l'Etat ont contribué de façon indéniable au renforcement des capacités en matière de prévisions budgétaires en cohérence avec les priorités du gouvernement.

Cependant, ces avancées encourageantes ne doivent pas faire oublier le caractère encore mitigé de certains résultats, l'impact des innovations n'ayant pas toujours été à la hauteur des attentes. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation, parmi lesquelles: (i) les dérogations, souvent nombreuses, aux procédures et aux règlements se poursuivent et impactent négativement sur l'orthodoxie budgétaire et la transparence des finances publiques; (ii) les instances d'inspection de contrôle ne disposent pas toutes de l'organisation et des capacités requises pour accomplir la mission essentielle de suivi et de régulation des engagements de l'Etat et de gestion des finances publiques et (iii) les retards dans la production de Comptes. (Loi de règlement), qui bien qu'ayant été rattrapés ont cependant affecté négativement l'appréciation par les PTF des résultats à ce jour.

Le CFAA a analysé les principales difficultés auxquelles est confrontée la gestion des finances publiques au Mali. Aussi, le rapport est présenté en deux volumes. Le volume 1 procède (i) à un constat de l'existant, (ii) à l'évaluation du système de gestion des finances publique tel qu'appliqué aujourd'hui, (iii) à l'examen critique du risque qui découle des faiblesses identifiées. Il procède également au diagnostic des différents moyens du contrôle budgétaire qui sont le contrôle administratif, le contrôle juridictionnel, et le contrôle parlementaire et propose des recommandations aux Autorités Maliennes, responsables de leur adoption, de leur priorité et des modalités et programmation de leur mise en œuvre dans le cadre du renforcement de l'efficacité de la gestion des finances publiques. Le volume 2 constitue l'annexe et le support du volume 1. Il est en réalité un document de référence qui développe d'avantage et de façon plus approfondie certains éléments de l'analyse et offre aux utilisateurs des indications plus précises sur les sources d'information (lois, ordonnances, règlements, etc.). Il regroupe outre les descriptions et les annexes du Volume 1, les chapitres relatifs (i) au diagnostic sur les ressources humaines tant au Ministère des Finances que dans les autres structures (ii) au rôle des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la gestion des finances publiques et (iii) à la profession comptable privée et son apport éventuel au contrôle de la gestion des finances publiques.

Les annexes comportent deux parties, selon leurs objectifs:

1. *Les annexes intermédiaires* dont le contenu décrit les éléments majeurs, faisant ainsi partie intégrante du volume 1. Ces annexes viennent en premier et sont identifiées par une lettre alphabétique:

Annexe A: Les Ressources Humaines du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)

Annexe A-1: Schéma de répartition des effectifs au sein de l'organigramme du MEF

Annexe B: Les Nouvelles technologies de l'information et de la communication

Annexe C: Collectivités Locales Décentralisées

Annexe C1: Harmonisation des comptes des collectivités décentralisées avec les comptes de l'Etat

2. *Les annexes plus traditionnelles* quant à elles fournissent des compléments d'information ou regroupent les données venant éclairer certaines analyses ou développent certains points résumés dans le rapport. Il s'agit des annexes ci-après:

Annexe 1: l'Organisation Institutionnelle du Ministère de l'Economie et des Finances

Annexe 2: la Profession Comptable Privée

Annexe 3: Matrice des Observations and Recommendations

Annexe 4: Bibliographie Consultée

Annexe 5: Liste des Personnes Rencontrées

SYNTHESE

La gestion des finances publiques au Mali connaît des mutations importantes depuis quelques années. Des réformes ont été introduites en vue de promouvoir la transparence et la bonne gouvernance, ce qui a permis au gouvernement de lancer son programme de lutte contre la pauvreté avec le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) dont les premiers résultats sont considérés comme encourageants.

Des efforts ont été faits par l'Administration et quelque fois avec l'appui ciblé des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Cela a permis l'instauration progressive de mécanismes de gestion plus rigoureux qui contribuent au succès des programmes de lutte contre la pauvreté. La tendance, de l'avis de la mission reste positive et encourageante. Cependant, des améliorations et des ajustements urgents sont nécessaires pour préserver les acquis présents et accélérer le rythme des réformes.

Ces ajustements concernent également les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). En effet, cette étude a mis en évidence l'urgence d'une coordination plus effective et plus active entre les PTF en vue d'une harmonisation de leurs concepts et procédures. Cette harmonisation devrait déboucher à terme sur des approches communes qui facilitera le travail de la contrepartie malienne dans la mesure où ce sont pratiquement les mêmes cadres de l'Administration qui sont sollicités à tous les niveaux d'intervention des PTF. Malgré la compétence de ces cadres, un aspect que le CFAA a observé et entend souligner dans ce rapport, leur efficacité est amoindrie parce que le temps matériel leur fait défaut pour traduire dans la réalité les expériences diverses qu'ils ont accumulées de par leur participation effective aux nombreuses études et travaux de diagnostic des PTF. Par conséquent, le CFAA recommande que les partenaires au développement:

- Travaillent de concert pour l'adoption de concepts et codifications similaires, pour ne pas dire uniques, et qui s'inspirent des textes maliens qu'ils renforceraient par ailleurs.
- Arrivent à hiérarchiser de manière plus cohérente leurs mesures de réformes pour plus de convergence en vue de créer des effets de synergies plus durables. Cette discipline commune au plus haut niveau facilitera la mise en place des recommandations par la partie malienne.
- Améliorent la dextérité et la transparence dans la transmission de l'information financière des projets dont ils ont la charge de l'exécution technique et financière afin que le Ministère des Finances puisse les inscrire tant dans le budget que dans les comptes.

Pour le gouvernement malien, nous avons constaté une réelle appropriation des mesures de réforme déjà initiés par les PTF et une volonté de répondre de façon plus effective aux soucis exprimés par les partenaires au développement en matière de transparence et de bonne gouvernance. Ainsi, l'effectif de l'Inspection des Finances (IF) est passé de 22 à 26 Inspecteurs au dernier trimestre de 2002 et les dispositions appropriées ont été prises pour passer à 30 en 2003. Quant à la Section des Comptes de la Cour Suprême (SC), 6 nouveaux magistrats et trois experts détachés sont venus porter son effectif à 15 au cours de la même période. Enfin, en Décembre 2002, à la demande du Ministre des Finances, le Projet de Développement du Secteur Financier (PDSF) a alloué une enveloppe de 70 millions CFA à raison de 50 millions pour la SC et 20 millions pour l'IF pour le renforcement logistique et des capacités (formation, documentation, experts extérieurs, etc.) de ces deux fonctions de contrôle. Les projets de loi de règlement des budgets des années 1997, 1998, 1999, 2000, et 2001 ont été adoptés par le Conseil de Ministres et envoyés à l'Assemblée Nationale pour examen et approbation. On note une certaine dynamique qui permet d'entrevoir des résultats plus concrets à partir de maintenant.

Des progrès sont en cours avec l'introduction des budgets-programmes dans certains Ministères tels que la Santé, l'Éducation, le Développement rural et L'Équipement et Infrastructure. Après quelques tâtonnements à son démarrage, le Programme de Développement du Secteur de la Santé (PRODESS) qui regroupe plusieurs partenaires au développement s'améliore avec la mise en place de mesures correctives pour renforcer les points de faiblesses constatés par les partenaires financiers. Ceci est une autre indication que le dispositif se met graduellement en place et qu'avec l'appui soutenu des PTF la transparence dans la gestion des ressources publiques et la bonne gouvernance iront en s'améliorant.

Enfin, nous pouvons avancer que dans son ensemble le système de gestion des finances publiques est assez cohérent avec une procédure budgétaire relativement robuste fonctionnant dans un cadre organisationnel clair avec des contrôles qui s'améliorent et se renforcent. Cependant, il subsiste encore quelques poches de dysfonctionnements ici et là et qui peuvent, à terme, porter atteinte à la fonctionnalité du système. Le CFAA est d'avis que le dispositif d'ensemble s'améliore et que certains de ses éléments sont à même de rassurer les PTF quant à l'utilisation effective des ressources publiques. Cette

réalité ne devrait cependant pas cacher les dysfonctionnements pour lesquels des dispositions appropriées devront être prises :

- La connaissance du potentiel fiscal reste encore partielle et les recouvrements demeurent toujours en deçà des estimations. Ceci parce qu'on ne dispose encore d'un système de prise en charge intégré de l'impôt qui permette, en temps réel, de connaître pour chaque type de contribuable et pour l'ensemble des impôts directs à sa charge et des impôts indirects dont il a la charge de la collecte, la situation de paiement, les restes à recouvrer et surtout la relance automatique des contribuables défaillants. L'absence d'un cadastre bien maîtrisé aggrave par ailleurs cette situation.
- L'existence de dérogation et le recours de par trop fréquent à certaines dans l'exécution budgétaire semblent indiquer soit une inadaption des textes aux réalités du terrain ou tout simplement l'absence d'une forte discipline financière. Cette tendance nuit à l'efficacité de l'exécution budgétaire et pourrait être sources de pratiques irrégulières.
- L'exécution des projets d'investissement en dehors du budget pose toujours le problème de leur prise en charge dans les comptes de l'état et ne permet pas un contrôle par les structures de l'Etat. La problématique des financements extérieurs reste entière au regard de la Direction Nationale du Contrôle Financier. En effet, la DDCF ne les contrôle pas du fait de leur mode de gestion par des structures parallèles à celle de l'Administration. Quant au Trésor, il se trouve dans la position d'exécuter des dépenses sans être sûr de leur fiabilité.
- Les contrôles méritent d'être consolidés pour plus de cohérence dans leur intervention. Malgré le renforcement de l'IF en cours et l'existence du Contrôle général des services publics (CGSP), dont le domaine d'intervention fait souvent double emploi avec l'IF, les contrôles restent encore parcellaires et ne débouchent pas sur des décisions en bout de compte. La Section des Comptes connaît une absence de personnel administratif.
- La traçabilité de l'exécution budgétaire reste encore relativement faible car la remontée des documents et de l'information ne se fait pas de façon systématique.

1. Le Cadre Légal et Réglementaire (Section 1). *Le cadre législatif et réglementaire des finances publiques au Mali s'avère cohérent et acceptable dans son ensemble. La fonction de contrôle a posteriori, qu'elle soit administrative, juridictionnelle ou parlementaire, devra cependant être revue et renforcée. Au niveau de l'exécution de la dépense, plus particulièrement en ce qui concerne le budget, le circuit de la recette et le système intégré d'information, les faiblesses constatées posent un risque potentiel qui s'il*

n'était pas rapidement corrigé pourrait à terme affecter la fiabilité et la transparence dans la gestion des ressources.

Au *niveau légal*, le droit budgétaire et comptable malien, inspiré essentiellement du droit français, constitue un cadre cohérent et solide de mise en place de la politique budgétaire de l'Etat et de la gestion des finances publiques. Ce droit est défini par la Constitution du 25 février 1992 et plus particulièrement par la loi 96-060 et 061 du 4/11/1996 relative à la Loi de Finances qui constitue le texte central de la comptabilité publique et son Décret d'application 97-192/PRM du 9 juin 1997 portant principes fondamentaux de la Comptabilité Publique.

2. Les Institutions (Section 2). La récente Constitution malienne a mis en place un cadre institutionnel basé sur le principe de la séparation des pouvoirs entre l'*Exécutif* (composé d'un Président de la République et d'un gouvernement), le *Législatif* (représenté par l'Assemblée Nationale), et le *Judiciaire* (qui s'exerce à travers la Cour suprême et les cours et tribunaux). Ces trois pouvoirs interviennent, chacun en ce qui le concerne, dans la gestion des finances publiques. Au niveau de l'élaboration du budget, les interventions se font à travers leurs directions spécialisés, que sont La Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DNTCP) et la Direction Générale du Budget (DGB), les ministères sectoriels et l'Assemblée Nationale pour le vote de la loi de Finance. Quant à l'exécution du budget et le contrôle de son exécution, les interventions se font à travers la Direction Nationale du Contrôle Financier (DNCF), l'Inspection des Finances (IF), le contrôle Général des Services Publics (CGSP) pour le contrôle administratif, la section des comptes de la Cour Suprême (SC) pour le contrôle juridictionnel, et la Commission des Finances de l'Economie et du Plan de l'Assemblée Nationale pour le contrôle parlementaire.

Si le pouvoir exécutif est chargé de l'exécution des lois et règlements de l'Etat, il intervient à travers le Ministère de l'Economie et des Finances, dans l'élaboration du projet de la loi de finances selon la ligne politique définie par le Président de la République; il intervient également dans l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat. Le pouvoir législatif approuve et vote le budget qui lui est soumis, puis assure, en théorie, le contrôle de son exécution afin de vérifier la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Le pouvoir judiciaire intervient dans le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat à travers la Section des Comptes de la Cour Suprême, sur demande expresse du Président de la République, du Premier Ministre, ou du Président de l'Assemblée Nationale pour investiguer sur les malversations financières commises par les comptables publics. La Section des Comptes est également chargée de juger les comptes des comptables publics.

3. Elaboration et Exécution Budgétaire (Section 3). La procédure budgétaire proprement dite, conduite par la Direction Nationale du Budget, reste encore assez centralisée. Cette pratique devrait évoluer lorsque, dans le cadre du mouvement de décentralisation, les compétences des régions seront accrues ainsi que les ressources nécessaires pour y faire face. La procédure assure cependant une bonne discipline

budgétaire collective. D'autres aspects de la préparation budgétaire nécessitent par contre des améliorations.

La mise en place d'un *Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)* suppose que les autorités maliennes aient pris les mesures nécessaires pour gérer les dépenses dans un cadre pluriannuel et sur la base d'un cadrage de politique sectorielle. Les faiblesses actuelles de maîtrise du système de programmation budgétaire pluriannuel constatées au niveau des ministères concernés nécessiteront des efforts considérables de la part des autorités avant que le CDMT ne devienne une réalité sur le plan budgétaire.

Le Décret 44-060 stipule que la constatation de la loi de règlement devra intervenir avant la fin de l'année qui suit l'exercice fiscal concerné. Si le Mali a connu quelques retards dans ce domaine dans le passé, force est de reconnaître que depuis la fin de l'année 2002, des efforts appréciables ont été réalisés. Ainsi, les rapports des années 93, 94 et 95 ont déjà été transmis à l'Assemblée Nationale avec le rapport de conformité. Quant aux rapports des années 1996 à 2000, ils ont déjà été préparés et approuvés par le Conseil des Ministres. Pour l'année 2001, il est programmé pour le troisième trimestre 2003. La mission estime qu'avec les mesures de renforcement en cours pour donner à la Section des Comptes de la Cour Suprême les moyens de travail adéquats, le retard en ce qui concerne l'année 2002 sera très vite rattrapé.

4. Gestion comptable de la dépense (Section 4). Le circuit de la dépense au Mali obéit à deux règles fondamentales des finances publiques qui sont: (i) la séparation des fonctions de l'ordonnateur (phase administrative) et du comptable (phase comptable) et (ii) la règle de constatation du *service fait*. Ces règles sont toujours strictement respectées même au niveau régional.

La comptabilité générale de l'Etat comporte encore des faiblesses, dont certaines sont suffisamment importantes pour porter atteinte à la fiabilité de l'ensemble des comptes de l'Etat. Les problèmes constatés sont de façon générale liés davantage à une utilisation insuffisante du système existant qu'à des insuffisances de ce système.

D'autres problèmes spécifiques de gestion de la comptabilité générale constatés par la mission et qui sont susceptibles de porter atteinte à l'intégrité du compte de gestion de l'Etat sont les suivants:

- utilisation incomplète du système comptable avec la non exécution de l'opération dite de «réflexion», ce qui permet d'obtenir des informations en termes d'exécution budgétaire, mais non en termes de situation patrimoniale. Ainsi, la balance du trésor ne fournit qu'une information partielle;
- manque d'exhaustivité de la balance du trésor qui ne permet pas une lecture d'ensemble des opérations financières de l'Etat. Cette situation est imputable aux opérations liées aux projets financés sur ressources extérieures, dont la gestion ne passe pas par le Trésor, et n'y figure pas dans les comptes malgré la part relative très substantielle des concours extérieurs;

- soldes importants non apurés dans certains comptes d'imputation provisoire,
- absence du compte «avances aux régisseurs» dans la balance, ce qui empêche de connaître les mouvements de trésorerie chez les régisseurs ainsi que leur situation de trésorerie;
- existence de soldes importants non justifiés dans certains «comptes de tiers», dus à :
 - o L'imputation provisoire de la dette;
 - o L'ancienneté de certains soldes;
 - o L'imputation des exonérations.

Les autorités devraient prendre des mesures draconiennes en vue d'améliorer le niveau de la gestion de la comptabilité générale notamment par une formation professionnelle accrue de son personnel et par une responsabilisation des cadres de section chargés d'assurer avec plus de rigueur le suivi de la comptabilité générale de l'Etat. La Direction de la comptabilité publique est consciente de la nécessité d'améliorer le niveau de la comptabilité générale de l'Etat et devrait prendre des dispositions dans ce sens très prochainement.

5. Contrôle de la Dépense Publique (Section 5). La fonction de contrôle de la dépense publique est assez bien organisée. Son fonctionnement par ailleurs s'améliore avec le renforcement des structures comme l'Inspection des finances (IF) qui vient de bénéficier d'un appui substantiel du Projet de Développement du Secteur Financier (PDSF) tel que décrit plus bas. La Direction nationale du contrôle financier a entrepris une décentralisation partielle en détachant des contrôleurs financiers auprès de ministères sectoriels clés tels que l'Education, les Infrastructures, etc., ce qui de l'avis de l'administration malienne a amélioré la qualité des dossiers émanant de ces ministères.

Le Contrôle externe est représenté au Mali par l'Assemblée Nationale et la Section des Comptes de la Cour Suprême. De l'avis de l'équipe du CFAA, le Contrôle général des services publics (CGSP) étant un service de l'Exécutif, son contrôle est en fait un contrôle interne. Le CGSP ne devrait donc pas être considéré comme un service de contrôle externe et par conséquent ne saurait servir comme l'Institution supérieure de contrôle (ISC) au Mali conformément aux normes de l'International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). En effet, pour servir de (ISC), le CGSP devrait non seulement être compétent en matière de jugement des comptes et capable de se prononcer sur la régularité et la qualité de la gestion des ordonnateurs et des comptables, mais également disposé de cadres indépendants dont le statut ne devrait pas être confondu avec celui des fonctionnaires de la Primature ou du Ministère des Finances. Sans toutefois mettre en cause les compétences prouvées des cadres du CGSP, l'équipe du CFAA estime que son indépendance vis à vis de l'Exécutif n'est pas totale.

En résumé, l'équipe du CFAA estime que le contrôle externe au Mali mérite beaucoup plus d'attention qu'il n'en reçoit aujourd'hui. On constate par exemple, que l'Assemblée Nationale n'exerce en pratique aucun contrôle sur les Finances publiques et que la Section des Comptes souffrent encore du manque de moyens opérationnels à la hauteur des ces ambitions. Par conséquent, le CFAA recommande de renforcer le contrôle

parlementaire et de procéder à la mise en place d'une Institution supérieure de contrôle de l'Etat dans le respect des normes INTOSAI. La mission recommande enfin l'adoption d'une loi spécifique portant sur le fonctionnement et les attributions de cette nouvelle Institution supérieure de contrôle à même de garantir son indépendance, en attendant la création d'une Cour des Comptes effective.

Quant à l'Inspection des Finances, le MEF est conscient que son effectif devrait être renforcé. Elle ne dispose que de 26 Inspecteurs pour tout le pays. Cela est insuffisant. Compte tenu des restrictions sur la masse salariale qui rendent difficile tout recrutement nouveau, le MEF met les ressources en place dans le cadre du Projet de Développement du secteur Financier (PDSF) pour répondre aux priorités suivantes dans les six (6) à douze (12) prochains mois: (i) acquisition de micro-ordinateurs et de portables pour faciliter le travail et la mobilité des Inspecteurs, (ii) élaboration et la mise en place effective du Guide de l'Inspecteur, un instrument de travail qui harmonisera et facilitera le travail des Inspecteurs, (iii) l'organisation de séminaires de formation ciblés dans les domaines de la comptabilité privée, la comptabilité publique, la comptabilité matière, la douane et la fiscalité. En effet, ne disposant pas de toutes les compétences nécessaires dans le cadre de la lutte contre la corruption et la délinquance financière, l'IF estime qu'il est urgent de former les Inspecteurs déjà en place dans les domaines précités, quitte à se faire adjoindre de spécialistes pointus lors de missions particulières, et (iv) la mise en place d'un Centre de Documentation pour faciliter la formation continue des Inspecteurs et les tenir des avancées dans leur domaine.

6. Les Ressources Humaines du MEF (Annexe A-1). Le MEF est directement responsable de la gestion du personnel de l'Etat et de l'application des nouvelles règles de la Fonction Publique qui visent à stabiliser la situation de déficit en cadres qualifiés du personnel de l'Etat. L'uniformité de la détermination des emplois dans les départements ministériels et le fait que l'emploi n'est exprimé que par rapport à un niveau hiérarchique de postes sans description du contenu de ces postes fragilisent la gestion de tout le personnel de l'Etat. La détermination des effectifs est donc strictement normative et dictée par les contraintes budgétaires, établies en dehors de toute référence aux besoins réels et aux volumes de travail ainsi qu'aux missions/fonctions/tâches des directions.

Au niveau qualitatif, on note un déficit de cadres au niveau conceptuel. La sous-représentation des capacités requises par la crise de gouvernance est génératrice de sous-performances dans l'administration, l'expérience ne compensant pas assez le déficit en cadres de haut niveau (les agents de catégorie B occupent des postes de niveau A), ni même de niveau intermédiaire. Ces compétences existent sur le marché, mais le système de recrutement de la Fonction Publique sur concours, permet peu de les attirer ou de les identifier. Il serait donc urgent de procéder à (i) l'élaboration des descriptions de missions des directions et services, (ii) à la description de termes de référence des emplois, (iii) à l'établissement de tableaux d'effectifs prévisionnels, (iv) à l'application du système d'avancements et d'évaluation des agents, (v) à la formation et à la promotion interne des agents de niveau intermédiaire avec profil de carrière, (iv) création et responsabilisation de la direction des ressources humaines dans chaque institution (responsable d'une gestion rationnelle du personnel).

Faute d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (l'un des objectifs à termes de la réforme de l'administration malienne), le MEF, comme les autres institutions ministérielles, est contraint à un pilotage à vue des ressources humaines. On constate une forte mobilité par des affectations fréquentes, un manque de motivation et un manque de maîtrise et d'automatisme nécessaires pour l'accomplissement de leurs missions.

La formation, qu'elle soit qualifiante ou diplômante, est plus un concept général et une attente largement partagée qu'une politique élaborée, pilotée et programmée pour renforcer les performances à court et moyen termes du MEF. La formation du personnel du MEF se déroulait dans un cadre quasi-informel et sans mémoire institutionnelle. Mais sous l'égide du PNUD, le plan de formation a connu un début de mise en œuvre élaborée dans le cadre du PRECAGED (Diagnostic des ressources humaines des structures de planification et de gestion du développement au sein de l'administration et dans les collectivités décentralisées au Mali) en 2000. Il s'avère que le MEF n'a jamais établi de plan de formation, les mêmes thèmes de formation qualifiante se répètent parfois selon les besoins des projets et programmes financés par les PTFs sans que le public-cible soit identifié – seules les entités concernées le sont de manière générale - et sans que les potentiels d'acquisition des formés ne soient analysés.

7. Les Nouvelles Technologies de L'Information (Annexe B). Les systèmes de gestion de l'information aux niveaux budgétaire et comptable présentaient des lacunes très importantes jusqu'à une date récente. Les opérations d'exécution budgétaire de la dépense n'ont pas été informatisées dans le cadre d'une application intégrée. Chaque service gère son application qui n'est à priori pas compatible avec celle des autres utilisateurs. Les logiciels utilisés diffèrent entre le niveau central et le niveau régional et cela quelquefois au sein d'un même service. Le passage d'un système à un autre se fait essentiellement par support papier pour le re-saisie des données.

Les objectifs globaux de la Primature⁶ mentionnent l'informatisation comme une préoccupation majeure du Gouvernement. Cependant, aucune stratégie d'ensemble ou schéma directeur pour la réalisation d'une telle mission n'est encore disponible. Un plan d'action à moyen terme du Gouvernement pour la conception et la mise en place d'un *système d'information intégré des finances publiques* est nécessaire pour améliorer la circulation et la sécurisation de l'information grâce à un réseau reliant la Direction du budget, les Ordonnateurs, les Contrôleurs financiers et les Comptables du Trésor, les Impôts, la Douane et les Régions.

Grace à l'apport immédiat d'un système informatique intégré entre les différents services du MEF, les opérations d'exécution et de contrôle budgétaires seront accélérées et les délais réduits dans le suivi de l'exécution des projets, dus actuellement à l'inadéquation technique des solutions retenues dans un système multiple de matériels et de logiciels des différentes structures du MEF. L'harmonisation des standards technologiques et informatiques, la normalisation des matériels et logiciels communs à l'administration financière entraînera des besoins communs des services du MEF et le renforcement des

⁶ Budget Programme pour l'exercice budgétaire 2002, page 17

capacités de traitement automatisé des données de l'administration. D'où la nécessité d'adoption d'un système unique de gestion informatique de toutes les structures du MEF pour parer aux carences enregistrées jusque là et augmenter l'efficacité dans la gestion des finances publiques tant au niveau central que régional. L'informatisation des saisies et des éditions dans un système de traitement intégré reliant toutes les directions du MEF exige donc le développement des réseaux d'interconnexions des différents sites et serveurs impliqués afin d'expédier et de sécuriser aussi bien la gestion des ressources humaines que celle des finances publiques dans le cadre de la réduction de la pauvreté.

Plan d'Actions Prioritaires

L'ensemble des faiblesses constatées dans ce CFAA concernant la gestion de la dépense publique sont décrites dans le tableau de la Matrice des Recommandations du Volume II, Annexe 6, ainsi que les recommandations et actions proposées pour améliorer cette gestion. La mise en place des actions proposées dans le cadre du *plan d'action prioritaire* ci-joint au tableau 1 constitue une priorité absolue pour l'Etat, compte tenu des effets substantiels et immédiats que ces actions auraient sur l'amélioration de la gestion des finances publiques. Les autres recommandations et actions, non moins importantes, proposées dans le CFAA devraient également être mises en place sans tarder, mais en accordant la priorité à l'exécution du *plan d'action*.

Le programme d'action qui est proposé dans le CFAA devrait à terme, avec l'aide des bailleurs de fonds, permettre une amélioration substantielle du niveau de fiabilité des finances publiques au Mali. Certaines mesures (notamment d'ordre comptable) sont à prendre immédiatement et devraient être mises en œuvre avant la fin 2003 (cf. plan d'actions) afin de limiter les effets des dysfonctionnements constatés et améliorer la transparence et l'efficacité de la gestion des finances publiques.

TABEAU 1: MATRICE RESUMEE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES ⁷

OBSERVATIONS PRINCIPALE	RECOMMANDATIONS (ACTIONS & SOUS-ACTIONS)	Responsabilité	Besoin en Support et Assistance			Calendrier d'exécution			
			Faible	Moyen	Elevé	Court Terme Années 2003-04	Moyen Terme Années 2004-2006	Long Terme Années 2006+	
A. Faiblesses des capacités tant au niveau central que décentralisé dans la préparation et le suivi des budgets-programmes solides	i. Renforcer les capacités d'analyse des secteurs	Ministère Sectoriel			X				
	ii. Capitaliser les leçons de CDMT et du budget pluriannuel à jour en les intégrant dans le renforcement des capacités.	MEF (DNB)			X			X	
	iii. Formations ciblées et appuis techniques pour renforcer l'exécution et le suivi				X			X	
B. Appréciation inadéquate du potentiel de financement de la mission publique, faiblesse dans le recouvrement courant et dans la relance des restes à payer	i. Mettre à jour le fichier des contribuables et renforcer le suivi dans le recouvrement et les relances. Etablir une base de données fiables qui inclut le formel et l'informel (si possible). Mettre en place d'un système de relance automatique et suivi	DNI, MEF et Cadastre			X			X	
	ii. Mettre en application un système de Cadastre servant de la base d'imposition des revenus fonciers								
	iii. Rationaliser la répartition et la fonction de recouvrement des impôts au niveau central et au								

⁷

Les activités, les actions et les sous actions sont présentées de façon sommaire. Elles sont reprises en détails dans le Tableau 2, à l'Introduction

OBSERVATIONS PRINCIPALE	RECOMMANDATIONS (ACTIONS & SOUS-ACTIONS)	Responsabilité	Besoin en Support et Assistance			Calendrier d'exécution		
			Faible	Moyen	Elevé	Court Terme Années 2003-04	Moyen Terme Années 2004-2006	Long Terme Années 2006+
	niveau déconcentré en particulier							
C. Absence d'un système intégré d'exécution de la dépense	iii. Elaborer une stratégie pour améliorer le système intégré d'information des finances publiques par un réseau reliant la DNB, les Ordonnateurs, la DNEF et les Comptables du Trésor	MEF			X			X
D. Faiblesses des moyens logistiques et méthodologique des fonctions de contrôle et absence de Coordination effective	i. Le Contrôle Administratif i.a Cadres <u>Légaux</u> et <u>Institutionnels</u> Définir et harmoniser le statut des fonctions de contrôle avec des modalités d'accès transparentes	MEF		X				X
	i.b Cadre Organisationnel i.b.1 Rationaliser l'organisation des structures de contrôle. Mise en place du guide du CF et de IF i.b.2 Renforcer les moyens humains et matériels des structures de contrôle i.b.3 Mettre en place un système intégré de gestion des Rapports	MEF		X			X	X
	ii. Le Contrôle Juridictionnel ii.a Cadres <u>Légaux</u> et <u>Institutionnels</u> ii.a.1 Accélérer la transformation de la Section des Comptes en Cour des Comptes, et ii.a.2 Elaborer un statut des magistrats de la SC (CC, à terme)	La Cour Suprême L'Assemblée Nationale		X			X	X
	ii.b Cadre Organisationnel ii.b.1 Planifier le renforcement des effectifs et les moyens logistiques sur la	SC (Section des		X			X	X

OBSERVATIONS PRINCIPALE	RECOMMANDATIONS (ACTIONS & SOUS-ACTIONS)	Responsabilité	Besoin en Support et Assistance			Calendrier d'exécution		
			Faible	Moyen	Elevé	Court Terme Années 2003-04	Moyen Terme Années 2004-2006	Long Terme Années 2006+
	longue durée	Comptes)						
	iii. <u>Le Contrôle Parlementaire</u> iii.a Cadres Légaux et Institutionnels	AN/ Govt						
	iii.b <u>Cadre Organisationnel</u> Renforcer les effectifs techniques permanents et les moyens logistiques de la Commission des Finances de l'AN	AN/	X			X		X
E. Existence de soldes non apurés et retards dans la production des comptes.	i. <u>Amélioration du traitement des opérations comptable</u> i.a. Arrêter régulièrement les comptes et établir mensuellement la balances consolidée des opération du Trésor. Suivre et apurer régulièrement les comptes d'attente i.b Produire les comptes de gestion dans les cours délais et sortir le projet de loi de règlement dans les délais statutaires	MEF/DN TCP	X			X		X

INTRODUCTION

Le Mali est un vaste pays continental et l'un des dix pays les plus pauvres du monde avec une population d'environ 10.6 millions d'habitants (1999) et un taux de croissance moyen de 2,2% par an. Environ 7.6 millions de la population résident en milieu rural malgré l'existence d'une forte mobilité entre les milieux ruraux et les villes. Le revenu par habitant au Mali est estimé à 240 dollars US qui, en combinaison avec les bas niveaux des prévisions sociales, place le Mali au 166^{ème} rang mondial selon l'index du développement humain du PNUD. Ses indicateurs de développement humain sont inférieurs à la plupart de ceux des autres pays d'Afrique sub-saharienne et selon une enquête de 1998, un peu moins de 63,8% de sa population vit en dessous du seuil de pauvreté (un dollar par jour par habitant). Malgré un taux de croissance moyen de 4,3% pour la période 1994-2000 sa performance macro-économique reste fragile et n'est pas suffisante pour réduire la pauvreté de façon substantielle. Avec près de deux tiers de sa population vivant en dessous du seuil de pauvreté, il faudrait encore plus de temps pour réduire la pauvreté. Ceci implique que, si le Mali veut réaliser des progrès visibles dans la lutte contre la pauvreté à moyen terme, il devra faire preuve d'innovations sur de nombreux fronts, économiques, politiques et institutionnels, rechercher des synergies et créer des externalités et des économies d'échelle.

Récemment, le Mali a introduit des innovations significatives dans l'amélioration de la gestion des finances publiques. L'établissement de la Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration, la mise en place d'une stratégie contre la corruption, l'informatisation progressive dans la gestion (Budget, Trésor, la gestion de la dette, la Solde, etc.), le lancement des budgets-programmes, le CMDT, etc., sont parmi les changements qu'on peut citer comme ayant plus ou moins contribué aux progrès récents en matière de réduction de la pauvreté. Le CFAA se situe dans le même cadre.

Le résultat envisagé du CFAA est d'arriver à un niveau adéquat de la gestion des finances publiques permettant une application efficace et effective des ressources de l'Etat (financement intérieur et financement extérieur).

L'objectif est donc l'amélioration du système de gestion des finances publiques actuelles. Les activités entamées dans ce cadre ont consisté en premier lieu à une étude sectorielle sur la gestion des finances publiques, intitulée Country Financial Accountability Assessment (CFAA) ou Evaluation de la Gestion des Finances Publiques et des Pratiques Comptables du Secteur Privé. Elle a consisté en l'analyse de la qualité et de la fiabilité des mécanismes de gestion de la dépense publique au Mali ainsi que l'évaluation du niveau du risque relatif à cette dépense. En deuxième lieu des recommandations en vue d'améliorer la gestion des finances publiques seront formulées.

Le CFAA est une évaluation conjointe et non un audit. Il ne se substitue pas aux efforts déjà en cours dans le pays et sert plutôt de cadre de consolidation des approches multiples en vue d'une meilleure rationalisation du travail de l'administration et des partenaires au développement. C'est un instrument qui tente de faire la liaison entre les approches

passées et devrait favoriser l'émergence d'un instrument consensuel entre les PTF qui permettra de mieux appréhender la gestion des finances publiques et d'éviter les duplications coûteuses. Cette décision répond aux soucis des PTFs de limiter la multiplicité des concepts, des méthodes et des outils pour parvenir à une approche concertée en commun entre eux et les pays emprunteurs.

L'ensemble des recommandations servira au Gouvernement du Mali pour la préparation de son plan d'action pour la mise en place des mesures de réformes convenues.

1. LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE

Les législateurs maliens ont tenté de réglementer au mieux les différents aspects de la gestion des finances publiques. Leurs efforts ont été renforcés lors des dernières années par la réglementation communautaire édictée par l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine).

1.1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU BUDGET DE L'ETAT

La législation nationale malienne a adopté les principes du droit budgétaire français. Ces principes sont basés sur les grands principes généraux reconnus au plan international:

- a. les principes généraux d'unité et d'universalité budgétaires;
- b. le principe général de la durée: l'annualité budgétaire;
- c. le principe de gestion: la spécialité budgétaire;
- d. et le principe de l'équilibre budgétaire.

Dans l'ensemble, la consécration de ces principes a pour objectif de permettre un contrôle parlementaire plus opérationnel et d'assurer la sécurité des deniers publics ainsi que la transparence dans leur gestion.

(a) L'unité budgétaire:

Cette règle exige que toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat soient regroupées dans un document unique qui retrace toute l'activité financière de l'Etat et sur lequel se prononcera le Parlement.

L'intérêt pratique d'une telle règle est qu'il devient plus aisé au parlement d'apprécier la politique budgétaire du gouvernement grâce à ce document unique qui est de surcroît accompagné de plusieurs annexes indispensables à sa compréhension.

Le droit budgétaire malien a consacré cette règle. Ainsi, selon l'art. 22 de la loi N° 96 – 060 du 04 novembre 1996, relative à la loi de finances, «le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat».

(b) L'universalité budgétaire.

Poursuivant les mêmes objectifs que l'unité, à savoir assurer l'exercice effectif du contrôle parlementaire sur l'exécutif en matière financière, la sécurité des deniers publics et la transparence dans la gestion budgétaire, ce principe veut que l'on fonde en une masse toutes les ressources fiscales et autres produits et que l'on mette en regard l'ensemble des dépenses. Cette exigence permet au parlement de connaître et de contrôler le montant des ressources et des charges publiques.

Le principe de l'universalité comporte deux aspects:

La règle du produit brut

Elle fait obligation d'inscrire dans le document budgétaire toutes les dépenses et toutes les recettes pour leur montant brut, sans omission et sans dissimulation. Elle exclut toute contraction, toute compensation entre les recettes et les dépenses qui ferait apparaître un chiffre net. Cette règle renforce la transparence dans la gestion en permettant d'éviter des camouflages d'opérations financières de la part des administrations publiques. Ainsi, l'article 23 alinéa 1 de la loi n° 96 060 prescrit qu' « il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction des recettes et des dépenses.

La règle de la non affectation

Elle interdit tout lien juridique particulier entre une recette et une dépense. Toutes les recettes encaissées tombent dans une masse unique couvrant sans distinction de provenance toutes les dépenses de l'Etat. Ainsi, l'article 23 alinéa 2 de la loi prescrit que «l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses sont imputées au budget qui comporte le budget national et le budget régional».

(c) L'annualité budgétaire

Le droit budgétaire malien consacre le caractère annuel de la loi de finances. Le budget de l'Etat est préparé, approuvé et exécuté chaque année. Ainsi, l'article 24 de la loi n° 96 - 060 prescrit que «l'année financière commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre de la même année». Ce principe comporte deux aspects dans son application pratique:

Le budget doit être préparé et voté chaque année.

Le gouvernement se trouve dans l'obligation de présenter au parlement un document prévisionnel de recettes et de dépenses chaque année. Cette obligation est consacrée par l'article 2 alinéa 1 selon lequel «la loi de finances de l'année qui contient le budget, prévoit et autorise pour chaque année l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat».

Depuis la constitution du 25 février 1992, le budget a été régulièrement présenté au Parlement qui l'a toujours approuvé sans qu'on ait recours aux techniques dérogatoires.

Le budget doit être exécuté en une année.

L'autorisation donnée au gouvernement par le parlement pour exécuter le budget n'est valable que pour une année. Les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre du budget suivant sauf dans les cas des lois de programmes, des autorisations de programmes et des crédits de paiement (articles 14 et 16 loi n° 96 060).

Dans ce sens, l'article 44 précise que le projet de loi de règlement annule les crédits non utilisés à la fin de la période d'exécution du budget. De même, l'autorisation de percevoir les impôts est annuelle (article 6 de la loi n° 96 060).

(d) La spécialité budgétaire

A la différence d'un budget d'entreprise où les prévisions ont un caractère indicatif les prévisions budgétaires de l'Etat sont impératives dès lors que le parlement a donné son autorisation. Les ordonnateurs et gestionnaires de crédits ne peuvent plus changer à leur niveau ni le montant, ni la destination.

L'autorisation parlementaire porte sur des unités relativement réduites de crédits et le gouvernement est invité à exécuter des dépenses déterminées pour une opération prévue avec un montant déterminé. Plus les catégories de dépenses seront précises, plus la liberté du gouvernement est théoriquement réduite.

La spécialité budgétaire a été consacrée par le droit budgétaire malien à travers l'article 10 alinéa 2 de la loi N°96 – 060, selon lequel les crédits «sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination...».

(e) L'équilibre budgétaire

L'équilibre budgétaire a été consacré comme la marque d'une saine gestion budgétaire. Il prévoit une égalité parfaite entre les recettes et les dépenses. En d'autres termes, les dépenses courantes (administration générale, etc.) doivent être couvertes par des recettes courantes.

Cet équilibre est devenu de plus en plus difficile à réaliser, surtout avec l'implication des finances publiques dans l'activité économique. La notion d'équilibre s'est transformée en une notion d'équilibre économique général ou global en adéquation avec la conception moderne des finances publiques

Cependant, les gouvernants continuent d'utiliser des artifices pour présenter des budgets équilibrés. Au Mali, la notion d'équilibre trouve sa consécration dans la constitution et le droit budgétaire. Ainsi, l'article 77 de la loi fondamentale prescrit que «...Le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses...». Ce qui veut dire qu'un projet de loi des finances tolérant un déficit ne saurait être accepté, ni voté par le parlement.

Dans le même sens, l'article I de la loi n° 96 - 060 prescrit que les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat compte tenu de l'équilibre financier et des objectifs économiques et sociaux. L'article 40 est plus clair quand il mentionne que «le projet de loi de finances détermine pour l'exercice les voies et moyens de l'équilibre financier...». Ainsi, le gouvernement doit négocier avec les organismes de financement pour combler tout éventuel déficit.

Par ailleurs, parmi les documents annexes devant accompagner le projet de finances à l'Assemblée Nationale, l'article 41.1 prévoit l'adjonction d'un rapport définissant l'équilibre financier.

Enfin, l'article 47 alinéa 1 reprend les dispositions de l'article 77 de la constitution selon lesquelles le projet de loi de finances «doit prévoir les ressources nécessaires à la

couverture intégrale des dépenses». Ce martèlement dispositionnel est révélateur de l'importance que l'on accorde à la notion d'équilibre dans la gestion des finances publiques.

1.2. LES REGLES BUDGETAIRES

Les Forces:

Les principes fondamentaux tels que définis par le droit budgétaire malien, ont défini un cadre formel clair, et propre à une bonne gestion et un contrôle des dépenses budgétaires. Ils doivent assurer la transparence dans la gestion des deniers publics. La recherche d'une transparence et d'une efficacité accrues a conduit le gouvernement à initier quelques réformes d'une transparence et d'une efficacité accrue:

Au niveau de l'élaboration du budget de l'Etat: Le Mali a opéré une sorte de décentralisation de la préparation budgétaire. La circulaire est aussi adressée aux Hauts Commissaires des régions qui doivent présenter des propositions de budgets en collaboration avec les directions régionales du budget au même titre que les ministères. Le Haut commissaire est ordonnateur du budget de la région.

La réforme imminente de la nomenclature budgétaire: conformément à la directive n° 04/98/CM/MUEMOA relative à la nomenclature budgétaire, un système de passage a été déjà fait et le décret n°163 du 16 Avril 2003 portant nomenclature du budget de l'Etat le conforme.

L'élaboration des budgets-programmes ou budgets par objectifs: Le budget classique tel qu'il est connu a des avantages pratiques: il permet une bonne identification de l'objet de la dépense, facilite le contrôle budgétaire. Cependant, il comporte de sérieuses faiblesses: il est peu utile pour formuler des politiques. Par ailleurs, il n'identifie pas les priorités et ne dit rien sur les objectifs poursuivis. De ce fait, l'élaboration des budgets-programmes depuis 1998 constitue un progrès énorme compte tenu des difficultés que l'on peut rencontrer dans cette ambition. La circulaire budgétaire du 20 mai 2002 définit ainsi le budget-programme et ses missions: «le budget-programme est un document de synthèse. Il analyse l'ensemble des ressources publiques consacrées aux grandes missions de l'Etat. Il a pour objectif d'éclairer les décisions budgétaires et de les mettre en conformité avec les orientations fixées par les autorités de l'Etat». L'atout majeur du budget-programme est qu'il proscrit le pilotage à vue. Par ailleurs, il doit permettre un contrôle de l'efficacité de la dépense publique.

L'élaboration du TOFE: produit mensuellement, le TOFE se présente comme un outil de pilotage des finances publiques. L'élaboration du TOFE a été prescrite par la directive n° 06/98/CM/UEMOA du 22/12/98. Il a pour ambition de faciliter la formulation, le suivi des politiques budgétaires et leur coordination. Dans l'ensemble, le Mali a mis en branle beaucoup de réformes qui doivent contribuer à l'assainissement de la gestion des finances publiques. Cependant, toutes les difficultés ne sont pas levées.

Les faiblesses

Il faut relever que les grands principes fondamentaux existent bien dans le droit budgétaire malien mais, comme partout ailleurs, des dérogations légales existent pour introduire davantage de flexibilité dans leur application. A côté de celles-ci, le gouvernement a également introduit des innovations salutaires mais dont l'application n'est toujours pas systématique.

Au niveau des principes budgétaires

L'unité budgétaire: Si ce principe est globalement respecté, l'on constate néanmoins des exceptions:

- la pluralité des comptes: outre le budget général, la loi n° 96. 060 prévoit des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor ;
- de même, les communes (703) sont dotées de budgets indépendants de celui de l'Etat;

L'universalité budgétaire

Même si le respect de ce principe est nécessaire pour la garantie d'une saine gestion, il n'en demeure pas moins que le régime financier a institutionnalisé certaines dérogations qui, complaisamment utilisées, peuvent vider la règle de son contenu original. Deux éléments sont à souligner.

La règle du produit brut: Cette règle souffre dans son application du fait de la pluralité des comptes (les gestions hors budgétaire, surtout pour les aides extérieures), une situation qui ne va pas sans poser des problèmes à l'Etat. Le maintien du statut quo, sans mesures de redressement immédiat, pourrait porter atteinte à la règle du produit brut ce qui à terme pourrait s'interpréter comme une dérogation.

La règle de la non affectation: Elle connaît quelques dérogations:

- *Les fonds de concours*: cette dérogation est admise par l'article 28 de la loi n° 96 - 060. En effet, son alinéa 2 définit les fonds de concours comme des fonds versés par les personnes physiques ou morales pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'Etat ou à des administrations publiques et sont directement portés en recette au budget. Dans cette hypothèse, un crédit équivalent au fonds de concours est ouvert par arrêté du Ministère des Finances (article 46).
- *Le rétablissement des crédits*: il est aussi prévu par l'article 28 alinéa 1. Ainsi, peuvent faire l'objet d'un rétablissement de crédits les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires et des recettes résultant de cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires. La procédure est réglée par arrêté du Ministère chargé des Finances.

- En dehors du budget général, l'affectation est de règle pour les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

La règle de l'annualité: Depuis l'adoption de la constitution du 24 février 1992, et la mise en place des institutions démocratiques, le principe de l'autorisation parlementaire est respecté.

Au niveau du vote annuel, l'Assemblée Nationale a régulièrement eu l'occasion d'exercer effectivement ses prérogatives financières et ce dans les délais, évitant au gouvernement le recours aux solutions dérogatoires.

Cependant, au terme de l'article 14 alinéa 3, les autorisations de programmes ne peuvent être ordonnancées que si elles sont assorties de crédits de paiement.

Au niveau de l'exécution annuelle de la loi de finances: l'obligation d'exécuter la loi de finances en une année est respectée par le gouvernement. Cependant, quelques légales viennent assouplir la rigueur de la règle.

La règle de la spécialité: elle est bien appliquée au Mali.

L'équilibre budgétaire: Formellement instauré, il est respecté au Mali.

1.3 RECOMMANDATIONS

Le dispositif légal tel que décrit précédemment est conforme aux principaux fondamentaux appliqués dans plusieurs pays. Il est exhaustif et offre un cadre cohérent pour une gestion transparente des ressources publiques. Son application connaît cependant quelques faiblesses. En effet, les grands principes budgétaires aujourd'hui au Mali connaissent des atténuations. Bien que ces dernières soient autorisées par des articles de Loi, pour assurer une plus grande souplesse dans la gestion, le recours assez fréquent à ces dérogations légales pourrait porter atteinte à l'intégrité des opérations.

Exemple: le régime financier actuel donne une trop grande liberté quant au recours aux crédits globaux et admet une telle liberté dans la répartition des crédits (article 11 alinéa 4 loi n° 96. 060). Tous les services en sont pourvus.

Le recours systématique à ces crédits n'est pas un signe de transparence, ni de rigueur dans la gestion. De surcroît, il n'incite pas les services à faire une prévision plus rigoureuse de leurs besoins.

Au niveau des budgets-programmes: il n'y a pas encore une parfaite mesure de leur efficacité. La définition de quelques indicateurs pertinents pour pouvoir évaluer et mesurer la mise en œuvre de ces budgets serait utile. Il faut nécessairement définir des indicateurs d'impact.

2. LES INSTITUTIONS

2.1 LES ACTEURS

Le cadre institutionnel, est caractérisé par le principe de la séparation et celui de l'égalité des pouvoirs. Ainsi, la constitution du 24 février 1992 a consacré l'existence de trois pouvoirs indépendants et égaux qui sont:

Le Pouvoir Exécutif: La constitution met en place un exécutif bicéphale composé d'un Président de la République, chef de l'Etat (article 29) Président du Conseil des Ministres, et d'un gouvernement dirigé par un Premier Ministre (article 44). Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et à cet effet, dirige l'Administration et la force armée (article 43); tandis que le Premier Ministre dirige et coordonne l'activité du gouvernement. Il exerce le pouvoir réglementaire et est responsable de l'exécution de la politique de défense nationale (article 4).

Le Pouvoir Législatif: Il est représenté par le Parlement. Selon la constitution (article 44), le Mali est doté d'un parlement monocaméral. La chambre unique est dénommée Assemblée Nationale. Les membres portent le titre de députés lesquels sont élus au suffrage universel direct pour 4 ans.

Le Pouvoir Judiciaire: Il est organisé par le titre VII de la constitution. Ce pouvoir s'exerce à travers la Cour Suprême et les Cours et Tribunaux institués par la loi. L'article 81 alinéa 1 garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire vis à vis du pouvoir exécutif et législatif. Ces attributions fondamentales sont définies aux alinéas 2, 3 et 4. Le pouvoir judiciaire est gardien des libertés définies par la présente constitution. Il (i) veille au respect des droits et libertés définis par la présente constitution, et (ii) est chargé d'appliquer dans le domaine qui lui est propre les lois de la République.

La description des rôles et les attributions des différentes institutions est donnée en annexe 2.

Au niveau communautaire, dans le cadre de l'intégration sous-régionale, le Mali est membre de l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine) qui a succédé à l'UMOA (Union Monétaire Ouest Africaine) en 1994. Cette institution s'est donnée pour ambition de réaliser une refonte des règles de gestion des finances publiques dans l'espace UEMOA. A cet effet, et à l'instar des autres Etats membres, le Mali s'est engagé à respecter les actes pris par les organes de l'Union et tendant à l'harmonisation des législations nationales en matière budgétaire à instaurer une plus grande transparence dans cette gestion. Cette supranationalité oblige les états membres à appliquer les actes arrêtés par les organes de l'Union nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure.

Les trois pouvoirs constitutionnels participent, directement ou indirectement à travers diverses structures à la gestion des finances publiques ou à la garantie de la sécurité et de la transparence dans la gestion des finances publiques.

Dans la spécialisation des tâches, l'exécutif est chargé de l'exécution des lois et règlements de l'Etat. Cependant, ses démembrements interviennent de manière déterminante dans la gestion des finances publiques, notamment au niveau de la préparation et de l'exécution de la loi de finances, ainsi qu'au niveau du contrôle et de l'exécution du budget à travers le Ministère de l'Economie et des Finances.

2.1.1. L'Elaboration du Budget

L'élaboration du budget se joue à deux niveaux. D'une part au niveau politique du Parti au pouvoir, on intervient pour donner des directives et imprimer une marque politique au contenu du budget de l'Etat (*Cf. annexe 1*). D'autre part, le ministère de l'Economie et des Finances (MEF) avec ses organes spécialisés affectuent le travail à l'élaboration du budget de l'Etat en collaboration avec les ministères sectoriels et leur demembrement.

2.1.2. Le Ministère de l'Economie et des Finances

Cf. en annexe A-1 l'organigramme du MEF ainsi que la description des rôles et missions des différentes directions

Au niveau central à Bamako, le MEF est organisé en quatre (4) directions générales, trois (3) Directions nationales, une (1) Inspection Générale, une (1) Direction Administrative et Financière, une (1) Agence Comptable Centrale du Trésor, une (1) Recette Générale du District, une (1) Paierie Générale Du Trésor et services. Son champ de compétence s'exerce dans les régions au travers de 4 directions régionales (Impôts, Douanes, Budget et Contrôle Financier), et du réseau du trésor (perceptions, trésoreries régionales, et trésoreries principales). Toutes ces unités participent à l'accomplissement des fonctions principales assumées par le MEF:

- Définition et choix de stratégies et politiques de développement économique et social;
- Elaboration et exécution du budget;
- Gestion du budget;
- Contrôle et inspection;
- Gestion des recettes et ressources fiscales ;
- Gestion de ressources et moyens communs au seul MEF
- Gestion directe et centralisée par le MEF des moyens communs à tous les ministères

La coordination et l'arbitrage de l'action publique sous l'égide du MEF, associent tout ou partie des directions internes et/ou différentes institutions externes, et s'exercent principalement au travers des organes spécialisés de la commission parlementaire et de la section des comptes de la Cour Suprême.

Quant à la décentralisation, qui entraîne un transfert de compétences aux collectivités locales (provinces et communes), bien qu'elle implique différentes administrations publiques, le ministère de l'Economie et des Finances reste seule responsable des aspects liés à la gestion financière et comptable des collectivités locales.

Les chapitres «exécution budgétaire», «procédure de la dépense et de la gestion comptable» et «le contrôle budgétaire» reprendront les forces et faiblesses de l'organisation institutionnelle, qui seront analysées plus largement et de façon générique.

2.1.2.1. La Direction Nationale du Budget

Elle constitue le point d'impulsion dans le processus budgétaire. Selon l'art. 2 de la loi N° 86 –100 du 9 février 1987, portant création de la Direction Nationale du budget, celle-ci a pour mission la conception, la coordination et le contrôle de la politique et de la réglementation budgétaire de l'Etat. La direction nationale du budget (DNB) comprend plusieurs divisions, qui participent à l'élaboration et au suivi de l'exécution budgétaire.

Outre la question de préparation du budget, la Direction Nationale du Budget assure également trois autres missions:

- La centralisation des propositions budgétaires des ministères dépensiers;
- La correction de ces propositions budgétaires;
- L'organisation des arbitrages à l'issue desquels l'avant projet de budget peut être établi.

2.1.2.2. Les Directions Générales des Douanes et des Impôts

La direction Générale des douanes est chargée d'appliquer la législation douanière et de percevoir les droits et taxes y afférents. Quant à la Direction Générale des Impôts, elle est chargée de l'application de la législation fiscale. Les prévisions budgétaires en recettes effectuées par la DNB sont faites à partir des simulations basées sur les données fournies par ces deux grandes directions générales.

2.1.2.3. La Direction Générale de la Dette Publique

Les attributions sont définies par la loi N° 93 077 du 29 septembre 1993. Elle est organisée en trois sous-directions et un centre d'information. L'évaluation du montant de la dette à prendre en compte dans le budget annuel revient à la sous direction du service de la dette (article 14 du décret 93 484 du 20 décembre 1993).

2.1.2.4. La Direction Nationale de la Planification

Il lui incombe la préparation du budget spécial d'investissement (BSI) qui se subdivise en deux parties:

- le BSI sur ressources internes, c'est-à-dire la part qui sera financée par le budget de l'Etat;
- le BSI sur ressources extérieures, financé sous forme de projets à la suite de conventions signées avec des partenaires au développement.

2.1.3 Exécution du Budget

2.1.3.1. La Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique

Au niveau de l'exécution du budget, la DNTCP est l'acteur principal. Créée par la loi N° 02 030 du 4 mars 2000, la mission de la DNTCP est définie ainsi par l'article 2: "la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique a pour mission la gestion de la Trésorerie publique et la gestion comptable du portefeuille de l'Etat, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique financière et monétaire de l'Etat, le suivi, la mise en œuvre et l'élaboration de la politique de l'Etat en matière d'assurance"⁸.

2.1.3.2. La Direction Générale des Marchés Publics

Elle n'intervient pas directement dans l'exécution de la loi de finances mais son action contribue à garantir la sécurité et la transparence dans la gestion des finances publiques. En effet, cette direction s'occupe de la diffusion et du contrôle de la réglementation des marchés publics, notamment le contrôle de la régularité des procédures de passation des marchés publics. Le code des marchés publics prévoit des sanctions sévères à l'encontre d'agents et de fonctionnaires auteurs d'actes constitutifs de corruption.

2.1.4. Le Contrôle de l'Exécution Budgétaire

La sécurité des deniers publics passe par un contrôle permanent et rigoureux en amont comme en aval. Au Mali, comme dans les pays de la sous-région, confrontés depuis les années 90 aux problèmes économiques et financiers, la notion de bonne gouvernance est devenue un leitmotiv, un élément même du standing international de ces Etats; cela se traduit depuis lors par la mise en œuvre de programmes de réforme des administrations publiques et des structures politiques. L'objectif fondamental recherché dans ce processus de modernisation ou de développement institutionnel est de rendre plus transparentes la vie politique et la gestion budgétaire. Dans le même sens, la lutte contre la corruption et la délinquance financière connaît un regain dans ces pays. Ainsi, en même temps que le Mali adoptait un cadre de lutte contre la pauvreté, il s'engageait dans la lutte pour la sécurité et la transparence dans la gestion des finances publiques. Cette lutte est matérialisée par une modernisation des structures des ministères de l'économie et des finances pour améliorer les circuits financiers, par une réforme des structures de contrôle et une politique de renforcement du pouvoir judiciaire a été entreprise.

Dans cette nouvelle vision, l'architecture institutionnelle de contrôle mise en place par le Mali permet de réaliser les objectifs de sécurité et de transparence dans la gestion des finances.

Le contrôle s'effectue à trois niveaux:

- Au niveau administratif;
- Au niveau parlementaire;
- Et au niveau juridictionnel.

⁸l'élaboration de cette direction a été faite dans le module "dépense"

2.1.5 L'Administration Territoriale

Le processus de décentralisation entamé en 1994 a régi l'administration malienne en collectivités territoriales sur la base des communes, des cercles et des régions. La gestion des collectivités territoriales revient au maire ou au président du conseil de cercle, selon les lois fondatrices qui leur confèrent une autonomie de gestion. L'architecture institutionnelle des réformes au Mali prend en compte différentes dimensions (politique, administrative et budgétaire) et remet en cause le nouveau rôle de l'Etat dans les relations entre gouvernance, économie de marché et réduction de la pauvreté. Il va sans dire que les orientations de la décentralisation œuvrent pour le renforcement du pouvoir au niveau des collectivités territoriales de base tout en améliorant l'efficacité de la gestion des ressources budgétaires.

D'après les textes organiques de la décentralisation, les régions (au nombre de huit) sont le niveau principal de la collectivité locale, dont leurs chef-lieux ont le statut de communes. L'exécution budgétaire dans les collectivités territoriales se fait conformément aux règles de gestion de la comptabilité publique et requiert l'intervention des autorités investies du pouvoir d'ordonnancement (maire, président du conseil de cercle ou président de l'assemblée régionale) et d'un public, qui est responsable de la gestion des finances publiques soit devant le MEF, soit devant le juge des comptes.

Le progrès dans la mise en œuvre du processus de décentralisation au Mali dépend de la capacité de chacune des collectivités locales, dont le cheminement est basé sur l'apprentissage par expérience, ce qui permet de continuer en parallèle avec le renforcement des capacités. Aujourd'hui, des assemblées (délibérante, conseil communal, conseil de cercle, régionales) sont élues et mises en place, et la gestion des capacités (administrative, budgétaire et financière) des collectivités territoriales locales devrait être encouragée dans la perspective du développement économique et de réduction de la pauvreté.

3. EXECUTION BUDGETAIRE

3.1 LE CONTEXTE

L'Exécution budgétaire s'est intéressée essentiellement aux aspects du dispositif de gestion des finances publiques dans cinq domaines. Il s'est agi (i) du circuit de la recette, (ii) du circuit de la dépense, (iii) de la gestion de la trésorerie, (iv) de la comptabilité publique et la production de l'information financière, et (v) de la comptabilité matière et la production de l'information administrative sur les biens.

La gestion des finances publiques connaît aujourd'hui au Mali des avancées notables avec des innovations et des réussites qui concourent à la production d'une information financière fiable. En effet, le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) comprend à la fois des Directions Nationales et Générales pour la gestion des recettes et des dépenses budgétaires, de la trésorerie et de l'information financière. Le dispositif repose sur l'organisation institutionnelle décentralisée de l'ordonnancement ce qui lui donne beaucoup de flexibilité. En outre, le Gouvernement a également opéré des mutations institutionnelles réussies⁹.

En ce qui concerne les activités de recouvrement, de contrôle, de gestion des ressources et de traitement de l'information, on note qu'elles se déroulent dans un cadre régi par des textes réglementaires bien élaborés et selon des procédures et documents de travail établis. Le cadre d'exécution est informatisé même s'il subsiste encore quelques problèmes au niveau de l'interconnexion du système. Cette organisation est aujourd'hui à la base des acquis importants dans le domaine de la gestion de la trésorerie tels que l'absence d'arriérés de paiements, la production des plans hebdomadaires de trésorerie (rares tensions de trésorerie) et le suivi des procédures de rapprochement mensuel des données statistiques avec les données comptables des différentes Directions du MEF. Enfin, l'option pertinente du Gouvernement du Mali d'adopter le budget-programme en complément du budget moyen et comme instrument de politique et de gestion économique constitue une vision stratégique qui va sans doute améliorer d'avantage le suivi de l'exécution budgétaire, plus particulièrement pour les ressources de l'initiative des Pays Pauvres très Endettés (PPTE) et celles affectés à la réduction de la pauvreté dans le Cadre Stratégique de la Réduction de la Pauvreté (CSLP).

3.2 LE CIRCUIT DES RECETTES

3.2.1. Constat

3.2.1.1. La Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique

⁹ La création de la Direction Générale de l'Administration des Biens de l'Etat pour consolider et renforcer l'efficacité de certaines activités de gestion.

La direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique est créée par l'Ordonnance N° 02-030/P.RM du 4 mars 2002 et organisée par le décret N° 02-127/P.RM du 15 mars 2002.

Le Trésor est Chargé du recouvrement des impôts directs. Cette fonction est depuis 2002, suite à la réforme fiscale, transférée en partie à la Sous-Direction des Grandes Entreprises de la Direction Générale des Impôts. Le reste des recouvrements effectués par le Trésor sera entièrement transférée à la Direction Générale des Impôts dans les meilleurs délais.

3.2.1.2. La Direction Générale des Douanes

Les procédures de mobilisation des recettes découlant de la réglementation douanière sont consignées dans un manuel datant de 1969 qui est d'ailleurs en relecture. A l'heure actuelle, la DGD dispose de 54 bureaux de douane dont 11 ouverts à toutes les opérations douanières. Elles pratiquent deux modes de recouvrement des droits à savoir, (i) le paiement au comptant en espèces ou chèques (ii) le crédit d'enlèvement qui est conditionné au dépôt entre les mains du Trésorier Payeur, d'une caution renouvelable chaque année. Ce dernier mode de recouvrement donne lieu à la délivrance par le Trésor d'une quittance et à l'approbation d'un crédit d'enlèvement couvert par une caution de garantie, pour laquelle la DNTCP a mis en place toute une procédure de suivi.

3.2.1.3. La Direction Générale des Impôts

Elle est régie par un lot de textes portant sur son organisation et définissant également ses missions, ses attributions et le rôle de ses services. Nous avons constaté que la DNI est confrontée à un réel problème d'optimisation de ses recouvrements qui proviennent surtout de déclarations erronées, et qui appellent régulièrement à des redressements substantiels. Ces redressements sont estimés à deux (2) milliards de F.CFA par an. En outre, une étude du projet PAMORI a révélé que le potentiel fiscal global non exploité est estimé à 60 milliards et se situe principalement en secteur rural.

3.2.1.4. La Direction des Domaines de l'Etat

Elle regroupe toutes les structures des recettes liées aux droits et produits domaniaux ou générés par l'exploitation de la terre. Tout comme la DNI, ses activités sont réglementées par le Code Général des Impôts. Ses performances à ce jour sont considérables car si en 2000 elle n'a réalisé que 12 milliards FCFA, en 2001 ses réalisations ont atteint 23,644 milliards FCFA, soit 96,4% de ces prévisions.

3.2.2. Evaluation du Dispositif

Le problème du circuit des recettes se pose essentiellement en terme de dispositif de contrôle interne relatif à la liquidation ou aux émissions non recouvrées et au suivi des restes à recouvrer dans la comptabilité auxiliaire du Trésor Public. Nous avons constaté que la DNI est confrontée à un réel problème d'optimisation de ces recouvrements.

La Direction des Domaines de l'Etat souffre quant à elle de l'absence d'informations sur l'estimation de son potentiel fiscal. Cette réalité qui s'apparente à un pilotage à vue constitue son plus gros handicap dans l'élaboration de ses prévisions de recettes à moyen terme. A cela il faudrait ajouter l'absence d'un Service de cadastre, dont l'existence aurait permis de mieux appréhender l'assiette fiscale réelle.

De façon générale, les services des recettes connaissent un déficit quantitatif en ressources humaines, qui est aggravé par un besoin pressant de formation de certains agents et le manque de moyens de locomotion appropriés et fonctionnels (de façon générale pour la DNI et les Domaines et dans une moindre mesure pour le Cadastre). La Direction des Domaines est encore plus démunie dans la mesure où elle n'est même pas informatisée.

3.2.3. Analyse du Risque

Les risques qui découlent du constat ci-dessus constituent une contrainte majeure à l'optimisation des divers recouvrements des ressources. Nous avons noté entre autre:

- ✓ la dépendance de la fiscalité de porte des activités transversales de transport en général.
- ✓ l'existence et le suivi de certaines procédures de recouvrement ont, peut-être en l'absence d'un suivi rigoureux, généré des restes à recouvrer sur des opérations effectuées au comptant, créant ainsi une situation anormale et assez difficile à comprendre dans le contexte actuel.
- ✓ le manque de civisme fiscal du contribuable moyen est pour beaucoup dans la fraude et l'évasion fiscale matérialisées par des déclarations incorrectes des assiettes fiscales.
- ✓ Enfin les mutations institutionnelles inachevées représentent un risque important. C'est le cas, par exemple du creation du Ministère des Domaines et des Affaires Foncières qui ne dispose pas de moyens de travail, d'un Service de Cadastre par exemple, et d'un manuel de procédures.

3.2.4. Recommandations

- ✓ Renforcer les capacités de recherche des brigades;
- ✓ Doter le ministère des Domaines et des Affaires Foncières du Service de Cadastre et d'un manuel de procédures régulièrement mis à jour;
- ✓ Cerner les contours des restes à payer au comptant et parvenir à une résolution immédiate. Une solution est d'autant plus urgente que ces restes à recouvrer laissent croire à des entrées de caisse, ce qui ne serait pas le cas, semble-t-il.

3.3 LE CIRCUIT DES DEPENSES

3.3.1. Constat

Le circuit de la dépense dispose d'atouts majeurs. En effet, les lois 96-060 sur la loi de Finances et 96-061 sur les principes fondamentaux de la Comptabilité Publique ainsi que leur décret d'application 97-192, renferment l'essentiel des dispositions relatives au contrôle de la dépense publique et aux sanctions d'ordre administratif, politique ou pénal à l'égard des ordonnateurs principaux et secondaires.

Quant au budget de l'Etat, il est au Mali constitué de deux sous-ensembles: le budget national de fonctionnement et le budget spécial d'investissement (BSI). En amont de cet ensemble, on trouve le guide de préparation du budget et les lettres de cadrage et circulaire, d'exécution budgétaire qui constituent des outils pertinents de travail. Il faut noter enfin, que la part moyenne des dépenses publiques couvertes par des ressources financières extérieures est de l'ordre d'un tiers du budget et que dans leur exécution, la priorité est donnée à la dette et aux salaires. Il convient aussi de signaler l'existence d'un budget décentralisé dont la préparation et l'exécution sont régies par d'autres lois et textes et structurées par d'autres nomenclatures.

Les structures institutionnelles chargées de l'exécution de la dépense publique du budget de l'Etat sont la Direction Nationale du Budget (DNB) et la DNTCP ainsi que leurs démembrements régionaux, la DNP et les Directions Administratives et Financières (DAF) des ministères dépensiers.

3.3.2 Evaluation du Dispositif

Les dépenses publiques au Mali sont régies par des textes qui distinguent entre la procédure de droit commun ou procédure normale et la procédure dérogatoire. La procédure normale comprend quatre (4) phases qui sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. De façon générale au Mali, seules les dépenses dites de souveraineté (Fonds spéciaux de la Présidence, de l'Assemblée Nationale et de la Cour Suprême) dérogent à la procédure normale de la dépense publique.

Si dans l'ensemble le système semble fonctionner de façon satisfaisante, on note cependant un bon nombre de rejets de mandats de paiement par la DNTCP, ce qui confirme un des constats majeurs du rapport sur la corruption au Mali à savoir, qu'un bon nombre de DAF des ministères dépensiers ne sont pas des professionnels de la gestion administrative et financière. Il existe donc présentement un besoin de gestionnaires professionnels qui comprennent toute la problématique de la préparation et de l'exécution du budget tel qu'il fonctionne actuellement, ainsi que du budget-programme qui prend de plus en plus d'importance aux cotés du budget de moyens. Les structures pour lesquelles une revalorisation des ressources humaines est urgente sont les ministères dépensiers et les Directions régionales. Le besoin de formation en informatique est également patent à tous les niveaux.

Les moyens et les conditions de travail ne sont pas non plus en adéquation avec la mission qui est assignée aux professionnels de la gestion administrative et financière. L'absence (i) d'une structure chargée de l'archivage au sein de chaque ministère des documents et autres pièces justificatives des transactions financières et comptables et (ii) de locaux, de mobilier de bureau et de moyens de communication adéquats sont autant de contraintes qui affectent le rendement des structures impliquées dans la gestion de la dépense publique.

3.3.3. Analyse du Risque

Le système informatique, malgré la mise en place de la Cellule d'Appui à l'Informatisation des Services Fiscaux et Financiers¹⁰, reste dépourvu de réseaux d'interconnexions internes à chaque Direction et externes vers les autres Directions centrales et régionales du MEF et des DAF des autres ministères. Ceci limite la célérité dans l'exécution de la dépense. La Direction nationale du contrôle financier (DNCF) et la DNB sont de façon générale dans l'impossibilité de consulter en temps réel l'exécution des dépenses des autres ordonnateurs secondaires. Outre les faiblesses du système informatique, d'autres dysfonctionnements créent également des lenteurs dans le traitement de la dépense. On peut citer à ce niveau les rejets dus à la mauvaise qualité des pièces justificatives de dépenses des régies d'avances accordées aux autres ordonnateurs secondaires, l'absence d'un document de travail portant sur la nomenclature des pièces comptables et la méconnaissance de la nomenclature et de l'authenticité desdites pièces par les usagers-agents de l'Etat peut affecter le traitement des opérations et par extension la fiabilité des informations.

3.3.4. Recommandations

- ✓ Inter connecter à moyen et long termes, le système informatique de gestion de la dépense publique en réseaux internes à chaque Direction et externes en direction des autres Directions centrales et régionales du MEF;
- ✓ Elaborer un document de travail portant sur la nomenclature des pièces comptables qui harmonisera le travail et réduira le nombre de rejets.

3.4 LA GESTION DE LA TRESORERIE DE L'ETAT

3.4.1 Constats

L'Agent Comptable Central du Trésor (ACCT) est responsable de la gestion de la trésorerie en termes de suivi, de recouvrement et de placement. Il gère très rigoureusement les besoins et les excédents de trésorerie à telle enseigne qu'on note au Mali de rares tensions de trésorerie. Ses prévisions de trésorerie (encaissements et décaissements) s'inscrivent dans un plan annuel confectionné en début d'année et des plans mensuels «cash». Ces plans sont alimentés par des informations statistiques en

¹⁰ La Cellule d'Appui à l'Informatisation des Services Fiscaux et Financiers a été créé en 1994 pour harmoniser les moyens matériels en informatique, développer des applications et centraliser les serveurs

temps réel en attendant que l'information financière formalisée soit transmise à l'ACCT par les correspondants et les Trésoreries Régionales; l'ACCT a pour tâche (i) d'établir la balance consolidée du Trésor après centralisation des balances mensuelles du Payeur Général du Trésor, du Receveur Général du Trésor et des Trésoriers Payeurs régionaux ainsi que (ii) de centraliser les comptes de gestion de l'ensemble de ces comptables.

3.4.2. Evaluation du Dispositif

Les perturbations décelées au niveau du plan de trésorerie se situent généralement en fin d'année à cause de la forte pression des activités tardives qui sont exécutées. On pourrait qualifier ses perturbations comme des effets d'une programmation de l'exécution budgétaire.

3.4.3. Analyse du Risque

Le système informatique, malgré la mise en place de plans annuels et mensuels a atténué les risques dans le domaine de la gestion de la trésorerie. Nous avons cependant noté que l'existence et le suivi de certaines procédures de recouvrement ont généré des restes à recouvrer sur des opérations au comptant. En outre les faiblesses du système informatique de gestion dépourvu d'interconnexions intra et extra directions, ne permettent pas de disposer de données comptables en temps réel et de créer par la même occasion des restes à recouvrer sur les ressources fiscales.(Il faudrait définir plus explicitement le risque)

3.4.4. Recommandations

- ✓ Faire le récapitulatif des restes à recouvrer sur les opérations au comptant et donner les explications fiables permettant leur disparition des écritures comptables.

3.5. LA COMPTABILITE PUBLIQUE ET LA PRODUCTION DE L'INFORMATION FINANCIERE

3.5.1 Constats

La nomenclature budgétaire de 1986 (loi 86-102) a été remplacé par le decret 163 du 16 avril 2003 fixant la nomenclature budgétaire. Il constitue la base pour effectuer le rapprochement entre les comptes administratifs et les comptes de gestion.

Le plan comptable qui date de 1984 et réaménagé en 1993, existe sous forme d'instructions. Il est suffisamment détaillé et complété par le décret d'application 97-192 des lois 96-060 sur la loi des Finances et 96-061 sur les principes fondamentaux de la Comptabilité Publique qui indique entre autres, (i) le principe des droits constatés -

comptabilité d'exercice ou prise en charge ou constat des transactions des tiers -, (ii) le paiement correspondant à l'enregistrement comptable de caisse et (iii) la période complémentaire comptable d'un mois. On note également l'existence d'instructions sur l'enregistrement comptable quotidien, la centralisation des comptes et le montage d'un compte de gestion.

De façon générale, tous les comptables principaux de l'Etat sont responsables de la tenue de la comptabilité des dépenses ou des recettes selon leurs attributions officielles (payeur ou receveur) et transmettent l'information comptable à leur collègue comptable principal centralisateur de plus haut niveau, l'Agent Comptable Central du Trésor, qui a pour tâche la centralisation des opérations comptables.

Au niveau de la comptabilité administrative, les rapprochements périodiques - mensuel et trimestriel ou à mi-parcours - entre les dépenses prévisionnelles et celles qui sont réalisées sont du ressort du Contrôleur Financier. Quant à la DNTCP, elle produit tous les mois la Balance Générale du Trésor et sort un plan de trésorerie toutes les semaines. Ce plan de trésorerie hebdomadaire est préparé en collaboration avec les comptables et receveurs des autres Structures de recettes et sur la base d'un quittancier où toutes les recettes sont comptabilisées. En fin d'exercice, le Contrôle Financier, le Trésor et le Budget se regroupent dans une commission qui procède au rapprochement dans le processus d'élaboration de la Loi de Règlement.

3.5.2. Evaluation du Dispositif

Contrairement aux comptes de gestion tenus suivant des procédures comptables élaborées sous forme d'instructions au niveau de la DNTCP, les comptes administratifs ne se font pas suivant des procédures formalisées. Quant à la DGD, elle dispose d'une circulaire qui récapitule ses procédures comptables dont le suivi demande un contrôle hiérarchique mais aussi un contrôle administratif a posteriori.

L'informatisation des circuits des dépenses et des recettes publiques constitue, en l'absence d'une intégration et d'une harmonisation des différents systèmes, un handicap sérieux. En effet, les Directions Régionales ne sont pas reliées aux Directions centrales qui elles mêmes ne sont pas organisées en réseaux. Les applications PAMORI et ORACLE utilisées par les structures des Impôts coexistent avec SIDONIA au niveau des structures des Douanes. De même, les applications ORACLE, D-BASE, ACCESS, TABOR, DERMALI coexistent dans le circuit de la dépense publique.

En outre, le retard dans la production de la Balance Générale du Trésor avant 2002 explique la livraison tardive de l'information financière. Ces problèmes sont désormais maîtrisés comme l'atteste le rattrapage dans la production des lois de règlements de 1995 à 2001.

3.5.3. Recommandations

- ✓ Mieux suivre l'information sur les financements extérieurs dans les circuits de la dépense et de la recette publiques en impliquant fortement les Directions Régionales du Plan dans le conseil et la vérification de la collecte de cette information et en sensibilisant certains PTF pour une meilleure collaboration.

3.6 LA COMPTABILITE MATIERE ET L'INFORMATION SUR L'ADMINISTRATION DES BIENS DE L'ETAT

3.6.1 Constats

La Direction Générale de l'Administration des Biens de l'Etat (DGAB) a été créée par l'Ordonnance N° 00-067/P-RM du 29 Septembre 2000. Sa mission est «élaborer les éléments de la politique de l'Etat en matière de gestion du patrimoine bâti et du patrimoine mobilier corporel et incorporel de l'Etat et de veiller à l'application de la réglementation en vigueur en matière de comptabilité des matières». Par conséquent, elle suit et centralise les biens de l'Etat qui sont, entre autres, les participations de l'Etat dans les entreprises (actions et autres formes), les dividendes distribués, les biens bâtis, les biens mobiliers physiques. Elle s'occupe de la privatisation des entreprises et participe aux réceptions des Biens. Le décret N° 00-443/P-RM du 01 novembre 2000 fixe le cadre organique de la DGABE qui dispose en outre d'un manuel de procédures de gestion.

La DGABE dispose d'un bureau informatique chargé de l'enregistrement des transactions physiques du patrimoine bâti et du patrimoine mobilier corporel et incorporel et de la production de l'information administrative fiable et opportune à partir d'un logiciel performant. En ce qui concerne les participations de l'Etat dans les Entreprises, elle élabore chaque année un répertoire annuel.

3.6.2 Evaluation du Dispositif

La collecte de l'information administrative provenant des bureaux de patrimoine est difficile. Sur les 81 bureaux qui existent présentement, seuls 10 répondent en transmettant leurs états d'inventaire physique. Par conséquent, la DGAB, même après deux années de fonctionnement, n'est pas encore en mesure de transmettre l'information administrative sur les Biens de l'Etat à la Section des Comptes.

Le redéploiement des comptables-matière des différentes structures du Ministère des domaines de l'état des affaires foncières et de l'Habitat. l'Economie et des Finances se fait encore très lentement. A cela s'ajoute le besoin de formation très spécialisée en privatisation des Entreprises et le manque de moyens de déplacement et de crédit budgétaires conséquents pour effectuer certains inventaires physiques.

3.6.3 Analyse du Risque

Les difficultés de remontée de l'information administrative des DAF, des DRB et autres institutions représentent la faiblesse majeure du système mis en place pour permettre à la DGAB d'assurer le ou contrôle de l'effectivité de la dépense publique en ce qui concerne les dépenses d'investissement. Par ailleurs le logiciel présentement en place, bien que très

performant, n'est toujours pas connecté en réseau avec les autres administrations. Cela handicape la structure qui est incapable de consulter en temps réel l'information sur les liquidations.

3.6.4 Recommandations

- ✓ Relecture des textes regissant la Comptabilité-matière en vue de sa simplification.
- ✓ Nomination et formation de Comptables-Matières.
- ✓ Faire remonter l'information administrative des DAF, des DRB et des autres institutions en temps réel pour permettre à la DGABE de faire son travail de centralisation et de suivi.

4. LA GESTION DE LA DEPENSE

4.1. LA PROCEDURE

4.1.1. Contexte Général

Le système de gestion des finances publiques malien trouve sa source dans le système français dont il applique les grands principes, notamment celui de la séparation des ordonnateurs (celui qui engage la dépense et donne l'ordre de la payer) et des comptables (celui qui paye).

Cette séparation des fonctions crée les conditions d'une bonne gestion dans la mesure où elle permet un contrôle réciproque entre ces deux acteurs. En outre, la dépense est contrôlée a priori au stade de l'engagement par un contrôleur financier.

Le système malien de dépenses publiques présente cependant des spécificités, aussi bien au niveau central qu'au niveau local.

4.1.2. Constat

4.1.2.1. Niveau Central

On retrouve les ordonnateurs, le Ministre chargé des finances est l'ordonnateur principal du budget d'Etat, et les autres Ministres sont des ordonnateurs secondaires du budget de leur département respectif ministère. Quant au Payeur Général du Trésor (PGT), il est le comptable public de toutes les dépenses. Après le vote de la Loi de finances par l'Assemblée Nationale, le Premier Ministre prend un décret de répartition des crédits. Les arrêtés d'ouverture de crédits sont émis trimestriellement pour les dépenses de matériel (fonctionnement), semestriellement pour les dépenses de personnel, et pour les crédits d'investissement. A la demande de l'ordonnateur ces dépenses sont régies par des textes qui distinguent la procédure normale de la procédure dérogatoire.

4.1.2.1.1 La Procédure Normale

Elle contient quatre phases qui sont l'Engagement, la Liquidation, l'Ordonnancement et le Paiement:

- **L'engagement** (Ordonnateur) est l'acte par lequel une autorité publique crée ou constate, à son encontre, une obligation de laquelle résultera une charge. Cette décision rend l'Etat débiteur.
- **La liquidation** (Ordonnateur) permet de vérifier la réalité de la dette en contrôlant le service fait et d'en arrêter le montant.
- **L'ordonnancement** (Ordonnateur) est l'acte administratif pris pour, conformément aux résultats de la liquidation, donner au comptable public l'ordre de payer.
- **Le paiement** (Comptable public) est la dernière phase de l'opération de dépense publique. Elle consiste dans la remise des fonds au créancier après un certain nombre de contrôles portant sur la régularité de la dépense.

La procédure normale varie selon qu'il s'agit (i) de dépenses de personnel, (ii) de dépenses de matériel ou (iii) de dépenses d'investissement.

Dépense de personnel. Le Bureau central de la solde édite les Etats nominatifs et les états de salaires mensuels de la solde qu'il adresse aux Directeurs administratifs et financiers (DAF) des ministères pour contrôle et signature. Le contrôleur financier compétent vérifie ensuite le dossier pour déterminer (i) l'existence des crédits et (ii) la régularité de la dépense (respect des textes et présence des pièces justificatives). En cas de dépassement de crédits, les dossiers sont rejetés et le Ministre concerné demande une ouverture de crédits additionnels. Le Trésorier Payeur Général et les Trésoriers Payeurs Régionaux sont les destinataires finaux des Etats de salaires dossier pour visa et paiement après un contrôle centré sur les éléments variables de la solde.

Dépenses de matériel (fonctionnement). Elle s'applique aux dépenses exécutées sur Bons d'achat dans la mesure où un marché public est nécessaire si le montant prévisionnel dépasse 10 millions FCFA. La procédure normale est appliquée à la lettre:

L'Engagement met en rapport la DAF (émission de bons de commandes et bons d'achat), le fournisseur (livraison de la fourniture et exécution de la prestation) auquel il est demandé une série d'informations¹¹ et le Contrôleur financier (existence de crédits et régularité ensuite visa de blocage de crédit). La DAF contrôle également les prix pour déceler une éventuelle surfacturation, et l'existence de crédits budgétaires suffisants.

La Liquidation qui suit la livraison ou l'exécution de la prestation, ne concerne que le DAF (décompte et contrôle du service fait). Cependant, si la dépense est supérieure à 500.000 FCFA, elle est effectuée par une commission composée du comptable-matière et de deux agents des services de l'ordonnateur.

L'Ordonnancement qui implique la DAF (émission de l'ordre de paiement) et le contrôleur financier pour s'assurer que l'ordonnancement se rapporte bien à un engagement qu'il a visé et que le dossier contient la certification du service fait.

S'agissant de la dette, la Direction nationale du contrôle financier (DNCF) n'est pas impliquée lors du remboursement des échéances. Elle intervient cependant par la suite au stade de l'engagement et du mandatement de régularisation.

Dépenses d'investissement. Lors qu'elles sont financées sur le budget, la procédure est en tous points identique à celle des dépenses de matériel. La direction du Plan intervient en amont au stade de l'ouverture des crédits, mais elle n'intervient pas dans la procédure elle-même.

S'agissant de la dette, la Direction nationale du contrôle financier (DNCF) n'est pas impliquée dans le processus. Elle est simplement informée des mouvements.

4.1.2.1.2. Les Procédures Dérogatoires légales

¹¹ Pièce d'identification fiscale, un quitus fiscal dûment signé par les Impôts, la Douane et le Trésor et une attestation d'assujettissement à la TVA.

Elles apparaissent plutôt dans les dispositifs actuels. Cependant leurs abus pourraient affecter la qualité de l'information financière.

4.1.2.2. Niveau Régional

Constat

Il s'agit plus d'une dépense sur crédit déconcentrée centralisée, ce qui de l'avis de l'équipe du CFAA est plutôt une faiblesse.

Les acteurs locaux de la dépense publique sont les suivants:

- le Haut-commissaire: il est le représentant, au niveau des régions, de l'ensemble des Ministres. A ce titre, il est l'ordonnateur secondaire de l'ensemble du budget de sa région figurant dans le budget de l'Etat.
- Le Directeur Régional du Budget (DRB) intervient au stade de la préparation du budget régional ainsi que de son exécution.
- Le Directeur Régional du Contrôle Financier (DRCF) contrôle a priori les dépenses du budget régional et du budget national.
- Le Trésorier Régional (TG) est le comptable de l'Etat, de la région, ainsi que du cercle et des communes se trouvant dans le cercle dont il dépend.
- Les directeurs régionaux relevant des divers ministères sont gestionnaires de crédits. Cela signifie qu'ils proposent les dépenses, mais que l'engagement lui-même est effectué par la DRB.

La préparation du budget régional se fait selon les phases suivantes:

- Envoi par la Direction Nationale du Budget d'une correspondance demandant à chaque département ministériel de recenser son personnel et, en ce qui concerne les dépenses de matériel, les informant de l'enveloppe financière qui leur a été octroyée.
- Etablissement par chaque Direction Régionale d'un projet de budget qui est adressé à la DNB par l'intermédiaire de la DRB. Ce projet s'insère dans le cadre annuel d'un programme triennal de développement de la région qui lui-même est établi en relation avec le budget-programme de l'ensemble de la nation.

La procédure de la dépense au niveau régional présente certaines particularités ou points saillants:

- Lorsqu'un marché est nécessaire, le dossier doit être étudié au niveau central. Cette nécessité alourdit la procédure et entraîne des lenteurs dans la procédure.
- Au stade de l'engagement, la décision finale d'engager l'Etat est prise par la DRB qui intervient en sa qualité d'ordonnateur secondaire délégué. Les directeurs régionaux n'ont donc que la capacité de proposer d'engager une dépense. Ils interviennent comme gestionnaires de crédits, non comme ordonnateurs.

- Les crédits déconcentrés ne font l'objet de dépenses qu'au niveau régional.

Un système d'information et non intégré. L'application développée sous Dbase ne permet pas d'effectuer de véritables simulations ce qui limite en quelque sorte sa capacité. Quant au logiciel PRED financé par l'USAID, il a été conçu sans recherche d'une vision globale de la chaîne de la dépense. Ainsi, ni les contrôleurs financiers, ni le trésor, ni la Direction nationale des Impôts ne sont connectés. L'application est installée à la DNB, dans les DAF des ministères sectoriels ainsi que dans les directions régionales du budget. Les données de l'ensemble de la nation ne sont centralisées qu'une fois par an pour permettre la préparation de la loi de finances.

La DNCF utilise une application différente et non reliée à celle de la DNB. Cette situation nécessite de longues ressaisies dans les deux sites, aussi bien au stade de l'engagement qu'à celui de l'ordonnancement. Cette application permet de centraliser les informations émanant des ministères et des régions qui sont communiquées par fax. Ce sont ces informations agrégées qui sont utilisées pour l'établissement du TOFE, non celles des ordonnateurs.

Les fonctionnalités de cette application sont insuffisantes. En effet, les informations sont saisies globalement et seulement une fois par mois. Le suivi individuel des engagements n'est pas possible. Le contrôle des crédits se fait en utilisant les documents manuels de la dépense.

L'état de l'exécution budgétaire émis par la DNCF n'est pas toujours disponible en temps opportun dans la mesure où le système ne permettrait pas un bon suivi des modifications de crédits.

Quant à la DRB le système connaît les mêmes limites que celles du niveau central. En ce qui concerne les TPR et DR Régionales du contrôle financier, les logiciels utilisés sont disparates et, s'ils apportent sur le court terme une aide à la gestion, ils devront toutefois être remplacés par des outils standard mis en place chez l'ensemble des comptables publics.

4.1.3 Evaluation du Dispositif

Forces

La procédure de la dépense publique malienne, en ce qui concerne le niveau central, permet aux ministres sectoriels d'exercer leur pleine responsabilité. En outre, le processus se déroule de façon régulière et respecte bien les principes de base qui sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Le personnel au niveau du contrôle financier intervient comme indiqué a priori ce qui donne une certaine assurance sur la régularité de la dépense. En outre, des systèmes informatiques sont installés dans l'ensemble des services et la Direction nationale du budget (DNB) dispose d'une cellule informatique composée de 4 cadres. Elle utilise les applications suivantes:

- Une application pour la préparation budgétaire développée en 1999 sous Dbase par la cellule d'appui avec l'aide d'une société privée. Elle permet de stocker les données.
- L'application PRED développée sous Oracle permet la gestion des crédits ouverts, des engagements, des liquidations et des ordonnancements.
- S'agissant des dépenses déconcentrées, Dans l'organisation actuelle c'est la DRB qui joue le rôle de DAF pour le Haut Commissaire de la Région, ceci semble plus efficace et fait des représentants locaux des divers ministères, des administrateurs de crédits à l'instar de ceux des directions nationales.

Faiblesses

Elles sont constituées par (i) de longs délais de règlement des dossiers de dépenses, (ii) l'absence de manuel de procédures de la dépense publique et (iii) un système d'information et non intégré.

De longs délais de règlement des dossiers de dépenses. Bien que mal connus de manière exacte, les délais moyens de règlement des dossiers de dépenses sont longs. Il serait pourtant relativement aisé de les évaluer dans la mesure où l'ensemble des services est informatisé. Les dossiers de marchés (dépenses supérieures à 10 millions FCFA) s'empilent au cours de la gestion pour se débloquer en masse en fin de gestion, ce qui entraîne des délais d'exécution anormalement longs. Cette situation a pour fâcheuse conséquence d'inciter les fournisseurs et prestataires de services de l'Etat à majorer leurs prix et l'administration à recourir aux procédures dérogatoires de la dépense.

4.1.4 Analyse du Risque

En première analyse, le risque le plus important peut se retrouver surtout au niveau des procédures dérogatoires de la dépense publique. En effet, l'utilisation abusive de ce type de procédures expéditives est de nature à favoriser le mauvais emploi des fonds publics. Egalement, le système d'information actuel, qui n'est pas intégré, contient des données saisies globalement en une fois en fin de mois, qui sont incomplètes (par exemple, elles ne prennent pas en compte les virements de crédits) et dont il n'est pas certain qu'elles soient rapprochées de celles du trésor. Cette situation est de nature à nuire à la cohérence des données.

4.1.5 Recommandations

- ✓ La mission recommande de privilégier le recours à la procédure normale de la dépense et de limiter aux seuls cas prévus par les textes l'utilisation des procédures exceptionnelles. A cette fin, la diminution de la durée de la procédure devrait être systématiquement recherchée.
- ✓ La conception d'un manuel de procédures de la dépense et le développement d'un système d'information intégré constituent des actions incluses dans le SAC III. Malgré cela, la mission recommande également, dans le contexte de ce CFAA, de mener ces actions à leur terme dans les délais qui ont été fixés.

- ✓ La mission recommande que le Contrôle Financier soit doté d'outils performants pour la collecte, le traitement des données (ordinateurs qui sont également équipés de l'outil informatique) et l'établissement des situations agrégées avec de l'exécution budgétaire. Dans le même esprit, améliorer l'outil informatique du contrôle financier en vue de l'établissement de ces situations agrégées.

Dans le cadre des actions du PAS III la mission recommande que les fonctionnalités du système en place à la DNCF soient améliorées et reliées à celui de la DNB pour réduire le temps de traitement de l'information et accroître sa fiabilité.

4.2. LA GESTION COMPTABLE DE LA DEPENSE

4.2.1 Constat

L'organisation de la Direction nationale du trésor et de la Comptabilité Publique (DNTCP)

La Direction nationale comporte cinq (5) Divisions:

- la Division de comptabilité publique
- la Division études et contrôles,
- la Division Banques et Finances;
- la Division assurances;
- la Division Suivi des collectivités Territoriales et des Organismes Personnalisés.

Il y a également en staff, une cellule Informatique, Formation et Perfectionnement.

La direction ne remplit aucune fonction comptable. Celle-ci est assurée par les services extérieurs.

4.2.1.1. Niveau Central

- L'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT) a pour mission principale de centraliser les opérations comptables de l'ensemble des autres postes.
- La Paierie Générale du Trésor (PGT) est chargée du paiement des dépenses effectuées au niveau central. Elle centralise également les opérations effectuées par les comptables placés auprès des ambassades (postes diplomatiques).
- La Recette Générale du District de Bamako effectue le recouvrement des recettes du niveau central et centralise les opérations du district de Bamako ainsi que des 7 perceptions qui lui sont rattachées.

4.2.1.2. Niveau Local

- Huit (8) Trésoreries Régionales (TR): où des comptables principaux qui établissent un compte de gestion soumis, en théorie, au jugement de la Section des Comptes de la Cour Suprême. En plus de leurs propres opérations de recettes et de dépenses, elles sont chargées de la centralisation des opérations comptables des perceptions de leur région. Les TRs sont également comptables principaux des collectivités territoriales qui leur sont rattachées.

- Trente huit (38) Perceptions fonctionnelles: il s'agit des comptables de niveau le plus bas qui sont placés dans chaque cercle. En plus de leur qualité de comptable secondaire de l'Etat, ils sont comptables principaux des collectivités territoriales qui leur sont rattachées.

4.2.2 Evaluation du Dispositif

4.2.2.1. Le Système Comptable de l'Etat

La direction du Trésor a procédé à l'harmonisation de son plan comptable de l'Etat avec la directive UEMOA.

Faiblesses

Elles ont été décelées à partir de l'étude de la balance consolidée au 30 novembre 2001.

- le système comptable n'est pas utilisé d'une manière complète. En effet, l'opération dite de «réflexion¹²» n'est pas exécutée. La balance du trésor ne fournit donc qu'une information partielle sur l'appauvrissement et l'enrichissement de l'Etat.
- la balance du trésor n'est pas exhaustive. Elle ne contient pas les flux financiers des dépenses d'investissement sur financement extérieur. Egalement, la dette n'y apparaît qu'en termes agrégés d'encaissements et de décaissements, non en termes de solde restant à rembourser. Dans sa configuration actuelle, la balance du trésor ne permet donc pas la lecture de l'ensemble des opérations financières de l'Etat.
- Certains comptes d'imputation provisoire présentent des soldes importants qui ne sont pas apurés rapidement. Cette situation nuit à la transparence des finances publiques et fausse l'appréciation du niveau de l'exécution budgétaire dans la mesure où les montants correspondants sont considérés comme des opérations extra-budgétaires.

L'examen de la nomenclature comptable fait ressortir que seuls certains comptes sont utilisés en classe 1 (les comptes 11, 14 et deux comptes du chapitre 16) et classe 2 (sous-comptes du compte 27). En ce qui concerne les autres comptes de nombreux dysfonctionnement persistent:

Les comptes 390 «Compte courant entre comptables publics» et 391 «Comptes de transferts» en cours de gestion ne peuvent être soldés. Cette situation est anormale en ce qui concerne les opérations entre comptables directs du trésor. En effet, ces comptes fonctionnant simultanément et en sens contraire entre deux comptables, leur solde, au niveau agrégé, devrait donc être nul, mais les comptables destinataires reçoivent le transfert dans le mois n+1 par rapport au comptables envoyeurs. En ce qui concerne le compte 396 «Compte d'intégration des opérations de l'ACCT», il n'est pas soldé, mais également il présente une balance d'entrée aussi bien en débit qu'en crédit. L'essentiel

¹² Elle permet d'imputer en fin d'année, aux comptes patrimoniaux (classes 1,2,6 et 7) les sommes inscrites à la classe 9 relatives à l'exécution budgétaire.

étant de connaître en cours de gestion les transferts non reçus, en application de l'instruction No. 004/DNTCP du 01/07/1984 sur la comptabilité publique du Trésor de tenir l'ACCT ampliatrice d'une copie des transferts envoyés et reçus. Ceci permet à l'ACCT de connaître à tout moment les transferts envoyés et non reçus entre comptables en cours de gestion.

Le compte 360 000 «Avances aux régisseurs» n'apparaît pas à la balance parce que le système malien évite de verser de la liquidité entre les mains du régisseur en l'absence d'un mandat. L'avance au régisseur est faite par mandat budgétaire émis en son nom. La mise en place d'une avance nouvelle est conditionnée par la justification de la précédente. Ainsi, l'ordonnateur et le comptable sont engagés dans la justification de l'avance. Par ailleurs, l'émission d'un mandat permet de constater l'utilisation des crédits. Ce système a des crédits affectés aux régisseurs et les oblige à justifier l'avance.

La classe 4: «comptes de tiers» permet d'enregistrer les créances et les dettes de l'Etat liées à des opérations non exclusivement financières et faites généralement à court terme. Ces comptes d'imputation provisoire doivent être suivis et régularisés dans les meilleurs délais. La balance de novembre 2001 permet de constater que ce suivi n'est pas assuré. En effet, certains comptes présentent des soldes importants:

- Les sous-comptes du compte 460 «Bénéficiaires d'ordonnements» présentent des soldes dont le total général s'élève à la somme de 3.6 milliards FCFA.
- Le compte 480-11 «Dépenses payées avant ordonnancement à régulariser» présente un solde de 41.2 milliards FCFA.
- Le compte 480-2 «Comptes d'attente et de régularisation de recettes budgétaires» présente un solde de 70.2 milliards FCFA
- Le compte 489.19 «Dépenses diverses non budgétaires» présente un solde de 8.1 milliards FCFA.
- Les 2 sous-comptes du compte 489.29 «Recettes diverses» présentent un solde total de 7.6 milliards FCFA.

Le solde du compte 430.2 «Numéraire chez les comptables auprès des ambassades» semble particulièrement élevé puisqu'il est de 11.8 milliards FCFA. D'autre part, on constate qu'il n'a enregistré aucun mouvement au cours de l'année 2001.

Les comptes de **la classe 6** «Comptes de charge» **et 7** «Comptes de produits» ne sont pas utilisés. En effet, il a été indiqué plus haut, l'opération de «réflexion» de fin d'année n'est pas exécutée. Ainsi la balance ne fournit pas d'information détaillée sur la nature des dépenses et des recettes.

L'information sur la nature des dépenses existe cependant, mais de manière très agrégée, dans les comptes de **la classe 9** «Comptabilité analytique budgétaire». Cette classe existe également dans le plan comptable de l'UEMOA et la direction du trésor l'a maintenue dans son projet de réforme du système comptable.

4.2.2.2. L'Information Comptable

4.2.2.2.1. La Balance Mensuelle Consolidée du Trésor

Force

L'information comptable est constituée essentiellement par la balance mensuelle consolidée du trésor dont le délai de production a été récemment ramené de 2 mois à 44 jours.

4.2.2.2.2. Le Compte de Gestion

Force

Les comptes de gestion sur chiffres des comptables principaux que sont le Payeur Générale du Trésor (PGT), le Receveur Générale du District (RGT) et les 8 Trésoriers Payeurs Régionaux (TPR) sont établis dans des délais convenables et les comptes de gestion sur pièces sont préparés et déposés pour ordre à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Faiblesse

La Chambre des comptes, faute de locaux suffisants, ne peut stocker les documents qui sont mis à sa disposition dans les locaux des postes comptables concernés.

4.2.2.2.3. La Loi de Règlement

Dans la mesure où les comptes de gestion sur chiffres et les comptes administratifs sont établis en fin d'exercice, la Section des comptes de la Cour Suprême devrait pouvoir préparer dans un délai opportun le projet de loi de règlement annuel. Selon les informations recueillies par la mission en avril 2002, le projet de loi de règlement le plus récent est celui de l'exercice 2001.

Le fonctionnement de la Direction Nationale du Trésor repose sur une organisation pyramidale bien définie. Cependant, le système comptable, qui est en cours d'harmonisation avec la directive de l'UEMOA, ne donne pas entièrement satisfaction. En effet, celui-ci est utilisé de manière incomplète et ne permet pas d'appréhender l'ensemble des opérations comptables de l'Etat. De plus certains comptes d'attente présentent des soldes anciens dont le contenu ne peut pas être justifié, ce qui porte atteinte à la transparence dans la gestion des finances publiques. Le délai pour la production de la balance consolidée mensuelle du trésor s'est récemment amélioré, mais les comptes de gestion des comptables publics ne sont pas jugés et la production du projet de loi de règlement se fait avec retard.

4.2.3 Analyse du Risque

Le risque concerne tout d'abord la non exhaustivité de la balance du trésor. L'impossibilité pour les services de justifier du contenu de certains comptes ôte à la comptabilité générale de l'Etat son utilité en matière de production de l'information financière. Elle peut également être de nature à voiler des opérations dont la réalité ne pourrait pas être établie.

Le second risque correspond à la non régularité du contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics qui pourrait favoriser le laxisme dans la gestion des fonds publics.

4.2.4 *Recommandations*

- ✓ La mission recommande fortement d'améliorer dans les meilleurs délais la qualité de la balance du trésor afin que la DNTCP remplisse pleinement son rôle de fournisseur d'information comptable relative à l'exécution de la loi de finances. Les comptes de la comptabilité générale devraient être suivis régulièrement, le solde des comptes d'attente justifié et apuré dans les meilleurs délais.
- ✓ L'amélioration de cette partie essentielle du processus de gestion des finances publiques passe par la prise de conscience de l'importance du rôle que la DNTCP est sensée remplir, mais également par la formation des agents et cadres concernés aussi bien à la tenue quotidienne des journaux comptables qu'à l'analyse comptable. En d'autres termes, il s'agit de développer une véritable culture de suivi quotidien des opérations financières de l'Etat.
- ✓ La responsabilité des comptables publics qui existe théoriquement ne pourra jouer pleinement son rôle de dissuasion que si les comptes de gestion sont jugés par la Section des comptes.
- ✓ Enfin, il serait approprié de revoir le maintien de la classe 9. En effet, dans la mesure où la comptabilité est, de nos jours, systématiquement tenue sur logiciel, la solution la plus simple et la plus efficace consisterait à (i) utiliser la comptabilité auxiliaire pour suivre l'exécution budgétaire et donc abandonner la classe 9 et (ii) tenir en temps réel une comptabilité patrimoniale, ce qui nécessiterait l'utilisation quotidienne des comptes des classes 1, 2, 6 et 7. Mais cette évolution suppose que la directive de l'UEMOA relative au plan comptable de l'Etat soit modifiée dans ce sens. Il convient de préciser que l'administration française procède actuellement à l'annulation de la classe 9.

5. LE CONTRÔLE BUDGETAIRE

5.1. CONTEXTE GENERAL

Les opérations d'exécution du budget de l'Etat sont soumises à un triple contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire qui constitue à la fois le dispositif du contrôle interne et du contrôle externe de la dépense publique:

(i) Le contrôle administratif est le contrôle interne exercé au sein de l'Administration, soit avant le paiement, il est dit a priori, soit après son paiement, il est dit alors contrôle a posteriori.

(ii) Quant au contrôle externe, il est indépendant de l'Administration et est exercé soit par la Section des Comptes de la Cour Suprême - contrôle Juridictionnel - soit par le Parlement, conformément aux dispositions constitutionnelles, il est dit alors contrôle parlementaire.

L'ensemble de ces contrôles porte sur des décisions prises ou à prendre par l'Administration et, selon les circonstances, se présente soit comme des contrôles de régularité ou d'opportunité, systématiques ou occasionnels, inopinés ou annoncés. Dans la pratique, ils sont effectués par sondage ou de manière exhaustive et peuvent relever d'une procédure unilatérale ou contradictoire.

5.2. CONTRÔLE ADMINISTRATIF

Le contrôle administratif qui comprend le contrôle a priori de la Direction Nationale du Contrôle Financier (DNCF), le contrôle a posteriori de l'Inspection des Finances (IF) et du Contrôle Général des Services Publics (CGSP) et les inspections internes des ministères et de certaines agences constitue le contrôle interne de l'Administration sur ses agents. Ainsi, le contrôle a priori est exercé au niveau national par les contrôleurs financiers et le contrôle a posteriori est exercé principalement par les Inspecteurs des Finances du Ministère des Finances et les Contrôles Général des Services Publics (CGSP) placé sous l'autorité du Premier Ministre. Quant aux inspections techniques des ministères, elles assurent à la fois les fonctions de contrôle interne au sein des ministères dont elles relèvent. On peut citer dans cette catégorie les Inspections générales du Trésor, de la Douane, des Impôts ainsi que les inspections techniques de la plupart des Ministères sectoriel. Le comptable du Trésor effectue les contrôles de régularité de la dépense avant de pouvoir en assurer le paiement.

5.2.1. Constat sur le Contrôle a priori

Le contrôle administratif à priori des opérations budgétaires de l'Etat est assuré par la Direction Nationale du Contrôle Financier placé auprès du Ministre chargé de l'Economie et des Finances. Tous les actes portant engagement de la dépense sont soumis au visa préalable du contrôleur financier. Ces actes sont examinés au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations

parlementaires et des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques.

Le Contrôle financier qui assure donc l'essentiel du contrôle a priori fonctionne avec un effectif de 120 agents dont 34 cadres de la catégorie A, 49 de la catégorie B, et 36 agents de la catégorie C et autres. De façon générale, le contrôle financier intervient au niveau central du Ministère des Finances pour une partie importante des opérations budgétaires. Compte tenu cependant de l'importance des allocations budgétaires dans le cadre de leurs programmes en cours d'exécution la fonction a connu une déconcentration partielle au niveau central avec le positionnement de contrôleurs financiers délégués auprès de cinq ministères dépensiers et de 19 Etablissements publics à caractère administratifs (EPA). Des contrôleurs financiers délégués opèrent également au niveau déconcentré dans les régions.

Au niveau des textes, le constat est que la DNCF est régie par des textes qu'on peut qualifier d'anciens dans le contexte présent de la gestion des finances publiques. En effet, les instruments et les approches ont varié de façon substantielle avec le rôle que jouent les Partenaires Techniques et Financiers. On retrouve au nombre de ces textes l'Ordonnance No 85-30/P-RM du 19 décembre 1985 portant création de la DNCF, le Décret No 90-196/ P-RM du 14 mai 1990 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la DNCF et celui No 90-237/P-RM du 1^{er} juin 1990 portant création des Directions Régionales du Contrôle Financier.

Conscient de cette anomalie, la DNCF a depuis initié la préparation des projets de textes qui sont toujours en cours de finalisation. Ces textes vont redéfinir son champ d'intervention et lui proposer une nouvelle organisation.

5.2.1.1. Evaluation de la Direction Nationale du Contrôle Financier

Forces

Le contrôle financier est le seul qui peut prévenir des engagements irréguliers de dépenses par un ordonnateur.

Le contrôle à priori, le Contrôle Financier, a l'avantage d'être régulier et exhaustif, (du moins sur les dépenses effectuées sur financement interne), il permet de prévenir l'engagement de dépenses non autorisées ou irrégulières. En effet, tous les actes sont examinés au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires et des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques.

La déconcentration de ce contrôle par la mise en place de contrôleurs délégués auprès de quelques ordonnateurs a contribué à le rendre plus efficient et efficace. Aujourd'hui, cinq Directions Administratives et Financières et dix neuf (19) EPA ont un contrôleur financier délégué.

Faiblesses

L'objet du contrôle. L'objet assigné au contrôle à priori effectué par le contrôle financier est à notre avis trop limité. Il s'agit de vérifier uniquement la conformité à la loi de finance. Il est donc très documentaire et limité aux vérifications de la régularité administrative des dépenses.

Fichier mercuriale. L'absence de ce fichier avec des fourchettes de prix qui reflètent aussi fidèlement que possible les prix du marché, diminue beaucoup la pertinence et la qualité du contrôle financier.

Contrôle à priori sur le Financement Extérieur. La majeure partie des dépenses sur financement extérieur n'entre pas dans le champ d'intervention du contrôle financier. On a pu également noter que même des contreparties du budget de l'Etat (Budget spécial d'investissement) échappent au contrôle préalable du contrôle financier¹³.

Représentation du contrôle financier au niveau des communes. Le contrôle financier n'est pas représenté au niveau des communes.

Qualité des dossiers et retard dans leur transmission. La plupart des DAF soumettent des dossiers qualitativement insuffisants et en retard. Cela limite l'efficacité du contrôle financier.

Formation et motivation insuffisantes des Contrôleurs Financiers. Les contrôleurs financiers sont très dispersés dans leurs activités et manquent aussi de motivation. La formation dont ils bénéficient est insuffisante et ne leur permet pas de répondre de façon appropriée aux besoins de l'administration en matière de contrôle de qualité.

Il n'existe pas de guide du contrôleur financier, permettant de s'assurer de l'exhaustivité des contrôles, ni d'ailleurs de l'application des mêmes diligences par l'ensemble des contrôleurs financiers. Seul le CGSP affirme appliquer les normes INTOSAI et possède un manuel des normes et procédures d'audit et de manuel d'audit des projets financés par le Gouvernement américain.

5.2.1.2. Analyse du Risque

En raison de son caractère préventif, le contrôle financier a une importance toute particulière. L'objectif assigné à ce contrôle est d'éviter que les fonds publics ne soient engagés/décaissés en violation des lois et textes en vigueur et au mépris des règles d'efficacité et d'efficacités. Les risques qui peuvent se poser couvrent:

- Le niveau plus ou moins important du risque de surfacturation des achats publics.
- Le niveau plus ou moins important de dépenses irrégulières engagées, expliquant un taux de rejet important par le Trésor, et par conséquent de risques de dépenses irrégulières payées par l'Etat.

¹³ Le Mali a choisi une approche programme pour les grands secteurs sociaux que sont l'éducation et la santé (PRODEC et PRODESS). Ces programmes ne sont pas mis en œuvre par des unités de gestion de projet, mais à travers les structures pérennes de l'Administration que sont les départements et leurs démembrements. Pour ces deux programmes, il n'existe pas d'intervention du contrôle financier sur les opérations réalisées sur financement extérieur.

- La non maîtrise des opérations sur financement extérieur, en particulier du fait de l'absence de contrôle financier sur ces dépenses. L'existence de manuels de procédures au sein de ces programmes ou projet n'en limitent pas pour autant le risque en l'absence de contrôle des autorités du MEF.

5.2.1.3. Recommandations

Le CFAA propose les mesures suivantes:

- ✓ Considérer l'élargissement du champ du contrôle à priori au-delà du simple contrôle de régularité en y instaurant des éléments de contrôle de l'efficacité dans la procédure d'exécution de la dépense publique; un critère qui encouragerait les ministères à regrouper les achats identiques pour réaliser des économies d'échelle.
- ✓ A l'instar des Perceptions, le contrôle financier devrait être
- ✓ Etablir une mercuriale des produits principaux que gèrera la DNCF et qui sera actualisée au moins tous les six mois.
- ✓ Instaurer la vérification de l'Identifiant Fiscal sur la base d'un fichier authentique de la Direction Générale des Impôts (DGI). Ceci pour respecter la concurrence et s'assurer, entre autres, que les trois fournisseurs comme le recommande la réglementation existent réellement.
- ✓ Produire un guide du CF, un véritable outil méthodologique qui formalise les aspects du travail. Ainsi, l'application de la règle sera la même pour l'ensemble des contrôleurs financiers et sera mieux harmonisée.
- ✓ Introduire graduellement et de manière cordonnée, l'intervention du contrôle financier sur les financements extérieurs. Dans l'immédiat, on choisirait les programmes exécutés directement par les départements ministériels qui disposent déjà d'un contrôleur financier délégué. A terme, il faudra définir un cadre d'intervention appropriés qui permet aux contrôleurs financiers d'opérer au niveau des unités de gestion des projets.
- ✓ Prévoir dans le circuit de la dépense des mécanismes d'approbation automatique des engagements qui permettrait au CF de donner une approbation électronique.

5.2.2. Constat sur le Contrôle à posteriori

5.2.2.1. Inspection des Finances

Le Ministère de l'Economie et des Finances est investi d'un pouvoir général de contrôle sur les agents d'exécution des opérations financières tant pour les ordonnateurs que pour les comptables. Il exerce ce contrôle interne à posteriori par l'Inspection des Finances (IF).

L'IF est donc placé sous l'autorité du Ministre chargé de l'Economie et des Finances, et contrôle la Gestion Financière de toutes les structures qui reçoivent, détiennent ou gèrent des fonds publics. Plus spécifiquement, elle est chargée: (i) d'examiner la marche des

services financiers, fiscaux et comptables de l'Etat, et (ii) de contrôler la gestion financière des administrations publiques, civiles et militaires, des collectivités locales, des établissements publics, des sociétés d'Etat, des sociétés d'Economie Mixtes et des établissements privés qui reçoivent des subventions de l'Etat.

Les attributions et le mode de fonctionnement de l'IF sont régis par des textes qui sont relativement nouveaux comparativement à ceux du Contrôle Financier. Ces textes regroupent l'ordonnance No 050/P-RM du 28 septembre 2000 portant création de l'IF, le décret No 01-076/P-RM du 12 février 2001 fixant son organisation et ses modalités de fonctionnement et le Décret No 01-127/P-RM du 9 mars 2001 fixant son cadre Organique. L'IF a donc une vocation interministérielle qu'on peut résumer ainsi:

contribuer par les missions qu'elle réalise, à une gestion rigoureuse et efficace des deniers publics. Ceci se traduit par la réalisation de missions de vérification, d'enquête ou d'évaluation, qui donnent lieu à l'établissement de rapports qui sont adressés au Ministre de l'Economie et des Finances, à qui l'IF rend compte; et au Premier Ministre en deux exemplaires. Le Premier Ministre transmet une copie au Président de la République et une autre aux Ministres concernés ainsi qu'à leurs services, afin qu'ils puissent tirer les conclusions opérationnelles des investigations réalisées.

L'effectif de l'IF est assez important dans la mesure où ses missions sont complexes et demandent des niveaux de détails plus élaborés. Elle comptait en avril 2002 un Inspecteur en chef, un Inspecteur en chef Adjoint et 17 inspecteurs généraux tous nommes par décret auxquels s'ajoutent 7 inspecteurs affectés par décision du MEF.

5.2.2.2. Contrôle Général des Services Publics

Le contrôle a posteriori est également exercé par le Contrôle Général des Services Publics (CGSP). Cette structure est sous l'autorité du Premier Ministre et a pour mission:

- (i) le contrôle et l'inspection des départements ministériels, des administrations, des services et établissements publics et semi publics, des organismes de toutes natures faisant appel, directement ou indirectement, au concours financier de l'Etat et des collectivités publiques;
- (ii) le contrôle de l'exécution du budget d'Etat, des budgets régionaux, des budgets des collectivités territoriales et des organismes personnalisés, des comptes hors budget;
- (iii) la vérification des opérations des ordonnateurs, des comptes des comptables publics de deniers et de matières;
- (iv) la recherche d'éventuelles pratiques de corruption ou de délinquance économique ou financière dans les services et organismes contrôlés.

Le CGSP peut contrôler aussi les projets financés par des bailleurs de fonds étrangers. Ses attributions et son mode de fonctionnement sont régis par de nouveaux textes: l'Ordonnance No 051/P-RM du 27 septembre 2000 portant création, le décret No 67/P-RM du 12 février 2001 fixant son organisation et ses modalités de fonctionnement.

Le contrôle Général des Services Publics (CGSP) est l'Institution Supérieure de contrôle du Gouvernement malien et est à ce titre membre à part entière de l'INTOSAI. Le CGSP dispose d'un manuel de procédure d'audit inspiré des normes internationales. Il est établi en trois tomes et est disponible au Centre de documentation dudit service.

Le CGSP compte un contrôleur Général, un contrôleur Général Adjoint et 26 Contrôleurs. Ils sont assermentés et sont nommés par Décret pris en Conseil des Ministres. Le CGSP est structuré en deux départements: un Département Audit et un Département des Investigations. Le programme annuel de travail du CGSP et son rapport annuel d'activité sont transmis au Premier Ministre et au Président de la République.

Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration (CASCA)

La Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration n'est pas un organe de contrôle au sens de la DNCF ou de l'IF. C'est plutôt un mécanisme de suivi qui est placé sous l'autorité du Président de la République avec pour mission: (i) d'étudier et d'exploiter les rapports de contrôle et d'inspection transmis au Président de la République; (ii) de suivre et d'évaluer pour le compte du Président de la République la mise en œuvre des recommandations issues desdits rapports; (iii) d'émettre des avis et faire des propositions en vue d'aider le Président de la République à donner des orientations destinées à assurer la bonne gestion des ressources publiques et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics; (iv) de mener à la demande du Président de la République toutes études et activités en relation des missions qui lui sont confiées. La Cellule a été créée par le décret No 490/P-RM du 28 novembre 2000, elle comprend un Président assisté d'un Vice Président et d'une équipe dont le nombre ne peut excéder neuf (9) personnes.

5.2.2.3. Evaluation du Dispositif de Contrôle a posteriori

Forces

Avec la relecture des textes des structures¹⁴ de contrôle entamée vers la fin de l'année 2000, le Mali s'est doté de dispositions institutionnelles et réglementaires modernes en matière de contrôle budgétaire visant à la réalisation d'une meilleure responsabilisation et professionnalisation des structures de contrôle des finances publiques. Dans l'ensemble, le système en place est en phase avec les dispositions de l'UMEOA qui s'harmonisent avec les pratiques généralement observées en la matière dans plusieurs pays.

La création d'une cellule en charge d'examiner les rapports des différentes structures de contrôle administratif, afin de pouvoir donner une suite appropriée à chaque rapport constitue sans nul doute une étape importante dans l'atteinte des objectifs assignés au contrôle administratif. De sa création à maintenant, la CASCA a examiné l'ensemble des rapports de contrôle émis de 1992 à 2001 par l'Inspection des Finances et le Contrôle Général des Services publics soit plus de 700 rapports¹⁵. Les avis émis par la cellule peuvent être les suivants:

¹⁴ hormis le contrôle financier dont les textes sont en cours de relecture

¹⁵ 700 rapports ont été mis à la disposition de la Commission Ad' hoc créée en 1999 et qui deviendra en novembre 2000 la CASCA.

- La transmission aux autorités judiciaires compétentes quand les faits révélés appellent à des enquêtes et à des poursuites relevant de la compétence de l'autorité judiciaire.
- Le redressement purement administratif lorsqu'il s'agit d'irrégularités d'ordre législatif ou réglementaire sans anomalie dans la gestion des ressources financières et non plus de fautes commises.
- Le redressement d'irrégularités sous peine de poursuites judiciaires et/ou administratives quand les fonds ont servi à couvrir provisoirement des dépenses autres que celles auxquelles ils étaient destinés, sous réserve de régularisation.
- Enfin, l'exécution d'investigations complémentaires par la structure de contrôle ou la tutelle quand cela s'avère nécessaire avant l'expression de l'avis.

Il faut noter qu'avant la création de cette structure ad hoc, les rapports restaient très souvent sans suite, comme indique le rapport de la Banque Mondiale sur la Corruption. Présentement, une liste des rapports étudiés ainsi que les avis émis par la CASCA sont publiés dans un bulletin d'information périodique disponible au public et aux media. Cette démarche améliore la transparence dans le suivi des rapports de contrôles des structures de l'administration.

Faiblesses

Environnement de contrôle faible: La plupart des DAF ne disposent pas de système de contrôle interne fonctionnel et efficace. Le personnel est généralement peu qualifié au regard des tâches qui lui sont confiées. Très souvent, il n'existe ni manuels de procédures, ni système d'archivage adéquat. En outre, on constate une faiblesse au niveau de l'informatisation du circuit de la dépense et de celui des recettes, avec une absence d'intégration des différents systèmes existants.

Formation initiale et formation continue aux techniques d'audit. Les agents des fonctions de contrôle en début de carrière ne reçoivent pas de formation nécessaire à une bonne maîtrise des techniques d'audit. Les actions de formation continue restent en outre très timides et irrégulières. La maîtrise insuffisante des techniques d'audit combinée à l'absence de guide d'audit, ne permettent pas de rationaliser le contenu des missions.

Effectivité du contrôle à posteriori. Le contrôle à posteriori effectué par l'IF et le CGSP, bien que produisant des résultats intéressants, se révèle très insuffisant en terme de taux de couverture du budget de l'Etat. Le nombre de missions effectuées par exercice budgétaire est assez faible et surtout n'est pas de nature à se faire une «intime conviction sur la régularité, la sincérité et la correction de l'exécution des dépenses et des recettes de l'Etat».

En plus, toutes les missions réalisées par ces structures ne sont pas réellement des missions d'audit, comme définies selon les normes internationales (INTOSAI notamment), car elles ne mettent pas en oeuvre toutes les diligences exigées et par conséquent, elles ne permettent pas d'atteindre les objectifs attendus pour une mission d'audit.

A titre d'exemple, seulement 20 % des missions effectuées¹⁶ par l'IF constituent réellement des missions d'audit, le reste est plutôt relatif à des missions de vérifications administratives comme les passations de services.

Au total, nous estimons que le taux de couverture des deux institutions ne dépasse pas annuellement 10 à 14% du budget de l'Etat. Même s'il est difficile d'évaluer le champ d'intervention, il n'en demeure pas moins qu'il est indispensable de se fixer un objectif permettant d'avoir une bonne visibilité sur l'ensemble du budget. Force est de constater qu'une partie importante du budget de l'Etat est exécutée sans contrôle à posteriori.

Le constat est beaucoup plus alarmant pour les recettes, car contrairement aux dépenses, le système en place ne prévoit pas de contrôle à priori du contrôle financier. Cette activité fondamentale qui devrait faire l'objet d'un suivi régulier, n'est pas du tout contrôlée en pratique.

Cadre organique et composition des équipes de contrôle. Les cadres organiques de l'IF et de CGSP prévoyant uniquement des inspecteurs ou contrôleurs qui ont plus d'une vingtaine d'années d'expériences de service et sans autres catégories de collaborateurs (auditeur junior et senior par exemple) expliquent une certaine inadéquation entre ces effectifs et leurs attributions. Aussi, l'organisation des équipes de contrôle ne nous semble pas efficiente et elle s'avère très différente. Les missions sont généralement effectuées par deux inspecteurs, de même grade et ayant les mêmes attributions, même s'il y a un chef de mission sur chaque mission. Cette structuration, combinée avec le faible nombre d'inspecteurs (IF) et contrôleurs (CGSP) explique pour une grande part la faiblesse du nombre de missions réalisées comme indiqué précédemment.

Planning d'interventions. L'IF et le CGSP effectuent beaucoup de missions commandées à la demande des autorités. Le nombre élevé de ce type de missions entrave le déroulement normal des programmes annuels de travail et la réalisation d'une couverture suffisante. L'impact de leurs interventions en souffre car les programmes de travail sont conçus en fonction des estimations de risques sur des secteurs spécifiques ou des types d'opérations.

Ces dysfonctionnements et défaillances sont essentiellement liés selon notre analyse à :

- La faiblesse des ressources humaines en nombre et en qualité au niveau de l'ensemble des structures de contrôles. Les inspecteurs en début de carrière ne reçoivent pas de formation nécessaire à une bonne maîtrise des techniques d'audit. En outre, les actions de formation continue restent en outre très timides.
- L'absence d'un statut clair et permanent du personnel qui entraîne une forte mobilité et un manque important de motivation. Or vu la complexité du travail de contrôle, il est indispensable que les équipes proviennent des différents services techniques de l'Administration et qu'elles fassent au moins quelques années dans les unités de contrôle afin d'acquérir les automatismes nécessaires à ce métier.

¹⁶ en 2001, sur 55 missions réalisées, seulement 20 sont des missions d'audit au sens des normes internationales

- Enfin, le manque de ressources matérielles et financières en adéquation avec les tâches et les résultats attendus explique en grande partie la faiblesse du niveau de contrôle des finances publiques.

Statut. L'absence d'un statut clair et permanent constitue un obstacle à la bonne fonctionnalité des structures de contrôle et particulièrement au niveau de l'IF et de la CGSP. Cette situation qui se traduit par une forte mobilité et un manque important de motivation, explique l'absence d'attrait du personnel vers ces services, car le personnel affecté n'y reste pas longtemps.

Les spécialistes des deux directions techniques du Ministère de l'Economie et des Finances que sont les impôts et la douane sont très mal représentées sinon pas du tout dans les équipes d'inspecteurs de l'IF et du CGSP. Ceci amoindrit la qualité du contrôle a posteriori dans ces structures essentielles de recettes, car les équipes de contrôle n'ont pas la compétence spécifique de ces secteurs.

Référentiel ou guide de contrôle. L'IF ne dispose pas de guide méthodologique, et tout laisse à croire que ces missions sont effectuées sans référence à des normes existantes en la matière.

Financements extérieurs. On note le manque de contrôle des projets financés par les Bailleurs de fonds extérieurs. L'aide annuelle déclarée par les bailleurs de Fonds contribue à plus de 80% au budget d'investissement du Mali.

Une partie importante de cette aide ne suit pas le circuit classique d'exécution budgétaire, et il faut noter qu'il existe des cas où les autorités maliennes ne reçoivent pas des bailleurs de fonds les informations dont elles auraient besoin pour suivre l'exécution des projets.

Aucun dispositif satisfaisant n'est en place permettant de s'assurer que toutes les conventions (crédits et dons) font l'objet de contrôle. Très souvent les comptes sont audités quand le bailleur de fonds exige expressément le recrutement d'un cabinet privé pour l'audit annuel.

Aussi, pour les financements extérieurs dont le contrôle a posteriori est assuré par des auditeurs du secteur privé, l'examen des rapports émis et la prise en charge des recommandations font défaut et aucun schéma formalisé n'existe au niveau central. L'administration ne prévoit aucun mécanisme pour la transmission et l'exploitation des rapports d'audits. Pour les rares fois que ce travail est fait, il se limite au niveau du département de tutelle du projet, qui n'a pas nécessairement les compétences requises pour cela. Il y a une dichotomie entre financement extérieur et financement intérieur.

5.2.2.4. Analyse du Risque

Malgré les efforts réels entrepris ces dernières années et dont les résultats se font déjà sentir, le contrôle administratif en place révèle encore des faiblesses qui font peser un risque sur les différentes opérations budgétaires. De manière plus spécifique on peut noter:

- Le très faible taux de couverture du contrôle et qui ne permet pas d'avoir une opinion sur un ensemble significatif de transactions dans le cadre de l'exécution du budget de l'Etat. On court le risque d'avoir
 - (i) un niveau plus ou plus moins important de dépenses publiques réalisées en violation des règles et procédures et de manière non efficiente voire même illégale;
 - (ii) une sous-évaluation importante des recettes publiques;
 - (iii) un fonctionnement des services publics avec de faibles procédures qui entravent l'atteinte de leurs objectifs.
- L'analyse des bulletins périodiques de la CASCA confirme cette analyse. Les rapports de la CASCA révèlent beaucoup d'anomalies de procédures de gestion et même d'irrégularité à caractère pénal. Cette dernière catégorie constituerait à elle seule plus de 10% des dossiers examinés.
- Le risque spécifique sur les opérations de recettes qui. Le contrôle qu'exercent en interne les bureaux de vérification et le bureau de contrôle servent certes à maintenir un environnement de contrôle interne efficace, mais ne permettent pas d'atteindre les objectifs attendus. Des risques potentiels sur la non-exhaustivité et une mauvaise appréciation des recettes existent.
- Enfin, la non maîtrise de l'information financière sur les financements externes et surtout l'inefficacité et par moment l'absence de contrôle sur ces opérations ces dépenses peuvent être sous évaluées ou affectées à des objets inéligibles.

5.2.3. Recommendations

Le contrôle administratif comme il est actuellement exercé n'est pas très efficace et ses résultats ne sont pas très satisfaisants. Les recommandations suivantes devraient permettre d'accroître leur efficacité et avoir un impact positif sur la fiabilité de l'information financière traitée:

- Harmoniser et définir clairement un statut unique des fonctions de contrôle avec des modalités d'accès transparentes, garantissant un plan de carrière.
- Améliorer l'environnement de contrôle interne au niveau des DAF en professionnalisant le personnel et en instaurant l'utilisation de manuels de procédures.
- Rationaliser l'organisation des structures de contrôle. Il s'agit d'optimiser les liens entre les inspections techniques, la DNCF, l'IF et le CGSP car la segmentation présente diminue la performance.
- Renforcer les moyens humains et matériels des structures de contrôle. Ces structures de contrôle devraient être dotés d'un personnel suffisant pour mener à bien leurs missions. L'indépendance et la fonctionnalité de ces structures ne se feront que lorsqu'ils disposeront de budgets évalués en fonction de leur programme de travail.

- Réfléchir à la création d'un corps de contrôleurs qui alimentera les différentes fonctions.
- Pour chaque structures, établir un programme annuel de travail qui couvre l'audit d'un nombre significatif de structures maniant les deniers publics. La confection du programme devra se faire de manière indépendante, en tenant en compte de la répartition sectorielle et fonctionnelle du budget, et des zones à haut risque pour la détermination des structures à auditer.
- Former aux techniques d'audit conformément aux normes d'audit internationales. Cette formation sera systématique pour les inspecteurs en début de carrière. La mise en place formelle de sessions de formation continue au moins annuelle sera également instaurée.
- Compte tenu de l'importance des risques spécifiques sur les recettes, particulièrement en terme d'évaluation d'assiette et de gestion des arriérés, assurer au personnel des institutions de contrôle une formation spécifique sur les risques et les techniques de contrôle au niveau des opérations de recettes de l'Etat.
- De même, en absence de contrôle à priori sur les opérations de recettes, il serait souhaitable que les institutions de contrôle à posteriori fixent des objectifs de contrôle spécifique en terme de niveau de risque, de volume d'opération par année budgétaire.
- Pour le contrôle des opérations budgétaires sur financement extérieur, il serait souhaitable que l'IF et le CGSP:
 - (i) soient associés au processus de l'engagement des auditeurs externes privés par le projet ou le ministère techniques et de la restitution de leurs rapports. Dans les cas où les accords de dons ou de crédit ne prévoient pas d'audit, l'IF et le CGSP devraient déterminer avec le Ministère technique la nécessité d'un audit périodique en fonction de l'envergure du projet ou du programme et des risques potentiels qu'il représente; et,
 - (ii) centraliser tous les rapports d'audit des opérations sur financement extérieur (projets et programmes) en vue d'examen et de suivi. Ce suivi pourrait revenir à l'IF.

5.3. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

5.3.1 Contexte Général

Le contrôle juridictionnel relève de la Section des Comptes de la Cour suprême, cette dernière étant la plus haute instance juridique en matière judiciaire, administrative et de contrôle des comptes. La Cour suprême est composée de magistrats et est indépendante

des pouvoirs exécutif et législatif conformément aux articles 24 et 81 de la Constitution. Le Président de la République garantit son indépendance (article 82).

Quant à la Section de comptes, ses pouvoirs juridiques et ses missions sont prévus dans la loi organique n° 96-071 du 16 décembre 1996, article 82 qui stipule que la section des comptes:

- juge les comptes des comptables publics;
- vérifie la gestion financière des agents de l'ordre administratif chargés de l'exécution du budget national et des autres budgets assujettis au mêmes règles;
- contrôle les comptes de matière des comptables publics de matière; examine la gestion financière et comptable des organismes dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière et dans lesquels l'Etat ou les autres collectivités publiques ont un intérêt financier;
- peut à tout moment exercer tout contrôle, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Président de la République, du Premier Ministre ou du Président de l'Assemblée Nationale.

La loi organique du 16 décembre 1996 a augmenté le nombre de magistrats de la section des comptes de 12 à 14, mais a supprimé les conseillers en service extraordinaire (qui, de toute façon, n'avaient pas été nommés). En août 2000 et septembre 2001, la section s'est vue renforcée de sept (7) magistrats. Elle fonctionne actuellement avec neuf (9) magistrats, dont un président par intérim. Il manque donc encore neuf (6) magistrats.

5.3.2. Constat sur le Contrôle juridictionnel

Les procédures qui régissent le fonctionnement du contrôle juridictionnel sont précisées à la Section de la même loi organique du 16 décembre 1996:

Le domaine juridictionnel: Deux chambres sont compétentes; la chambre du jugement des comptes et la chambre de discipline budgétaire. La section dispose de la possibilité d'infliger des amendes pour non-production des comptes ou non-exécution des décisions juridictionnelles. Elle peut mettre les comptables en débet lors de présentation de comptes irréguliers. Elle peut également poursuivre, en matière de discipline budgétaire et financière, l'ensemble des ordonnateurs et des fonctionnaires, agents de l'Etat et des collectivités territoriales, membres des cabinets ministériels et autres agents administratifs. Seul le Président de la République échappe à ces poursuites selon l'article 95 de la Constitution.

Lorsque certains faits sont constitutifs de crime ou délit, la Section des comptes peut en saisir le Ministre de la Justice en informant également le Ministre dont relèvent les personnes mises en cause (art. 112 de la loi organique). Les voies d'exécution des arrêts sont décrites aux articles 113 à 122 de la loi organique.

Le domaine du contrôle de gestion. C'est la chambre de vérification des comptes et de contrôle des services personnalisés qui est compétente. Les articles 123 à 140 lui confèrent de larges pouvoirs, avec accès à toutes les pièces justificatives de l'ordonnateur. La section adresse un rapport général périodique au Président de la

République sur le fonctionnement des services publics et ses propositions de réforme ou de refonte des textes. Elle peut également adresser des référés aux Ministres leur demandant des réponses dans les deux (2) mois.

La même chambre a aussi pour compétence, d'établir un rapport sur l'exécution de la loi de finances et d'arrêter, avec ou sans réserves, après examen des documents qui lui sont fournis par les services financiers de l'Etat, la déclaration générale de conformité, entre le compte administratif du budget de l'Etat et le compte de gestion du Payeur général: Articles 130 et 144 de la loi organique. Cette déclaration de conformité est ensuite transmise au bureau de l'Assemblée Nationale pour être jointe au projet de loi de règlement établi par le Ministre des Finances. C'est là un rôle fondamental de la section des comptes, auxiliaire naturel et privilégié du Parlement.

La section des comptes dispose par ailleurs de pouvoirs de contrôle très étendus sur les sociétés et entreprises publiques, de même que les autres organismes quel que soit leur nature juridique, disposant d'un concours financier public.

Enfin, la section dispose d'un pouvoir d'auto saisine, établit son programme annuel et rédige un rapport annuel adressée Président de la République, au Premier Ministre et au Président e l'Assemblée Nationale. Ce rapport est publiée au Journal Officiel (JO).

Par ailleurs, la section des comptes s'est vu confier d'autres missions qui couvrent la gestion budgétaire des collectivités locales (loi n° 94-034 portant code des collectivités locales), le contrôle de comptes des partis politiques (loi n° 00/044 portant charte des partis politiques), ainsi que le contrôle du patrimoine personnel des élus (articles 34, 37 et 47 de la Constitution du 24 février 1992).

5.3.3. Evaluation du Dispositif du Contrôle Juridictionnel

Bien qu'elle soit peu opérationnelle, la Section des comptes dispose quand même d'une grande potentialité, car son rôle auprès du Parlement est indispensable et irremplaçable.

5.3.3.1. Forces

La Section des comptes dispose d'un arsenal législatif qu'il conviendra cependant de réexaminer lorsque sa transformation en Cour des comptes sera proposée à l'examen du Parlement, au sein d'un texte plus large sur l'organisation des pouvoirs publics. Tout le bloc actuel régissant la Section des comptes devrait être transposé sans restriction dans ce qui sera la future Cour des comptes, même si une rédaction plus fine, mieux adaptée et réactualisée s'impose.

Les contrôles qu'elle a menés jusqu'à aujourd'hui, montrent l'aptitude de la Cour à jouer, dès à présent, le rôle qui doit être le sien. Le travail accompli sur les lois de règlement 1993, 1994 et 1995 ont légitimé son rôle.

La direction nationale du trésor et de la comptabilité publique se montre consciente du rôle que doit jouer la Cour des comptes, et assurent la mise en état d'examen des

comptes. Des réunions de mise au point sur les pièces à lui produire, illustrent la bonne collaboration.

5.3.3.2. Faiblesses

Autonomie financière. La Section des Comptes qui est une «division» de la Cour Suprême (C.S.), ne dispose pas de budget autonome dans la mesure où son budget est intégré dans le budget global de la Cour Suprême. Cette dépendance financière de la CS tant pour le financement de ses investissements que celui de ses activités courantes nuit considérablement à son fonctionnement normal et surtout à son efficacité. Dans les faits, la Section des Comptes ne bénéficie même pas du statut d'une véritable Cour composée de magistrats qui jouissent de toutes les ressources nécessaires pour l'accomplissement de leur mission constitutionnelle. Le constat est encore plus sévère lorsque qu'on constate que le «Programme décennal de développement de la justice» n'a prévu aucune prise en charge de la SC comme si elle existait «à part» de la justice.

Effectif. Outre son effectif très restreint, la composition intrinsèque et la nomination des membres de la SC posent d'énormes problèmes. Le Parquet et son Président sont ceux de la Cour Suprême, ces deux hauts magistrats accomplissant des missions judiciaires très différentes de celles du contrôle des comptes.

Les fonctionnaires nommés (généralement du Ministère des Finances, de catégorie A), le sont pour cinq (5) ans, éventuellement renouvelables, et ont à ce titre un statut temporaire de magistrat. S'il s'agit de nominations de magistrats du judiciaire, la compétence de ces derniers en matière de finances publiques n'est pas assurée, car elle exige une grande spécialisation.

Formation initiale et formation continue dans les techniques d'audit. Tout comme les agents des corps administratifs de contrôle, les magistrats auditeurs de la SC ne reçoivent pas de formation nécessaire à une bonne maîtrise des techniques d'audit en début de carrière et les actions de formation continue restent en outre très timides et pas régulière.

Normes et méthodologie de travail. Dans sa structure actuelle et avec les moyens dont elle dispose, la SC n'est pas en mesure d'effectuer ses missions conformément aux normes de travail et méthodologiques internationales notamment celles de l'INTOSAI. Dans la pratique, elle ne dispose pas de guide de contrôle et ne fait pas non plus de contrôle de qualité.

5.3.4. Analyse du Risque

La section des comptes a souffert du cumul de retards dans le jugement des comptes de gestion. Bien que ces retards aient été comblés en partie, ils ont néanmoins causé une absence de contrôle pertinent de l'action de l'Etat par le Parlement dans le domaine des finances publiques. Par conséquent, le Parlement n'a guère de moyens de contrôle de l'exécution de l'ensemble de budget de l'Etat, tant en recettes qu'en dépenses.

5.3.5. Recommandations

- ✓ L'érection de la section des comptes en Cour des comptes par le vote d'une loi organique doit intervenir le plutôt possible conformément aux textes directives de l'UEMOA (1997).
- ✓ Le nombre de 14 magistrats nous apparaît insuffisant dans le contexte de la création de la future Cour, mais l'effectif optimal doit être le produit d'un examen d'ensemble qui n'a pas encore été fait, mais qui doit tenir compte des paramètres suivant: (i) combien de chambres, donc combien de magistrats présidents, vice présidents, rapporteurs, auditeurs?, (ii) quel va être le rôle du Parquet de la Cour; (iii) combien d'assistants de vérification: un magistrat pouvant travailler avec un, deux, voire plus, assistants de vérification et enfin (iv) quelles seront la périodicité du contrôle, et sa spécificité? Faudra-t-il insister davantage sur les entreprises et sociétés nationales, les collectivités locales, compte tenu des risques?, etc....
- ✓ Un plan d'action devrait être élaboré d'urgence par la section des comptes dès que le président sera nommé. Pour les 3 années qui viennent, il devra être réaliste et tenir compte du stock de ce qui n'a jamais été contrôlé. Sur quoi est-il réaliste de faire l'impasse ?Après une période de 3 années, une montée en puissance progressive des effectifs et moyens (ordinateurs, photocopieurs, voitures, formation, etc...) est à calculer au plus près.
- ✓ Elaborer un statut des magistrats et des corps de contrôle, les magistrats de la Cour ne doivent pas être dévalorisés par rapport à ceux du judiciaire.
- ✓ Comme marque de son rôle irremplaçable auprès du parlement et preuve de son désir de collaborer le plus tôt possible, la section des comptes doit établir son plan d'action autour de la priorité absolue que constitue cette tâche fondamentale qui est le contrôle de la Loi de règlement. Elle pourra bénéficier de l'appui des autres structures de contrôle ou d'auditeurs privés indépendants pour cette tâche.

5.4. CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

5.4.1 Description de l'Existant

La Commission des Finances, de l'Economie et du Plan (CFEP) à l'Assemblée Nationale est responsable de l'exercice du Contrôle Parlementaire. Elle fait partie des 11 Commissions de l'Assemblée Nationale et reste de loin la plus grande avec vingt huit (28) Députés en raison de la mission qui lui est confiée par la Constitution à savoir le Contrôle de l'Action de l'Exécutif.

Le Président de la Commission des Finances est choisi par consensus et tous les Partis politiques présents à l'Assemblée Nationale y sont représentés. Ceci procède du Règlement Intérieur de l'Institution qui prévoit que tous les groupes parlementaires soient représentés dans chacune des Commissions de l'Assemblée Nationale pour assurer une bonne représentativité.

Si tous les Partis présents à l'Assemblée Nationale siègent au CFEP, il faut souligner cependant que la composition du Bureau de la Commission des Finances relève du domaine exclusif du Parti majoritaire. Ce Bureau comprend 1 Président, 1 Vice-Président et 1 Rapporteur.

Il y a lieu par contre de distinguer entre la Commission des Finances et la Commission de Contrôle du Parlement dont la responsabilité s'étend uniquement au contrôle interne de l'Institution. Elle ne contrôle donc pas les actions de l'Exécutif. Cette Commission à compétence interne aurait de tout temps été dirigée par un Député de l'Opposition.

5.4.2 Evaluation de la Commission des Finances

5.4.2.1. Forces

La Commission travaille de très près avec le Ministère des Finances qui est responsable de l'élaboration du budget de l'Etat et peut faire appel à toutes les compétences qu'elle juge utile tant au sein de l'Assemblée qu'à l'extérieur pour l'assister dans sa tâche. Cette disposition est une force, dans la mesure où la Commission peut employer des experts pointus dans des domaines particuliers pour l'aider dans l'exécution de son mandat constitutionnel. Il faut noter cependant que dans la pratique, la Commission s'est plutôt tournée vers ses propres ressources humaines ou à l'occasion a fait appel à des cadres du MEF pour se faire expliquer des dispositions du budget.

Il faut aussi signaler le profil du Président de la Commission et son expérience comme un élément positif dans le rôle que joue la CFEP. En effet, le Président actuel est un Inspecteur des Finances et ancien cadre du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). La formation et l'expérience du Président sont à l'actif de la CFEP, de par sa connaissance des mécanismes du MEF qui sous-tendent la préparation et l'exécution du budget, le Président est à même de mieux orienter les travaux de la Commission et de mieux informer ses pairs sur les enjeux budgétaires.

5.4.2.2. Faiblesses

A part le Président, les autres membres de la Commission sont issus d'horizon divers et pas forcément du monde de l'économie, des finances ou du secteur bancaire. Par ailleurs leurs expériences antérieures ne les ont pas nécessairement préparées pour les fonctions régaliennes de la CFEP. Il va sans dire que cette réalité a un impact sur la qualité du travail de la CFEP qui, il faut le noter, est un travail très technique faisant appel à des notions et à une expérience qui ne sont pas nécessairement à la portée de tous au Mali. Il est donc probable que les objectifs d'efficacité et d'efficience dans la gestion des ressources publiques ne soient pas suivis et vérifiés par la CFEP comme l'aurait souhaité la Constitution.

En outre, il faut noter que la Commission est contrainte dans son rôle par le manque de moyens tant techniques, logistiques que financiers et que par conséquent elle est obligée de travailler avec les moyens de bord qui sont du reste très limités. Cet état des choses affectent négativement la qualité de son travail et limite l'efficacité de son intervention.

Par exemple, la Commission ne dispose pas de toutes les compétences requises pour procéder à un travail d'analyse en profondeur des budgets et autres budgets-programmes qui lui sont soumis. Etant ainsi considérablement limitée dans son action, la Commission n'est pas en mesure, en amont, d'influencer de façon significative l'allocation équitable des ressources publiques vers les programmes de lutte contre la pauvreté. En aval, elle n'est pas non plus suffisamment bien outillée pour évaluer l'exécution effective et l'impact de certains des programmes de lutte contre la pauvreté. La question de l'effectivité de la dépense reste donc posée en l'absence d'un contrôle parlementaire fort et dynamique.

La Commission ne dispose pas non plus de la structure technique qui lui aurait permis de pallier à ses propres insuffisances internes. Il n'existe pas aujourd'hui une équipe permanente de techniciens estimés, qu'une Equipe Permanente constituée de cinq (5) techniciens spécialistes: un (1) Economètre, un (1) Economiste, un (1) Gestionnaire financier, un (1) Fiscaliste et un (1) Agro-Economiste, améliorerait de façon sensible l'efficacité et la pertinence.

5.4.3 Evaluation du Risque

Bien que la Commission des Finances, de l'Economie et du Plan ne soit pas directement responsable de la préparation et de l'exécution du budget, elle reste cependant centrale dans le contrôle de l'Exécutif en vue de la promotion de la transparence dans l'exécution du budget et de la rédevabilité financière. La CFEP ne disposant pas de toutes les compétences pour cette mission il va de soi que certains dysfonctionnements voire même des abus dans la gestion des finances publiques lui échappent totalement.

5.4.4 Recommandations

- ✓ La Commission des Finances devrait s'appuyer sur une structure dynamique composée de techniciens expérimentés dans les différents domaines de son intervention. Ces techniciens bénéficieront de capacités appropriées pour faire de la recherche, disposeront de bibliothèques bien fournies, de systèmes de référence et de moyens de communication modernes (Internet, téléphones, fax, moyens de vidéo-conférence, etc.) pour avoir accès de façon régulière aux avancées qui se font dans leur domaine dans d'autres pays.
- ✓ Le renforcement des capacités tant des techniciens travaillant en support que des parlementaires eux-mêmes devra s'inscrire dans les préoccupations du Parlement. Il se traduira par l'organisation d'un minimum annuel d'heures de formation ciblées qui permettront aux Parlementaires de façon général mais plus particulièrement aux membres de la Commission des finances d'être mieux outillés pour jouer un rôle de premier plan dans l'allocation des ressources aux programmes de la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une culture de suivi et évaluation des actions du gouvernement.

- ✓ La Commission des Finances devra progressivement mettre en place une passerelle entre elle et le Ministère des Finances, principalement la Direction responsable du suivi des Projets d'investissement sur financement extérieur. Ce mécanisme de suivi permettra au Parlement d'être mieux informé sur l'exécution des projets de développement et ne serait pas forcément composé des parlementaires.