



MALI

RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE — AUDIT DE LA CHAÎNE DE LA DÉPENSE

Mai 2014

Le présent rapport d'assistance technique au Mali a été préparé par une équipe du Département des finances publiques du Fonds monétaire international. Il s'appuie sur les informations disponibles en mars 2014, date à laquelle il a été achevé.

Un exemplaire de ce rapport peut être obtenu à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : +1 202 623 7430 • Télécopie : +1 202 623 7201
Courriel : publications@imf.org Site Internet : <http://www.imf.org>
Prix unitaire (imprimé) : 18 dollars

Fonds monétaire international
Washington, D.C.

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques



MALI

AUDIT DE LA CHAINE DE LA DEPENSE

Benoit Taiclet, Marie-Laure Berbach, Christophe Maurin

Mars 2014

Table des matières	Page
Abréviations.....	5
Préface.....	6
Résumé des recommandations.....	7
I. Les procédures d'exécution de la dépense publique au Mali	12
A. Fiche 1 : L'exécution budgétaire selon deux phases bien distinctes.....	12
B. Fiche 2 : Une perception dégradée de l'efficacité de la chaîne de la dépense	17
C. Fiche 3 : L'effectivité réduite du régime de contrôle et de responsabilité.....	21
D. Fiche 4 : Les procédures lentes et complexes en amont des investissements.....	25
E. Fiche 5 : Les dépenses de personnel, fragiles au niveau des paiements.....	27
F. Fiche 6 : Des dépenses dérogoires mal encadrées	29
G. Fiche 7 : L'absence de pilotage transverse de la qualité des procédures de dépense	31
H. Fiche 8 : Le mécanisme de remboursement de la TVA.....	32
II. Les propositions de rationalisation.....	34
A. Adopter une charte de déontologie des agents publics	35
B. Renforcer le régime de responsabilité des gestionnaires publics.....	37
C. Lever graduellement le contrôle financier sur les ordonnancements.....	39
D. Rénover les outils et les méthodes du contrôle	41
E. Simplifier la passation des marchés publics.....	43
F. Lisser la gestion sur un mode pluriannuel	45
G. Limiter les paiements en numéraire	47
H. Restreindre le recours aux régies spéciales.....	49
I. Suivre la qualité de la gestion.....	50
J. Fluidifier les remboursements de TVA.....	53
 Tableau	
1. Synthèse des constatations du vérificateur général.....	18
 Figures	
1. Les phases de la chaîne de la dépense	12
2. Schéma simplifié de la phase administrative de la chaîne de la dépense :	13
3. Schéma simplifié de la chaîne comptable.....	13
4. Exemple de circuit d'un dossier papier.....	15
5. Procédure de paiement des dépenses de fonctionnement = 1 mois et demi	16
6. Procédure de paiement des dépenses d'investissement = 2 mois	16
7. Répartition des constatations par grandes phases d'exécution des dépenses	19
8. Taux de rejet du contrôle financier	22
9. Le mécanisme de remboursement de la TVA.....	32
10. Délais de remboursement de TVA.....	33
11. Exemple de tableau de bord pour le suivi de la qualité de la gestion	51

Encadrés

1. Les fiches techniques et les recommandations	9
2. Les objectifs de la chaîne de la dépense	17
3. Les engagements pris en faveur de la lutte contre la corruption.....	20
4. Interventions de la DGMP au cours de la procédure de passation de marché	26
5. Le paiement de la solde au ministère de la défense	27
6. Correspondance des recommandations avec les chantiers en cours	34

Annexes

1. Procédure d'engagement des marchés publics	55
2. Procédure d'engagement simplifiée de la dépense	56
3. Procédure de liquidation et d'ordonnancement	57
4. Procédure de paiement.....	58

ABREVIATIONS

AE/CP	Autorisations d'engagement / Crédits de paiement
AFRITAC	Centre régional d'assistance technique du FMI en Afrique
AICE	Application intégrée de comptabilité de l'Etat
BCEAO	Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest
BVG	Bureau du vérificateur général
CDI	Conseil pour le Développement Institutionnel
CF	Contrôle Financier
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DFM	Direction (eur) des Finances et du Matériel
DGB	Direction générale du budget
DGI	Direction générale des impôts
DGMP	Direction générale des marchés publics
DNCF	Direction nationale du contrôle financier
DNTCP	Direction nationale du Trésor et de la comptabilité publique
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
PRED	Logiciel de suivi de l'exécution budgétaire – « Programme de Réforme économique pour le développement »
SI	Système d'informations
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

PREFACE

Suite à une demande formulée par Madame la Ministre de l'Économie et des Finances, une mission du Département des finances publiques du FMI a séjourné à Bamako du 7 au 21 janvier 2014 afin : (1) de décrire la chaîne de la dépense au travers d'un schéma des circuits d'information et des responsabilités des acteurs; (2) de formuler des recommandations en vue de rationaliser les procédures des différentes catégories de dépenses (paies, remboursements de TVA - Taxe sur la Valeur Ajoutée), investissements et régies d'avance); et (3) de proposer une feuille de route pour mettre en œuvre les principales recommandations.

La mission comprenait M. Benoit Taiclet, chef de mission ; M. Christophe Maurin et Madame Marie-Laure Berbach tous deux experts du Département des finances publiques du FMI.

La mission a été reçue par Son Excellence Mme Bouaré Fily Sissoko, Ministre de l'économie et des finances, Son Excellence M. Madani Touré, Ministre délégué en charge du Budget et M. Sidiki Traoré, Conseiller du Ministre chargé des Finances et M. Ousmane Coulibaly, Conseiller technique du Ministre délégué chargé du Budget

Elle a eu des entretiens avec plusieurs personnalités et leurs collaborateurs :

Monsieur Boubacar Ben Bouillé, Directeur national du trésor et de la comptabilité publique, Monsieur Robert Diarra, Directeur général du budget ; Monsieur Alhassane Ag Hamed Moussa, Directeur national du contrôle financier ; Monsieur Sidi Almoctar Oumar, Directeur Général des Marchés Publics et des Délégations de Service Public ; Monsieur Kloussama Goita, Président de la section des comptes de la Cour suprême (SCCS) ; M. Amadou Ousmane Touré, Vérificateur général ; Monsieur Amadou Gadiaga, Contrôleur Général.

La mission a par ailleurs rencontré les représentants de la société civile et la Chambre de Commerce de Bamako. La mission a pu discuter ses conclusions et ses recommandations avec des représentants des différents partenaires au développement.

Les membres de la mission tiennent à exprimer leur sincère appréciation pour l'organisation des travaux par le cabinet du Ministre, pour la disponibilité des directeurs et de leurs collaborateurs et pour la qualité et la transparence des échanges.

La mission tient aussi à remercier M. Anton Op de Becke, Représentant Résident du FMI, M. Bakary Traore, économiste résident, et Madame Racheeda Boukezia, conseillère résidente du FMI auprès de la direction nationale du Trésor et de la comptabilité publique, pour leur disponibilité et leur assistance dans l'organisation de la mission.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

La chaîne de la dépense au Mali reste vulnérable, bien qu'organisée selon un processus classique et contrôlé. Ce processus privilégie la séparation de l'ordonnateur et du comptable et comprend de nombreuses étapes de vérification a priori. Plusieurs institutions ou corps de contrôle effectuent en outre des contrôles et vérifications a posteriori supposés engager la responsabilité des gestionnaires, ordonnateurs et comptables. Pour autant plusieurs interlocuteurs (bailleurs, société civile, chambre de commerce) font état de lenteurs et de mauvaises pratiques ou malversations. La mission a cherché à vérifier dans les faits ces assertions :

- **Mauvaises pratiques de gestion** : Le Vérificateur Général fait état, pour 17 vérifications effectuées (sur un périmètre somme toute restreint) de manques à gagner à hauteur de 35 milliards de FCFA (Francs CFA), soit un peu plus de 3% du budget 2012. L'essentiel de ces vérifications n'ont pas connu de suite judiciaires.
- **Lenteurs et complexités** : Ce reproche peut difficilement se justifier sur la partie de la chaîne de la dépense en aval de l'engagement, segment sur lequel les délais de traitement mesurés dans les applications (environ un mois pour liquider et payer une facture) sont en moyenne tout à fait raisonnables et compatibles avec les standards de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). Ce reproche est par contre justifié en amont des engagements sur marchés publics. Les délais de passation des marchés atteignent trois à six mois pour des contrats supposés être exécutés dans l'année.

Partant de ces considérations, le rapport qui suit s'est attaché à décrire l'existant. Les huit fiches techniques qui constituent la partie 1 du rapport sont destinées à décrire la chaîne de la dépense, ses complexités et ses faiblesses. Une série d'annexes (1-4) s'attache à décrire le plus précisément possible les procédures de dépense (marchés inclus) sous forme de schémas des flux afin de constituer une vue d'ensemble qui n'existe pas dans les manuels de procédures existant aujourd'hui dispersés et datés. Ces fiches techniques mettent en lumière les principales faiblesses de la chaîne de la dépense et en particulier :

- L'inefficacité, faute de sanctions graduées, des contrôles pourtant abondants et parfois redondants
- L'absence d'instruments de suivi quantitatif et qualitatif de la gestion
- La complexité des procédures précontractuelles
- La vulnérabilité des dépenses dérogatoires qui peuvent concerner de gros montants dans les régies spéciales
- Les risques pesant sur les transactions effectuées en numéraire notamment pour les paies
- Les faiblesses surmontables du mécanisme de remboursement de la TVA

Il est possible de redresser à court terme cette performance dégradée. Ce rapport formule dix recommandations formulées selon une logique pragmatique et dans l'idée qu'il n'est pour le moment pas nécessaire d'entrer dans une réingénierie des procédures, au risque d'en accroître encore la complexité. Les dix recommandations sont les suivantes :

- A Une charte de déontologie des agents publics :** cette mesure vise à éveiller chez l'ensemble des agents un sentiment de responsabilisation. Cette charte doit pouvoir s'imposer à l'ensemble des agents publics et être connue des usagers.
- B Renforcer le régime de responsabilité des gestionnaires publics:** l'objectif est de disposer d'un régime de responsabilité opérationnel et proportionné à la gravité des faits. Cette recommandation vise principalement à tirer le meilleur partie des règles et structures existantes afin de générer une plus grande effectivité des sanctions.
- C Lever graduellement le contrôle financier sur les ordonnancements :** il est possible de gagner une semaine à dix jours de traitement des factures en levant prudemment et progressivement le visa du CF qui intervient déjà en amont dans la chaîne, au niveau des engagements et de la réception des biens et services.
- D Rénover les outils et les méthodes du contrôle :** il s'agit de cibler les contrôles sur les enjeux pour réduire drastiquement le volume des paiements irréguliers.
- E Simplifier la passation des marchés publics :** Les recommandations reprennent à l'identique celles déjà formulées par la Banque mondiale pour désengorger une procédure extraordinairement complexe. Il est également proposé de tracer ces procédures dans le Système d'Information budgétaire (PRED).
- F Lisser la gestion sur un mode pluriannuel :** l'instauration d'autorisations d'engagement pluriannuelles et de reports de crédits peut permettre de détendre la gestion en fin d'année et de mieux réaliser les investissements aujourd'hui étranglés dans un cadre annuel.
- G Limiter les paiements en numéraire :** plusieurs dispositions peuvent être prises pour limiter les transactions payées en liquide et sécuriser celles qui doivent l'être. Ces mesures passent par une plus forte bancarisation des paiements et l'utilisation de la téléphonie mobile.
- H Restreindre le recours aux régies spéciales :** il s'agit de recenser les régies spéciales et ramener dans le droit commun celles qui ne répondent plus aux critères qui ont prévalu lors de leur création (circonstances exceptionnelles ou force majeure).
- I Suivre la qualité de la gestion :** il s'agit de suivre l'exécution des crédits et la qualité de la gestion, sur une fréquence hebdomadaire ou mensuelle, afin de faciliter le pilotage et le suivi des politiques publiques, et d'améliorer les pratiques de gestion.
- J Fluidifier les remboursements de TVA :** des mesures pratiques peuvent permettre d'améliorer l'exécution de ces dépenses stratégiques pour la crédibilité de l'impôt.

Encadré 1 : Les fiches techniques et les recommandations

Les huit fiches techniques qui constituent la première partie de ce rapport sont destinées à décrire la chaîne de la dépense, ses complexités et ses faiblesses. L'une d'elle renvoie en particulier à l'annexe (1) qui décrit le plus précisément possible les procédures de dépense (marchés inclus) sous forme de schémas des flux afin de constituer une vue d'ensemble qui n'existe pas dans les manuels de procédures existant aujourd'hui dispersés et datés.

Ce rapport formule ensuite dix recommandations dans la perspective d'un redressement à court terme des pratiques constatées et d'une rénovation en profondeur du service de la dépense publique. Ces recommandations ont été formulées selon une logique pragmatique et dans l'idée qu'il n'est pas nécessaire à court terme d'entrer dans une réingénierie des procédures, au risque d'en accroître encore la complexité et sans doute l'inefficacité, mais plutôt de tirer partie de l'existant qui fonctionne, de mobiliser le sens des responsabilités des agents et d'appliquer réellement les règles existantes.

Fiches techniques et recommandations ont été conçues pour pouvoir être aisément appréhendées par leurs utilisateurs en vue de simplifier la conduite des réformes qu'elles suggèrent. La correspondance entre les fiches et les recommandations est la suivante :

Fiches techniques		Recommandations	
1	L'exécution budgétaire selon deux phases bien distinctes	↗	A Adopter une charte de déontologie des agents publics
2	Une perception dégradée de l'efficacité de la chaîne de la dépense	→	B Renforcer le régime de responsabilité des gestionnaires publics
3	L'effectivité réduite du régime de contrôle et de responsabilité	↗	C Lever graduellement le contrôle financier sur les ordonnancements
		→	D Rénover les outils et les méthodes du contrôle
4	Les procédures lentes et complexes en amont des investissements	→	E Simplifier la passation des marchés publics
		↘	F Lisser la gestion sur un mode pluriannuel
5	Les dépenses de personnel, fragiles au niveau des paiements	→	G Limiter les paiements en numéraire
6	Des dépenses dérogatoires mal encadrées	→	H Restreindre le recours aux régies spéciales
7	L'absence de pilotage transverse de la dépense	→	I Suivre la qualité de la gestion
8	Le mécanisme de remboursement de la TVA	→	J Fluidifier les remboursements de TVA

Chronologie des recommandations : Echéances à court terme pour améliorer l'efficacité de la chaîne de la dépense

Recommandations	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J		
	Pilotage de la gestion	Charte de déontologie	Responsabilité	Régies spéciales	Contrôle	Paiements en numéraire	Gestion pluriannuelle	Marchés publics	CF	TVA		
Pilote	DGB	CDI	DNTCP	DGB DNTCP	DNCF	DNTCP	DGB	DGMP	DNCF	DGI		
Feb-14	Conception du tableau de bord		Préparation d'une instruction sur les dépenses dérogatoires	Revue critique des régies spéciales (lors de la préparation du PLF 2015)	Groupes de travail « retour d'expérience »			Modification des textes sur les procédures		Modification procédures DGI		
Mar-14												
Apr-14	Alimentation automatisée											
Jun-14	1 ^{ère} Com en CM	Rédaction du projet de charte	Plan d'action Section des Comptes			Lancement du GT avec l'union des banques du Mali		Développements PRED				
Jul-14							Mise au point d'une procédure transitoire de report de CP		Révision des textes relatifs au CF en vue d'une adoption avant Juillet 2015	Budgétisation du CAS		
Sep-14	Suivi régulier et communication gouvernementale		Diffusion de l'instruction sur les dépenses dérogatoires			Campagne de sensibilisation						
Dec-14	Retour d'expérience et perfectionnement	Diffusion de la charte Sensibilisation des agents	Instruction rénovée sur la responsabilité des ordonnateurs	Suppression des régies spéciales dépourvues de raison d'être.	AICE (contrôles bloquants et alertes) Base de données "fournisseurs de l'Etat" Nouveau seuil pour réception service fait			Application des nouvelles procédures				

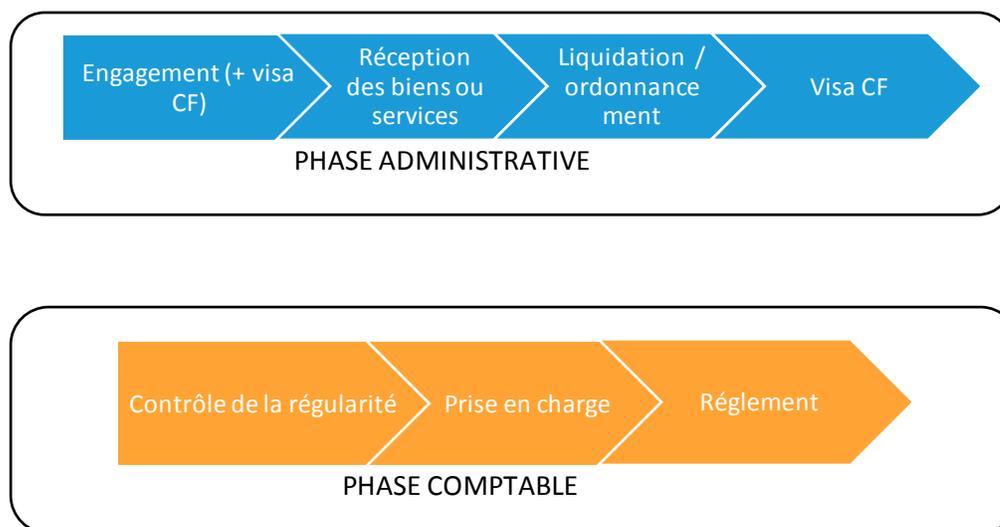
Recommandations	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
	Pilotage de la gestion	Charte de déontologie	Responsabilité	Régies spéciales	Contrôle	Paiements en numéraire	Gestion pluriannuelle	Marchés publics	CF	TVA
Jan-15		Campagne de communication "observatoire de la déontologie"		Transfert des comptes des régies supprimées vers le CUT	Liste des fournisseurs interdits de commande publique	Marché public téléphonie Abaissement plafond des transactions en liquide	Reports de CP			Gestion CAS selon la procédure normale
Recommandations	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
	Pilotage de la gestion	Charte de déontologie	Responsabilité	Régies spéciales	Contrôles	Paiements en numéraire	Gestion pluriannuelle	Marchés publics	CF	TVA
Feb-15					Outil de traitement automatisé des données				Révision des textes	
Année 2015					Rédaction et diffusion de procédures de contrôles renouvelées	Contrôles renforcés sur les billeteurs	Mécanisme AE/CP sur un périmètre restreint		Contrôles allégés	

I. LES PROCEDURES D'EXECUTION DE LA DEPENSE PUBLIQUE AU MALI

A. Fiche 1 : L'exécution budgétaire selon deux phases bien distinctes

1. **La chaîne de la dépense au Mali comprend deux phases.** La loi n° 96-060/PRM du 4 novembre 1996 relative aux Lois de finances, fortement inspirée du modèle français, pose le principe de séparation entre ordonnateurs et comptables. Conformément à ce principe, la procédure d'exécution du budget comprend deux phases essentielles (Figure 1) : la phase administrative lors de laquelle les dépenses sont engagées, liquidées puis ordonnancées, et la phase comptable lorsque le comptable public paye sur l'ordre de l'ordonnateur la créance dûment liquidée à la charge de l'Etat. Cette procédure donne lieu à une série de contrôles internes détaillés en annexe.

Figure 1 : Les phases de la chaîne de la dépense



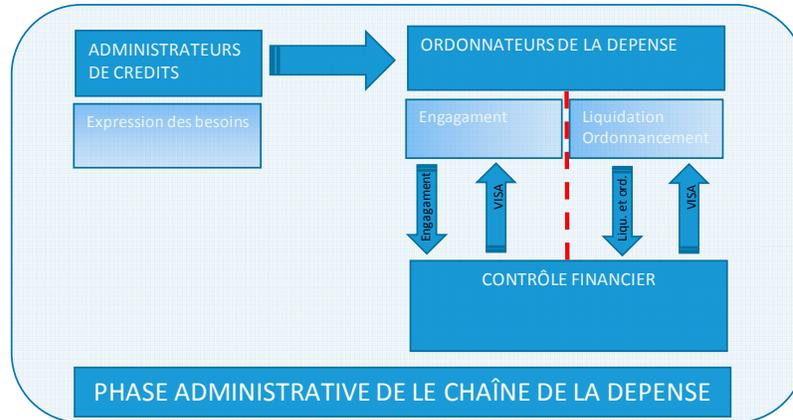
2. **La phase administrative est initiée par les administrateurs de crédit, exécutée par les ordonnateurs et contrôlée par les contrôleurs financiers (Figure 2).**

- Les administrateurs de crédit (Directeurs généraux et nationaux essentiellement), jugent de l'opportunité des dépenses. Ils sont les initiateurs de la dépense publique en ce qu'ils font expression de besoins auprès de l'ordonnateur secondaire délégué (DFM¹).
- En engageant, liquidant et ordonnanciant les dépenses, les ordonnateurs émettent les ordres de dépenses et les font parvenir, appuyés des justifications, visas et autorisations nécessaires, aux comptables assignataires pour paiement.
- Les contrôleurs financiers exercent un contrôle administratif a priori sur les opérations

¹ Direction des Finances et du Matériel.

des ordonnateurs. Ils interviennent en deux points de cette chaîne : ils visent les engagements et visent toutes les ordonnances.

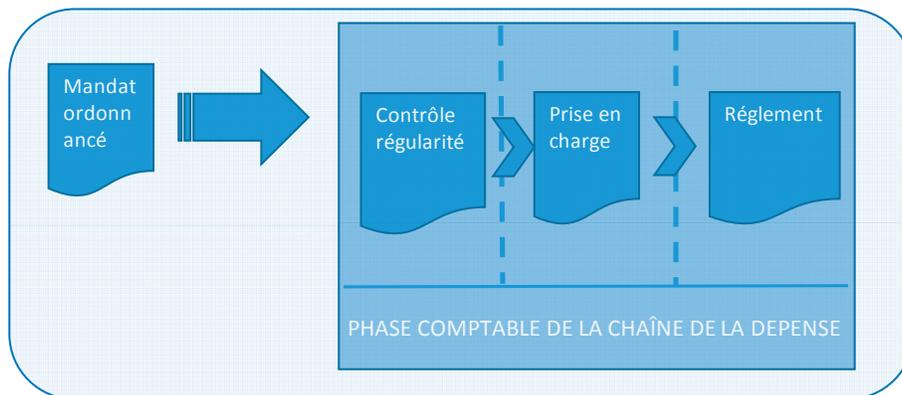
Figure 2 : Schéma simplifié de la phase administrative de la chaîne de la dépense



3. **La phase comptable est celle par laquelle l'Etat se libère de sa dette.** Après réception du mandat de paiement adressé par l'ordonnateur, le comptable public doit procéder au règlement. Il conduit cependant un certain nombre de contrôles et d'opérations préalables avant le paiement effectif (Figure 3):

- Contrôle de la régularité de la dépense (vérification de la disponibilité des crédits budgétaires, de la correcte imputation budgétaire et de validité de la créance (service fait, exactitude des calculs de liquidation, effectivité du contrôle du CF, absence d'opposition au paiement et caractère libératoire du règlement).
- Prise en charge qui matérialise l'acceptation de la dépense par le comptable après visa du titre de la dépense.
- Règlement qui retrace les opérations d'extinction de la créance de l'Etat.

Figure 3 : Schéma simplifié de la chaîne comptable



4. **La chaîne de la dépense connaît des goulots d'étranglement.** Ces zones de blocage ou de lourdeurs sont plus particulièrement constatées aux étapes suivantes (hors procédures de marchés publics) :

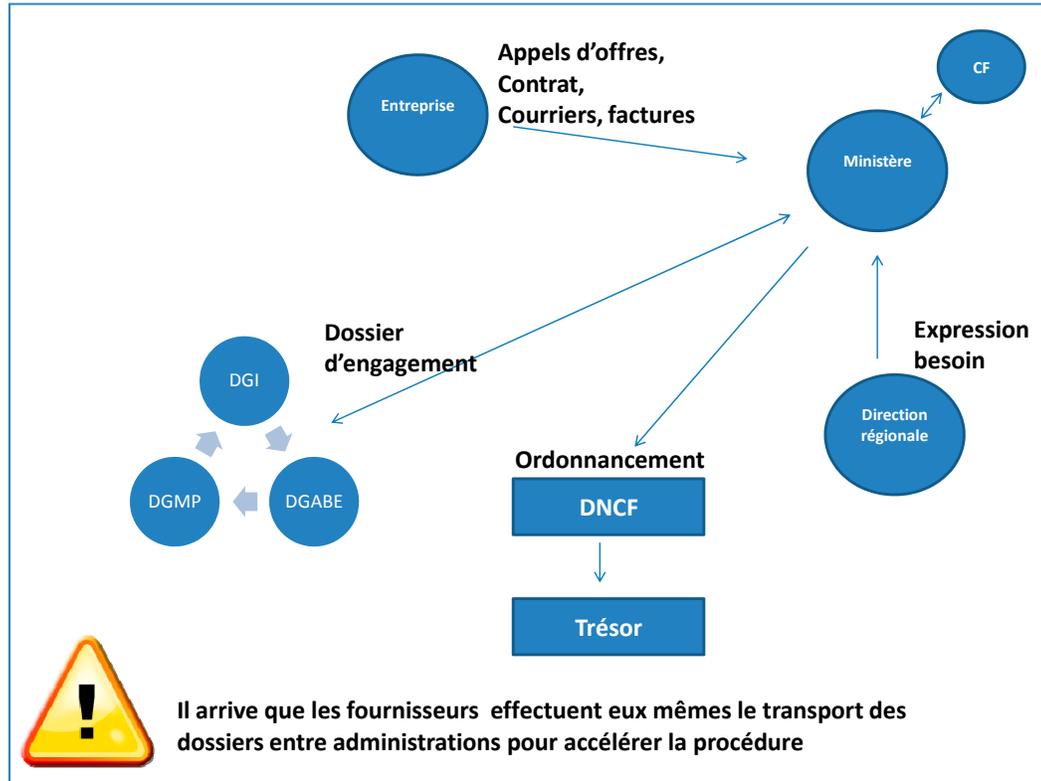
- **Les procédures de réception des biens ou services (attestation du service fait) sont quasiment systématiques.** Des commissions de réception examinent toute livraison supérieure à 2,5 millions de FCFA². Elles sont présidées par le comptable matière (service du DFM) et constituées par un agent de l'administrateur de crédit, un spécialiste des biens livrés si la spécificité du matériel spécifique nécessite un avis d'expert, un membre de la Direction Générale de l'Administration des Biens de l'Etat (DGABE). Pour toute livraison supérieure à 10 millions de FCFA, un représentant du Contrôle Financier (CF) assiste à la commission en tant qu'observateur. Ces commissions se réunissent quasi constamment. A titre d'exemple, le Ministère de la santé a procédé en 2013 à 267 livraisons au niveau central, autant de commissions ont dû être convoquées et réunies. Au sein du département de la comptabilité matière, seuls 7 cadres sont habilités à présider les réceptions dont le montant excède 2,5 millions de FCFA.
- **Des contrôles comptables sont redondants avec ceux du contrôleur financier.** La phase comptable répète à l'identique des contrôles déjà réalisés en amont par le contrôleur financier, en particulier pour ce qui concerne le contrôle de régularité. Une chaîne de la dépense plus intégrée qui rapprocherait ordonnateurs et comptables pourrait empêcher cette surabondance de contrôles.

5. **Le circuit des « dossiers papiers » constitue une vulnérabilité.** Les dossiers papiers, avant d'être enregistrés dans le système d'information PRED³ pour engagement, passent d'administrations en administrations, transportés le plus souvent à motocyclettes (Figure 4) ce qui génère plusieurs aléas : perte ou falsification de documents, risque de collusion entre transporteur et bénéficiaire. Ce circuit papier peut être particulièrement complexe : à titre d'exemple, tous les marchés dont le montant excède 25 millions de FCFA doivent être visés par sept administrations différentes.

² L'équivalent d'environ 5 000 dollars américains.

³ Logiciel de suivi de l'exécution budgétaire – « Programme de Réforme économique pour le développement »

Figure 4 : Exemple de circuit d'un dossier papier



6. **Les délais de traitement en phases administratives et comptable sont de l'ordre de deux mois (Figures 5 et 6).** Les mesures qui suivent ont été réalisées sur un échantillon de 8 772 mandats payés en 2013, dans une dizaine de ministères, toutes catégories de dépenses confondues. Elles révèlent que les temps de traitement sont de l'ordre de deux mois en moyenne entre l'engagement et le paiement, procédure au sein de laquelle il faut 1 mois en moyenne entre la liquidation et le paiement effectif de la créance. Ces moyennes doivent cependant être considérées de manière différenciée selon les dépenses d'investissement (60 jours entre l'engagement et le paiement) et celles de fonctionnement (50 jours entre l'engagement et le paiement).

Figure 5 : Procédure de paiement des dépenses de fonctionnement = 1 mois et demi

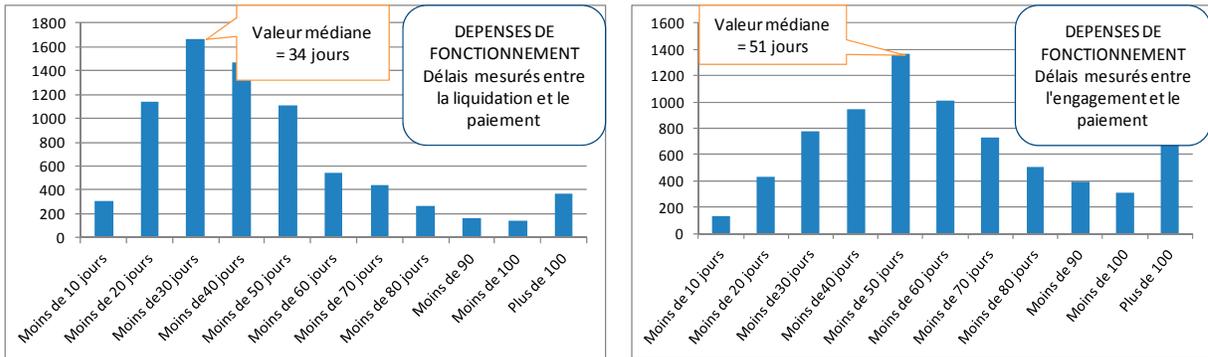
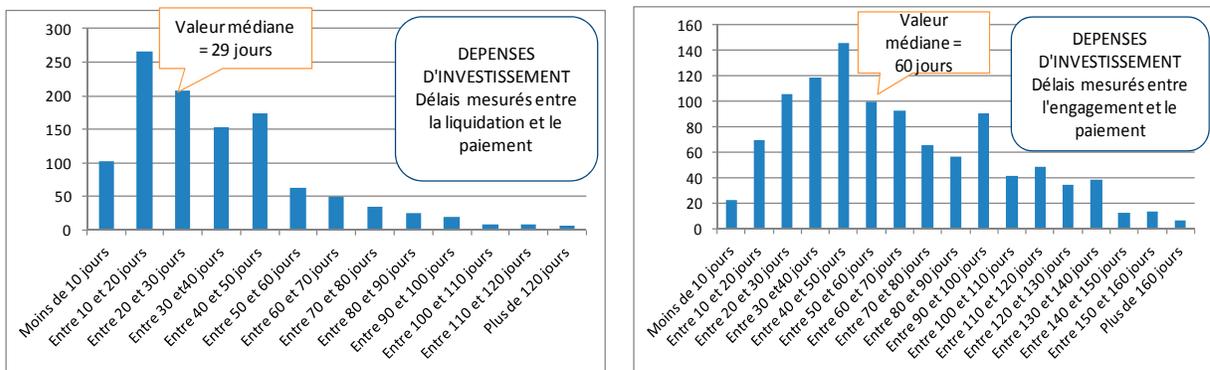


Figure 6 : Procédure de paiement des dépenses d'investissement = 2 mois



Source (deux graphiques supra) : extraction PRED, gestion 2013, 1 146 mandats payés au 10 janvier 2014.

7. **Ces délais de traitement ne sont pas excessifs.** Au vu des pratiques internationales et celles des grandes entreprises, payer une facture en deux mois peut être considéré comme une bonne performance -compatible en tout cas avec les standards de l'Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain (UEMOA) qui fixent à 90 jours le délai à l'issue duquel un impayé devient un arriéré et entre dans la composition des statistique de la dette intérieure.

B. Fiche 2 : Une perception dégradée de l'efficacité de la chaîne de la dépense

8. **La chaîne de la dépense publique vise, en principe, à payer à bon droit, la bonne personne au bon moment (Encadré 2).** Y parvenir suppose la définition et la mise en œuvre de procédures administratives et financières intégrant des dispositifs de contrôle interne et externe susceptibles de détecter et de corriger les anomalies potentielles avant la réalisation effective des paiements et d'identifier et de sanctionner *a posteriori* les comportements fautifs ou frauduleux.

Encadré 2 : Les objectifs de la chaîne de la dépense

Il s'agit de garantir que :

- les fonds publics sont utilisés pour payer les investissements, biens et prestations attendus par l'administration, sans altération de leur nature ou de leur qualité ;
- que les fournisseurs et agents de l'administration sont rémunérés dans des délais raisonnables pour la juste valeur des biens et services qu'ils ont rendus et conformément aux engagements préalablement pris par les autorités gestionnaires et acceptés par leurs partenaires ;
- et, plus généralement, que les fonds mis à disposition d'une autorité ne sont pas utilisés à d'autres fins que le soutien de l'action publique.

9. **La chaîne de la dépense publique au Mali est réputée lente, complexe et vulnérable aux mauvaises pratiques.** Cette appréciation semble faire consensus parmi les acteurs socio-économiques maliens. Elle est en outre très largement relayée par la presse et appuyée par l'opinion publique. Il ressort d'échanges avec des représentants de la société civile et des chefs d'entreprise le sentiment d'une corruption pouvant toucher l'ensemble des acteurs de la dépense publique, à tous les niveaux de l'administration centrale et locale et dans l'ensemble des services publics. Cette situation serait favorisée par la complexité des procédures bureaucratiques, et l'allongement des délais de la commande publique. Ce vif sentiment de défiance est en outre accentué par l'impression d'impunité des dirigeants pris en défaut, et, plus généralement, par un sentiment de manque de transparence dans la gestion.

10. **Le sentiment de fraude est en grande partie confirmé par des éléments objectifs.** Les reproches de mauvaise gestion sont très largement étayés par le Bureau du Vérificateur Général (BVG) qui met en lumière de multiples exemples d'utilisation inappropriée ou abusive des fonds publics⁴. A l'issue de 17 vérifications financières, réalisées auprès de 12 services d'assiette, de recouvrement et de gestion et cinq services socio-sanitaires, les pertes financières sont estimées à 49,39 Mds FCFA, dont 35,25 Mds FCFA (soit 3% du budget 2012 et 71% des pertes constatées) résultent de fraudes et de mauvaise gestion liées à l'exécution des dépenses (Tableau 1 et Figure 7).

⁴ Rapport annuel du Bureau du Vérificateur général (BVG), publié en novembre 2013.

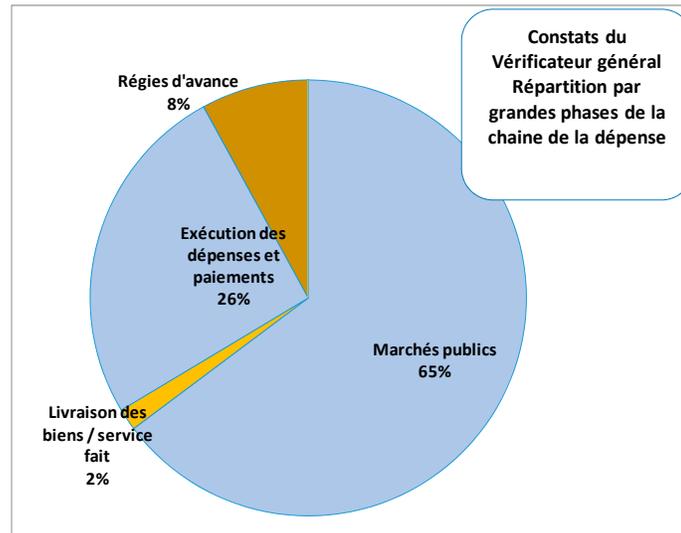
Tableau 1 : Synthèse des constatations du Vérificateur Général

Impact financier des principales anomalies affectant la chaîne de la dépense		En FCFA
Marchés publics	Absence de mise en concurrence ou mise en concurrence fictive	19,371,691,628
	Fractionnement des dépenses	3,505,849,532
	Attribution irrégulière d'un marché	61,328,614
	Attribution d'un marché par favoritisme	54,516,000
	Achats hors marché injustifiés	75,154,200
	Autres manquements	10,200,000
Sous total anomalies liées aux Marchés publics		23,078,739,974
Livraison des biens / service fait	Absence de justification de la réalité du bien / de la prestation achetée	579,641,750
	Sous total anomalies liées à la livraison	579,641,750
Exécution des dépenses et paiements	Dépenses non autorisées	2,936,820,966
	Dépenses non justifiées ou justifiées par des PJ irrégulières	2,187,390,242
	Paiements indus	1,558,250,650
	Dépenses fictives	2,312,192,764
	Détournement de fonds	142,457,887
Sous total anomalies liées à l'exécution des dépenses		9,137,112,509
Régies d'avance	Justifications irrégulières / partielles de l'utilisation des avances versées à la régie	44,295,895
	Réalisation d'achats fictifs ou dépenses indues par la régie	137,697,901
	Contrôle insuffisant de la régie d'avance par l'agent comptable assignataire	2,564,817,661
	Autres irrégularités affectant les régies d'avance	90,859,913
Sous total anomalies liées aux régies d'avance		90,859,913
Total anomalies liées à la chaîne de la dépense		35,251,808,848
Total anomalies constatées par le BVG		49,395,222,460
Anomalies chaîne de la dépense / total anomalies constatées		71.4%

Source : Rapport BVG 2012

11. **L'essentiel des pertes financières liées à la mauvaise gestion porte paradoxalement sur les procédures les plus contrôlées.** Le détail des anomalies de gestion (Figure 7) montre un risque important sur les procédures de marchés (65% en volume financier des anomalies constatées liées à la chaîne de la dépense), les procédures de dépense (26%), les régies (8%) et dans une moindre mesure, la livraison des biens et les constats de service fait (2%). Or ces procédures, à l'exception des régies, font l'objet de contrôles nombreux et parfois redondants (voir Fiches 1, 3 et 4). Ce qui démontre que la prolifération des fautes de gestion résulte plus de l'absence de sanctions que du manque de contrôle. On note en outre la lenteur des procédures (i.e. marchés publics) les rend vulnérables à la fraude.

Figure 7 : Répartition des constatations par grandes phases d'exécution des dépenses



Source : Rapport BVG 2012

12. **Le contexte administratif malien fournit un terreau favorable aux mauvaises pratiques.** Des éléments de doctrine économique⁵ considèrent la corruption comme résultant d'une transaction frauduleuse dans laquelle les agents potentiellement corrompus mettent en balance les gains espérés contre les pertes potentielles qui sont fonction directe du risque de se faire prendre. Au Mali, plusieurs éléments de contexte favorisent les mauvaises pratiques : les faibles revenus officiels des fonctionnaires, voire de la classe politique, et une responsabilisation limitée des acteurs de la chaîne de la dépense, accentuée par la faiblesse des sanctions appliquées aux fraudeurs.

13. **Dans ce contexte, remédier à la corruption suppose une volonté politique forte.** Il s'agit de s'attaquer à ses causes, en favorisant l'émergence d'organes de surveillance puissants, qu'ils soient issus de la société civile ou émanations de l'administration. Il importe également de favoriser un environnement politique caractérisé par l'honnêteté des dirigeants, la protection des fonctionnaires contre l'ingérence politique et l'atténuation voire la disparition des facteurs d'incitation à la corruption évoqués plus haut. Autrement dit, la corruption ne pourra disparaître que si « la fraude ne paye plus ».

14. **Les autorités maliennes ont pris des engagements en matière de lutte contre la corruption.** Les politiques de lutte contre la corruption engagées par le passé et les initiatives prises par les précédents gouvernements pour améliorer la gestion publique, n'ont pas ou peu été suivies d'effets. En 2013, la prise de fonctions du gouvernement s'est accompagnée de

⁵ Décrit notamment par Klitgaard 1988 (études sur le bureau de revenu intérieur philippin) et par Lafay (Analyse de la SEDEIS mars 1990).

déclarations d'intentions, réitérées lors de discours publics, et qui s'inscrivent dans la continuité des engagements électoraux. Le mémorandum de politiques économiques et financières joint à la lettre d'intentions adressée le 2 décembre 2013 par le gouvernement malien au FMI inclut ainsi l'engagement de mener « une lutte vigoureuse contre la corruption » (Encadré 3).

Encadré 3 : Les engagements pris en faveur de la lutte contre la corruption

- Application d'un projet de loi contre l'enrichissement illicite, y compris des dispositions relatives aux déclarations annuelles de patrimoine des plus hauts dignitaires de l'Etat à la Cour Suprême ;
- Publication obligatoire des motivations des jugements rendus ;
- Traitement des manquements de l'administration mis en lumière par le Bureau du Vérificateur Général dans ses rapports annuels et sectoriels, et publication annuelle d'un rapport faisant état des actions entreprises pour remédier aux manquements ainsi identifiés.

C. Fiche 3 : L'effectivité réduite du régime de contrôle et de responsabilité

15. **Le dispositif de contrôle de la dépense est structuré et documenté.** Les principes fondamentaux en sont décrits dans un corpus législatif et réglementaire complet,⁶ en cours de révision pour permettre notamment la prise en compte des directives de l'UEMOA. Ces principes sont déclinés de manière opérationnelle dans des manuels de procédures propres à chacun des acteurs de la chaîne, qui souffrent toutefois d'une relative obsolescence. En amont de la chaîne de la dépense, la procédure de passation des marchés est encadrée par le code des marchés publics. Enfin, des textes spécifiques se rapportent à la comptabilité-matière et à son contrôle.⁷

16. **Plusieurs institutions et services effectuent des contrôles *a posteriori*.** En aval de la chaîne, la dépense publique fait l'objet de nombreux contrôles externes, réalisés par des entités indépendantes des services ordonnateurs et des comptables publics : à titre principal, il s'agit du Bureau du vérificateur général, de la Section des comptes de la Cour Suprême, du Contrôle général des services publics et de l'Inspection des finances. Les vérifications réalisées portent là encore sur la régularité et la performance de la dépenses publiques, sur la mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne prévus par les textes, sur la conformité des procédures appliquées au cadre législatif et réglementaire en vigueur, sur la fiabilité des enregistrements comptables et la qualité des comptes rendus par les comptables publics.

17. **Des points de contrôle *a priori* ont été institués à toutes les étapes de la chaîne de la dépense.**⁸ Ils sont de la responsabilité de multiples acteurs : services gestionnaires, ordonnateurs, comptables-matières, contrôleurs financiers et comptables publics, voire des directions générales ayant une vocation transverse, telles que la direction générale des marchés publics, la direction générale de l'administration des biens de l'Etat ou la direction nationale du plan. Les contrôles sont réalisés aussi bien sur pièces que sur place. Ils portent sur la régularité et la justification de la dépense, sur la réalité du service fait et sa conformité aux spécifications définies lors de la commande, sur l'exactitude des montants mis en paiement et sur le caractère libératoire du paiement. Les systèmes d'information permettent également un contrôle automatisé de la dépense. Deux applications, PRED pour la gestion et le suivi de la phase budgétaire de la dépense et AICE (Application Intégrée de Comptabilité de l'Etat) pour le volet comptable, sont interfacées. Elles permettent de contraindre la procédure et donc d'imposer le respect de certaines règles (séquençage des tâches, matérialisation des vérifications, voire liste des pièces justificatives à joindre obligatoirement aux mandats de dépense – cette dernière fonctionnalité étant en cours de déploiement dans

⁶ Cf. notamment : loi n° 96-060 relative à la loi de finances ; loi n° 96-061 du 4 novembre 1996 portant principes fondamentaux de la comptabilité publique ; décret n° 97-192/P-RM du 9 juin 1997 portant règlement général de la comptabilité publique

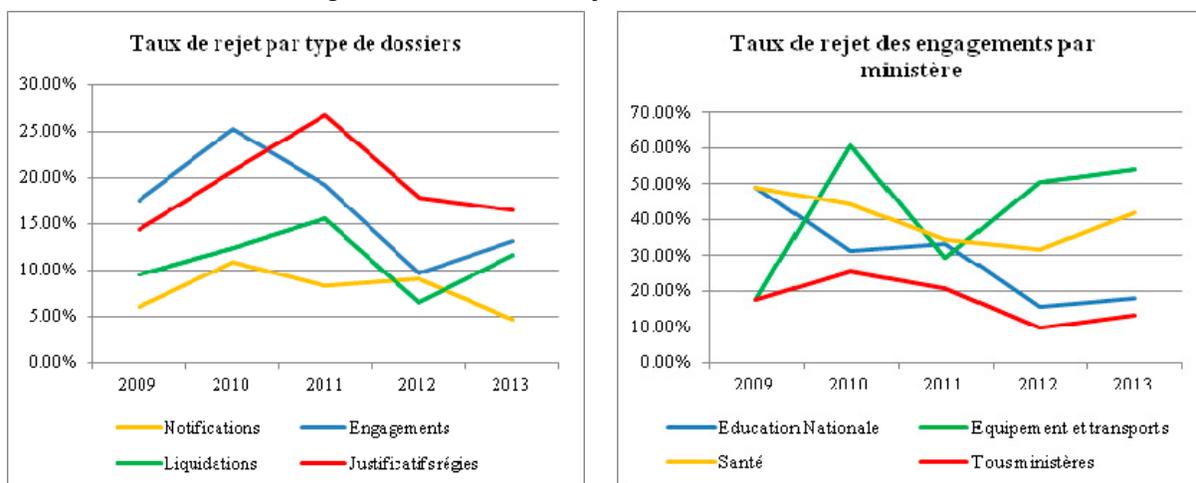
⁷ Décret n° 10-681/P-RM du 30 décembre 2010 portant réglementation de la comptabilité publique

⁸ Pour plus de détail voir fiche technique n° 2 « l'exécution budgétaire selon une séparation stricte des tâches »

AICE). Les systèmes d'information disposent de « contrôles embarqués » qui bloquent la réalisation d'opérations interdites, telles que le double paiement d'un même mandat. Ces applications présentent toutefois certaines limites soulignées dans un récent rapport du FMI.⁹ Il en ressort notamment que AICE souffre de dysfonctionnements qui altèrent la fiabilité des opérations retracées dans le système ; que la comptabilité-matière demeure encore insuffisamment informatisée, et qu'elle n'est pas intégrée aux systèmes budgétaires et comptables. En outre, l'intégration du système d'information ne s'étend pas à l'heure actuelle jusqu'aux fonctions bancaires et de paiement.

18. **Les contrôles a priori donnent lieu à des rejets de transactions.** Des efforts de sécurisation de la chaîne de la dépense ont été réalisés, en particulier grâce à l'amélioration des modalités d'intervention du contrôleur financier.¹⁰ Dans ces conditions, les contrôles réalisés aux différentes étapes de la chaîne de la dépense permettent effectivement de détecter certaines anomalies, comme l'illustre l'exemple des taux de rejet au contrôle financier (Figure 8) effectué en amont de la phase comptable. Par voie de conséquence, le taux de rejet comptable est relativement faible (de l'ordre de 1% en nombre de mandats).

Figure 8 : Taux de rejet du contrôle financier



Source : Rapport sur les indicateurs de performance de la Direction nationale du Contrôle Financier (DNCF), octobre 2013

19. **L'ingérence du politique dans la chaîne de la dépense peut ponctuellement se traduire par la quasi absence de contrôle.** La mission a ainsi relevé quelques cas de paiements effectués sur le fondement d'une seule décision ministérielle, sans autre forme de

⁹ Département des finances publiques du FMI, décembre 2013, Jean-Louis Thiriot, « Poursuivre le déploiement de l'application comptable »

¹⁰ FMI, Département des finances publiques, avril 2013, Benoît Taiclet, Jean-Bertrand Biguey et Claude Trupin, « Reprendre la mise en œuvre du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA dans le contexte d'après crise »

justification pour des transactions ne relevant pas a priori de l'urgence ou de l'intérêt supérieur de l'Etat.¹¹ Dans ces conditions, il est matériellement impossible d'opérer les contrôles réglementaires sur la conformité de la dépense.

20. **Des contrôles a priori sont inutilement redondants.** Les contrôles formels sur les modalités de la commande publique¹² n'empêchent pas le contournement des procédures de mise en concurrence. La justification du service fait est sur-contrôlée.¹³ Les contrôles réalisés par le contrôleur financier sur les mandats de paiements portent sur les mêmes points que les contrôles réalisés par le comptable public avant paiement. Enfin, au sein d'un même service, les vérifications effectuées par un agent d'exécution sont fréquemment répétées à l'identique par son supérieur hiérarchique.

21. **Les dispositifs de contrôles a priori sont insuffisamment ciblés.** Alors que la recherche de l'efficacité appellerait à concentrer les moyens sur les opérations présentant les principaux risques et enjeux financiers, les contrôles sont le plus souvent mis en œuvre selon les mêmes modalités quel que soit le montant et la nature de la transaction, le bénéficiaire du paiement et le mode de règlement. Sauf exception, aucune analyse de risque ne précède l'exécution des contrôles. Les transactions potentiellement anormales ne sont pas identifiées *a priori*.

22. **Au final, et malgré leur nombre, les contrôles a priori sont peu dissuasifs.** Si le contrôle de la chaîne de la dépense garantit une certaine régularité formelle des paiements, il échoue à empêcher les comportements délibérément frauduleux et n'apporte pas une réponse adaptée à l'ampleur de la corruption (voir fiche 1, constats du Vérificateur général). Au total, en participant de l'allongement des délais de traitement de la dépense et en multipliant les procédures et les interventions des représentants de l'administration, qui n'ont d'ailleurs pas pleinement démontré leur efficacité, le dispositif de contrôle interne de la chaîne de la dépense, dans ces conditions de mise en œuvre actuelles, contribue *de facto* à la fragiliser.

23. **Les moyens consacrés au contrôle a posteriori interne et externe sont encore insuffisants.** Des efforts importants ont été consentis et des ressources (y compris extérieures) ont été mobilisées pour doter certains organes de contrôle de moyens adaptés à l'étendue de leur mission. C'est le cas en particulier du Bureau du Vérificateur Général. *A contrario*, les moyens dévolus à la Section des Comptes de la Cour Suprême, chargée en

¹¹ Sur un échantillon de 16 dossiers comptables examinés en détail par la mission, deux comprenaient, des paiements sur décision ministérielle, seule pièce justificative accompagnée de factures (formations médicales et livraisons pharmaceutiques), sans aucune justification de service fait ou d'urgence impérative.

¹² Voir fiche 3 « Les procédures lentes et complexes en amont des investissements »

¹³ Voir fiche 2 « l'exécution budgétaire selon une stricte répartition des tâches »

particulier du jugement des comptes des comptables publics (comptables deniers et comptables matières) sont encore notoirement insuffisants.¹⁴

24. L'effectivité des contrôles est minée par l'absence de sanction des comportements fautifs des gestionnaires et des comptables. Il existe dans les textes un régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables (matières et deniers) publics : les premiers sont justiciables de la Chambre de discipline budgétaire et les seconds peuvent voir leur responsabilité personnelle et pécuniaire engagée par la Chambre de jugement des comptes, au sein de la Section des comptes de la Cour Suprême. En outre, au même titre que l'ensemble des citoyens, les fonctionnaires sont passibles de sanctions pénales s'ils sont reconnus coupables d'actes infractionnels ou délictueux. Le code de procédure pénal prévoit l'obligation pour tout fonctionnaire ayant connaissance de faits potentiellement constitutifs de tels actes de les dénoncer à la Justice. En pratique, les dénonciations existent. Le rapport annuel du Vérificateur Général (et les rapports individuels qui y sont joints) débouche effectivement sur des transmissions à la Justice, fondées sur des dossiers d'instruction complets. Mais, les sanctions demeurent, à ce jour, quasiment inexistantes. Les procédures administratives de mise en jeu de la responsabilité demeurent théoriques. La Chambre de discipline budgétaire n'est pas opérationnelle. De même, si pour la première fois l'apurement des comptes de l'ensemble des comptables publics a pu être réalisé en 2013 jusqu'à l'exercice 2008 inclus, la Section des comptes n'a encore jamais prononcé ni débet ni amende.

25. Les opérateurs économiques impliqués dans des affaires de corruption sont rarement poursuivis. Les malversations en matière de passation de marchés publics sont réprimées par le code pénal, mais là encore les condamnations demeurent exceptionnelles. Au plan administratif, des sanctions sont prévues à l'encontre des soumissionnaires et titulaires de marchés publics dans le cas d'incitation à la corruption ou lorsqu'ils commettent des actes frauduleux.¹⁵ Mais, en pratique, elles sont peu ou pas appliquées.

¹⁴ FMI, Département des finances publiques, avril 2013, Taiclet, Biguey et Trupin, précité ; et SOFRECO, avril-mai 2010, Cauneau et Uguen, « Rapport sur la réalisation d'une étude opérationnelle sur les modalités de certification des comptes publics »

¹⁵ Article 90 bis du décret n°99-292/P-RM du 21 septembre 1999

D. Fiche 4 : Les procédures lentes et complexes en amont des investissements

26. **Les dépenses d'investissement sont en principe effectuées dans le cadre de marchés publics.** Cette procédure vise à acquérir efficacement les intrants nécessaires à la fourniture de programmes et de services par l'État et tirer le meilleur parti des ressources disponibles. L'appel à la concurrence doit être systématique pour obtenir des prix justes et raisonnables mais les procédures qui l'accompagnent doivent aussi être compatibles avec les délais impartis aux objectifs de l'investissement de l'Etat.

27. **Les procédures applicables au Mali sont complexes.** Un schéma détaillé de l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics (applicable à toutes les dépenses d'investissement supérieures à 25 millions de FCFA) figure en annexe 1. Le schéma montre le caractère complexe et sinueux de la procédure de passation. Selon les éléments fournis à la mission, la durée minimale pour passer un marché public serait de 100 jours. Il faut au fournisseur de l'Etat environ trois à six mois pour passer un marché public. Il doit faire circuler les dossiers papiers entre neuf services différents¹⁶. La procédure passe par six points de contrôle parfois redondants. Les dossiers peuvent être rejetés à trois reprises (à l'engagement, à la liquidation, au paiement). D'où la tentation pour les services de segmenter les commandes pour rester sous le seuil exigé et pour les fournisseurs de recourir à la fraude (65% des mauvaises pratiques constatées), puis d'internaliser ces coûts supplémentaires dans les prix facturés ce qui explique en grande partie les écarts fréquents relevés entre les prix facturés et la mercuriale des prix utilisée par le CF¹⁷.

28. **La Direction générale des marchés publics (DGMP) intervient à tous les stades de la procédure** (Encadré 4). Son action s'étend de la validation des Plans de Passation de Marchés ministériels à l'avis de non objection qu'elle appose sur le contrat définitif. Cette Direction générale vise ainsi près de 1 000 dossiers par an. La DGMP contrôle la régularité du marché, mais non les questions financières (disponibilité des crédits, délais annuels ou pluriannuels, conformité au règlement financier) qui relèvent des prérogatives que le contrôle financier exercera ultérieurement à la signature du contrat. Elle a 30 jours pour rendre éventuellement une décision motivée de refus de validation. La DGMP a un pouvoir de veto : aucun marché ne peut être engagé sans sa validation formelle. Au total, et jusqu'à son dernier avis de non objection, la DGMP intervient *a minima* à cinq reprises au cours de la procédure (70% des dossiers sont sans observation, 30% des projets font l'objet de plus de sept mentions de la part de la DGMP).

¹⁶ Direction générale de l'administration des biens de l'Etat, Direction générale des marchés publics, Direction générale des impôts, Direction régionale, Direction des finances et du matériel, Contrôleur financier déconcentré et central, cabinet du Ministre, payeur du trésor.

¹⁷ Par exemple, au ministère de l'équipement et des transports en 2013, le CF a rejeté 50 engagements sur 663 pour ce motif.

Encadré 4 : Interventions de la DGMP dans la procédure de passation de marché

1. Validation des PPM ministériels: à réception des PPM de l'ensemble de ses services, le DFM compile l'ensemble des plans des services pour transmission à la DGMP pour avis et validation.
2. Le dossier technique préparé par les services du DFM est soumis à l'avis de la DGMP.
3. Le dossier d'appel d'offre est visé par la DGMP.
4. Transmission du PV de décision de la commission d'appel d'offre ayant procédé au dépouillement et au choix du mieux disant, suite auquel la DGMP, si elle en est d'accord, émet un avis de non objection.
5. Un nouvel avis de non objection est matérialisé sur le contrat d'appel d'offre.

29. **Les procédures appliquées sont inefficaces.** Selon la Banque Mondiale¹⁸, une part importante des budgets d'investissement des États membres de l'UEMOA est largement sous-exécutée. Pour le Mali, ce taux d'exécution du budget d'investissement atteignait seulement 68% en 2010 et 72,2% en 2011 (données transmises par les autorités). Les principales raisons avancées sont les suivantes : (i) le nombre d'étapes, de contrôles *ex ante*, d'autorisations et de signatures exigés pour entreprendre tout projet est trop nombreux, il fait souvent double emploi et conduit à des retards importants dans l'exécution des marchés publics et du budget ; (ii) les procédures applicables sont trop formalistes et axées sur la régularité formelle, privant les autorités contractantes de la possibilité d'intervenir de manière professionnelle sur les marchés publics actuels ; et (iii) le cycle budgétaire reste fixé sur une base annuelle, alors que les projets sont élaborés et exécutés sur une base pluriannuelle.

30. **La phase précontractuelle, réputée longue et vulnérable, n'est pas retracée dans les systèmes d'information.** Les délais pris pour les procédures précontractuelles ne sont pas suivis dans le système d'information budgétaire, celui-ci ne retraçant les opérations qu'à compter de l'engagement, soit à la signature du contrat. Selon divers interlocuteurs¹⁹, la durée de passation oscillerait selon les marches entre 100 et 200 jours. Face à de tels délais, et dans un contexte d'annualité assez strict, il est difficile d'exécuter les projets d'investissement, notamment pluriannuels.

31. **Le gouvernement a entrepris d'améliorer la transparence et les délais du processus de passation des marchés publics.** Plusieurs objectifs ont ainsi été assignés à la DGMP dans la lettre d'intention transmise au FMI en décembre 2013 : augmenter les informations publiées sur le site internet à propos des marchés attribués publication à intervalle régulier de la liste des contrats de marché passés par l'État, proposition d'ici le 31 mars 2014 des mesures permettant de réduire le délai moyen de passation des marchés.

¹⁸ World Bank : Rapport Hinderdael-Selligman, « *Accroître l'impact des investissements publics par une approche intégrée des marchés publics et de la gestion des finances publiques* », Novembre 2013.

¹⁹ Sources : Contrôle financier, DFM du ministère de la santé et société civile.

E. Fiche 5 : Les dépenses de personnel, fragiles au niveau des paiements

32. **Les dépenses de personnel de l'Etat représentent une part significative des dépenses publiques au Mali.** En 2012, elles se sont élevées à 228 Mds FCFA pour l'Etat et 79 Mds FCFA pour les collectivités.

33. **Les dépenses de personnels de l'Etat sont exécutées après ordonnancement, selon une procédure centralisée.** La tenue et la mise à jour du fichier du personnel ainsi que l'édition des états de paye sont informatisées et centralisées au bureau central de la solde, rattaché au ministère du budget. Chaque mois, le Bureau central de la solde édite, à partir du fichier du personnel, les états de salaires qui sont transmis aux ordonnateurs pour liquidation et mandatement. Après visa du contrôle financier, ces états sont pris en charge par le Trésor, qui exécute les paiements. En dérogation à ce circuit de droit commun, les dépenses de solde des militaires sont exécutées selon une procédure spécifique (Encadré 5).

Encadré 5 : Le paiement de la solde au ministère de la défense

La procédure de paiement des soldes des militaires a fait l'objet d'une étude détaillée dans un rapport de la Banque mondiale, 1/ dont les principales observations et conclusion sont présentées ici.

A la différence des ministères civils, le ministère de la défense contrôle et exécute la procédure de paiement des soldes dans son intégralité.

Le niveau central (DFM) dispose d'un état consolidé des personnels à payer au sein du centre de traitement automatisé des salaires. La solde est versée par chèque aux centres de paye des Etats-Majors et Directions de Services par la paierie générale du Trésor. Elle est ensuite distribuée majoritairement en espèce aux militaires, gendarmes et gardes nationaux lors de tournées de paiement organisées mensuellement. Ces tournées sont assurées par des équipes d'officiers de la DFM. Le militaire perçoit une fiche de solde portant détail des modalités de liquidation du salaire et indiquant notamment les différentes retenues appliquées sur sa solde.

Selon les conclusions de la mission, les principaux risques affectant le paiement des militaires sont situés au niveau local et portent sur d'éventuelles « ponctions » opérées dans les unités par une partie de l'encadrement, en l'absence de justification voire en toute irrégularité. Une « bancarisation » accrue des militaires, selon des modalités adaptées (ouverture de guichets de banque au sein des casernes) pourrait parer ces dérives.

1/ Banque mondiale, Brintet « Revue des dépenses publiques et de la gestion financière des forces de défense et de sécurité du Mali »

34. **Les contrôles mis en œuvre préalablement au paiement des dépenses de soldes paraissent inadaptés.** Les soldes font l'objet de contrôles multiples, réalisés lors des phases administrative et comptable. Mais ces contrôles sont à la fois redondants et insuffisants pour garantir l'absence de paiements injustifiés. Ainsi, en cas de changement dans la situation administrative et financière de leurs agents, les services gestionnaires communiquent au Bureau central de la solde des fiches signalétiques individuelles à partir desquelles le fichier du personnel est mis à jour. La régularité des modifications demandées est vérifiée par le contrôleur financier, qui vise les fiches signalétiques individuelles au vu des pièces

justificatives jointes aux fiches signalétiques. Lorsque ces fiches parviennent au Bureau central de la solde pour codification et mise à jour du fichier du personnel, le même contrôle est réalisé une nouvelle fois. Par la suite, après liquidation et mandatement des paies mensuelles par les services ordonnateurs, le contrôleur financier procède à de nouvelles vérifications, qui portent notamment sur la justification des changements de situation intervenus par rapport au mois précédent. Enfin, les mêmes vérifications sont effectuées une fois de plus par le comptable public préalablement au paiement des mandats de salaires.

35. ***A contrario*, certains contrôles qui permettraient de détecter des versements injustifiés ou pour des montants erronés ne sont pas ou peu mis en œuvre.** La procédure de mise à jour du fichier de personnel est insuffisamment sécurisée : elle est à l'initiative exclusive des gestionnaires et repose sur la seule transmission de fiches signalétiques « papier ». En cas d'omission ou de retard de signalement, aucune procédure automatisée ne garantit l'arrêt dans un délai raisonnable du versement de son salaire à un fonctionnaire qui aurait cessé ses fonctions ou du paiement d'une prime à laquelle il n'aurait plus droit. De surcroît, aucun rapprochement entre les effectifs physiques et le fichier du personnel n'a été réalisé depuis 2004. En ce qui concerne l'exécution du paiement des salaires, le Bureau central de la solde réalise manuellement certains contrôles de corroboration sur les états de soldes et des vérifications portant sur des montants atypiques. Mais ceux-ci sont réalisées le plus souvent *ex post* en raison du grand nombre de données à contrôler et de l'absence de système de détection embarqué dans le système d'information permettant d'identifier les anomalies potentielles.

36. **Le paiement des salaires demeure insuffisamment sécurisé.** Comme cela avait été constaté à l'occasion d'une précédente mission²⁰, le versement des rémunérations est réalisé auprès des banques sous forme de mandats globaux auxquels sont jointes les listes des agents à payer, charge restant aux établissements bancaires de verser les paies sur les comptes des agents domiciliés chez eux. Ce paiement indirect ne garantit pas le versement des paies aux fonctionnaires et aucune procédure de retour d'information des banques sur le paiement effectif des salaires n'a été mise en œuvre. Il en est de même du billetterage qui consiste à verser les paies par chèque ou en numéraire à un billeteur chargé de les distribuer contre émargement. Là encore, aucun dispositif de contrôle des paiements réalisés au bénéfice des agents n'est prévu. Dans les deux cas, l'Etat ne peut être certain du caractère effectif et libératoire du paiement et de l'absence de détournement par les intermédiaires.

²⁰ Département des finances publiques, avril 2013, Taiclet, Biguey et Trupin, « Reprendre la mise en œuvre du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA dans le contexte d'après crise »

F. Fiche 6 : Des dépenses dérogatoires mal encadrées

37. **Certaines dépenses sont, à bon droit, payées sans ordonnancement préalable.** Il s'agit pour l'essentiel des paiements relatifs au remboursement de la dette, des versements d'avance auprès des régies, des dépenses des ambassades et de dépenses urgentes.

38. **A l'exception des dépenses réalisées sur les régies, les procédures dérogatoires sont encadrées par de simples circulaires.** Les procédures relatives à l'exécution de ces dépenses dérogatoires sont décrites dans le manuel d'exécution de la dépense publique, à l'exclusion des dépenses exceptionnelles et urgentes retracées au compte 470.15. Comme cela a été rappelé dans un précédent rapport,²¹ ce compte n'existait pas dans la nomenclature initiale et a été créé par lettre circulaire n°15 du DNTCP/²²DCP (13 juillet 2007). En pratique, les opérations enregistrées au compte 470.15 sont :

- des dépenses urgentes, autorisées par lettre du ministre de l'économie et des finances ;
- des avances, réalisées en l'absence des crédits budgétaires, donc en attente de régularisation par loi de finances rectificatives ;
- des frais réglés à la BCEAO occasionnés par les opérations portant sur la dette publique ;
- des opérations exceptionnelles.

39. **Les montants décaissés peuvent être significatifs.** Les dépenses retracés dans le compte 470.15 représentent des montants unitaires parfois très élevés. Une majorité des paiements comptabilisés en 2013 concerne des avances versées à des régies (à hauteur de 4,3 Mds F CFA). On observe également des décaissements à hauteur de 392 M FCFA. De la même manière, certaines régies bénéficient d'avances très significatives et sont utilisées pour des paiements qui dépassent très largement les « menues dépenses de fonctionnement ». C'est en particulier le cas des régies spéciales, supposées répondre à des besoins ponctuels et exceptionnels et qui ont en principe une durée de vie limitée. En pratique les montants versés sur ces régies sont parfois très élevés. Ainsi, la régie spéciale du ministère de la défense réalise des dépenses mensuelles d'un montant supérieur à 2,3 Mds FCFA²³. De même, sur l'exercice 2013, le montant total des avances retracées au « compte au Trésor des régisseurs d'avance spéciaux »²⁴ s'est élevé à 6,5 Mds FCFA ; le montant moyen des avances

²¹ AFRITAC de l'Ouest, novembre 2013, Vion et Cayode-Eyebiyi, « Amélioration du suivi des comptes d'avances et d'imputation provisoire et de la production de la balance mensuelle »

²² Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique / Direction de la Comptabilité Publique

²³ Banque mondiale, Brintet « Revue des dépenses publiques et de la gestion financière des forces de défense et de sécurité du Mali »

²⁴ Ce compte retrace une partie seulement des opérations relatives aux régies spéciales, certaines d'entre elles, telles que la régie spéciale du ministère de la défense, fonctionnant sur des comptes bancaires particuliers

unitaires s'est élevé à 36,6 M FCFA, mais 18 avances d'un montant supérieur à 100 M FCFA ont été réglées durant l'exercice, dont l'une à hauteur de 632 M FCFA.

40. **L'exécution des dépenses dérogatoires fait l'objet de contrôles très allégés au regard des montants en jeu.** D'une façon générale, les avances de fonds sont justifiées *a posteriori*. Le versement de l'avance fait l'objet de contrôles simplifiés, portant principalement sur l'identité de l'ordonnateur et le montant de l'avance. Mais, le contrôle de la régularité de la dépense exécutée, sur la base des pièces justificatives du paiement, n'intervient qu'après le décaissement effectif des fonds au profit d'un fournisseur ou d'un prestataire de services. Dans le cas des régies et des ambassades, le risque que présente cette procédure est en partie atténué par le fait que le recombplètement de l'avance est en principe conditionné à la production des pièces justifiant la consommation de l'avance précédente. En pratique, le contrôle exercé, notamment sur les régies des forces défense et de sécurité au Mali²⁵, présente de nombreuses lacunes.

41. **Le suivi budgétaire et comptable des dépenses dérogatoires devrait être amélioré.** Ce point a fait l'objet d'une analyse détaillée dans un précédent rapport de l'AFRITAC de l'Ouest²⁶ qui a mis en évidence les points suivants :

- l'absence de véritables procédures de délégations de crédits aux ambassades, qui a pour conséquence la consommation immédiate de la dotation budgétaire à la mise à disposition des crédits, ce qui fausse l'exécution budgétaire ; en outre, en l'état actuel, il est constaté l'impossibilité de visa normal du comptable de la structure bénéficiaire des crédits qui devrait être initiatrice de la dépense ;
- l'irrégularité de la procédure de mise à disposition de fonds auprès des régies d'avance²⁷, qui consiste en l'émission d'un mandat *a priori* ;
- les limites affectant le suivi du compte 470.15, tenu par deux comptes distincts, regroupant des opérations dont la nature n'est pas toujours en lien avec l'objet du compte, selon une nomenclature qui n'est pas suffisamment fine pour faire aisément la part des différents types d'opérations ; dans ces conditions, les opérations de régularisation et d'apurement du compte s'avèrent difficiles.

ouverts auprès d'établissements privés (cf. rapport précité sur la « revue des dépenses publiques et de la gestion financière des forces de défense et de sécurité du Mali »)

²⁵ Banque mondiale, Brintet « Revue des dépenses publiques et de la gestion financière des forces de défense et de sécurité du Mali »

²⁶ AFRITAC de l'Ouest, novembre 2013, Vion et Cayode-Eyebiyi, « Amélioration du suivi des comptes d'avances et d'imputation provisoire et de la production de la balance mensuelle »

²⁷ Cf. instruction DNTCP n° 1 du 17 mars 2009 sur les régies d'avance

G. Fiche 7 : L'absence de pilotage transverse de la qualité des procédures de dépense

42. **L'information financière doit éclairer la conduite de politiques publiques.** Les données financières sont en principe un instrument de mesure fiable, exhaustif et régulier des activités des administrations publiques, permettant de nourrir la prise de décisions. Même avec des sources imparfaites, une exploitation systématique des données financières est souhaitable. Elle permet en effet d'apporter un éclairage continu et régulier propice à la bonne gouvernance. Cette surveillance peut avoir un effet salutaire sur les services qui, s'ils se savent surveillés, améliorent naturellement leur performance notamment en termes de délais de qualité d'exécution des procédures de dépense.

43. **Au Mali, le gouvernement suit l'exécution du budget et des paiements.** Conformément aux recommandations formulées par le FMI²⁸, le ministère des finances suit régulièrement la consommation des crédits, et le stock des arriérés de paiement comptés à partir de la liquidation. La Direction générale du budget (DGB) a mis en place un suivi des arriérés de paiement conformément aux recommandations du FMI²⁹ (mesure des arriérés au sens de l'UEMOA, et conformément aux stipulations de la lettre d'intention du gouvernement³⁰ qui prévoit un suivi des arriérés à partir de la liquidation). Le Trésor émet des balances mensuelles et annuelles et divers états d'exécution à partir de l'application comptable et à entrepris de faciliter le suivi de sa trésorerie par l'instauration d'un compte unique du Trésor. Les ordonnateurs suivent la consommation de leurs crédits avec PREDII existe également une surveillance active du budget programme.

44. **Il n'existe pas de synthèse transversale et pertinente de la qualité de l'exécution budgétaire (tableau de bord, reporting, rapport d'exécution).** Les services ont constitué, en ordre dispersé, des instruments de suivi et de pilotage. On peut citer par exemple la Direction nationale du contrôle financier (DNCF) qui émet trimestriellement un « *rapport sur les indicateurs de performance* »³¹. Mais les instruments de suivi ne sont ni globaux (les systèmes budgétaires notamment ne suivent pas la procédure des marchés depuis son origine) ni axés sur la qualité de la chaîne de dépenses (délais et rejets comptables). En l'état actuel, il n'est donc pas possible pour la/le Ministre de s'appuyer sur un document synthétique unique faisant apparaître la qualité de la gestion. Un projet de tableau de bord synthétique est proposé plus loin (Recommandation I « suivre la qualité de la gestion »).

²⁸ Rapport du département des finances publiques du FMI, février 2013 précité et rapport du FMI No. 13/380, dans le cadre de la demande en 2013 d'un accord triennal avec le Mali au titre de la facilité élargie de crédit

²⁹ Rapport du département des finances publiques du FMI, février 2013 précité.

³⁰ Transmise en janvier 2013 à la Directrice Générale du FMI.

³¹ Ce rapport s'inscrit dans la mise en œuvre du PAGAMFP (Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques) qui prévoit de retracer à travers des indicateurs le suivi de la performance de certaines structures

H. Fiche 8 : Le mécanisme de remboursement de la TVA

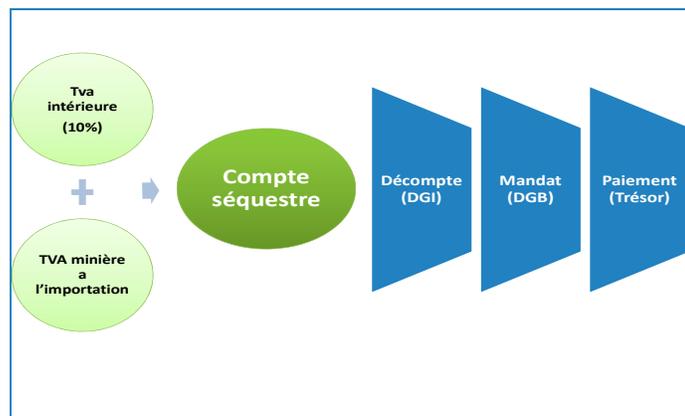
45. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) génère des crédits d'impôt remboursables.

Le principe essentiel de cette taxe est d'éviter les impositions cumulatives dites « en cascade ». L'assiette de l'impôt, à chaque stade de la dépense, est constituée de la seule valeur ajoutée à ce stade. Les opérateurs économiques sont donc fondés à demander le remboursement de la TVA déjà perçue par l'Etat sur des biens de production intermédiaires entrant dans la confection du produit final soumis à la taxe. Tel est le cas des sociétés minières qui acquièrent des biens (matériaux et engins) entrant dans leur production.

46. Les contribuables et la Direction Générale des Impôts (DGI) ont signalé plusieurs difficultés et lenteurs. Fait récurrent depuis 2010 les opérateurs économiques et la direction générale des impôts ont signalé que des remboursements avaient été différés faute de crédits et/ou de liquidités, ce qui a conduit par le passé certains grands opérateurs à compenser sur d'autres créances de l'Etat les sommes qu'ils estimaient être en droit de recevoir au titre des remboursements de TVA. Récemment encore, en 2012, étaient signalés d'importants retards de paiement, de l'ordre de trois mois, délai susceptible de miner la crédibilité du mécanisme de TVA.

47. Les remboursements de la TVA sont effectués à partir d'un compte séquestre selon un circuit d'exécution budgétaire classique (Figure 9). Le gouvernement a fait le choix en 2010 d'ouvrir un compte bancaire dit « séquestre » sur lequel doivent être versés la totalité des produits de la TVA sur les produits miniers à l'importation et 10% des produits de TVA collectés sur le marché intérieur. Cette réserve de liquidités sert de réservoir pour alimenter les remboursements qui suivent le circuit classique de l'ordonnancement afin de retracer en exécution budgétaire les recettes brutes d'une part, les remboursements d'autre part, sans aucune contraction entre les deux agrégats.

Figure 9 : Le mécanisme de remboursement de la TVA au Mali



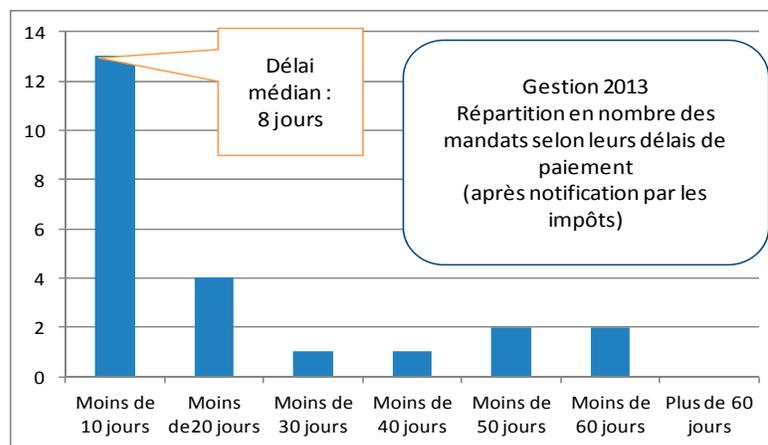
48. Un petit nombre d'opérateurs sont en pratique éligibles aux remboursements. En 2013, seuls 23 mandats ont été émis, pour un montant annuel de 42 milliards de FCFA

(environ 5% des recettes fiscales nettes) au profit de quelques sociétés (de l'ordre d'une vingtaine) opérant dans les secteurs minier, agricole, téléphonie ou pharmaceutique. Les remboursements sont groupés au profit de plusieurs contribuables au titre de mois antérieurs.

49. **Les délais de traitement peuvent être améliorés en amont de l'ordonnateur.** La procédure instituée pour les remboursements de TVA suit deux principales phases : (i) phase d'instruction, la DGI instruit la demande de remboursement de TVA, informe le contribuable qui dispose d'un délai de vingt jour pour contester, et transmet par porteur son avis de non objection à l'ordonnateur principal (Direction Générale du Budget) ; (ii) phase de paiement, l'ordonnateur liquide et mandate, le CF vise et le comptable paie. Il apparait de l'analyse des délais de gestion que les délais les plus longs (bien que non mesurables dans les applications budgétaires) soient ceux qui interviennent en phase d'instruction :

- **La phase d'instruction prend au moins un mois.** L'essentiel de ce délai tient compte du délai de contestation de 20 jours (respecté quoi qu'il arrive, y compris dans les cas où le montant sollicité est en accord avec le décompte fait par la DGI).
- **La phase de paiement prend huit à neuf jours dans la plupart des cas** (Figure 10). Dans ce délai moyen la phase d'ordonnancement compte pour cinq jours, celle du visa du CF une journée, et celle du comptable trois jours.

Figure 10 : Délais de remboursement de TVA



Source : extraction PRED, gestion 2013, 23 transactions groupées

50. **La disponibilité des crédits budgétaires peut occasionnellement faire obstacle aux remboursements.** Le Directeur général des impôts a fait état de remboursements qui n'ont pu être effectués en 2011–12 faute de crédits budgétaires, alors même que des liquidités étaient disponibles sur le compte séquestre. Cette situation paradoxale résultait de la faible dotation dans le budget annuel des crédits alloués aux remboursements de TVA, et de l'impossibilité, dès lors de mandater ces remboursements sans couverture de crédits.

II. LES PROPOSITIONS DE RATIONALISATION

51. **L'objectif des recommandations qui suivent n'est pas de bouleverser le plan des réformes du Mali.** Le Mali a entrepris de nombreuses réformes de court et de moyen terme généralement liées à la mise en œuvre des directives de l'UEMOA. Pour n'en citer que quelques unes : remembrement de la trésorerie dispersée durant la crise, informatisation et amélioration de la fonction comptable de l'Etat, gestion pluriannuelle du budget, mise en œuvre effective du budget programme, et plus récemment approfondissement de la décentralisation en vue de reconstruire les régions les plus touchées. Dans ce contexte déjà très chargé, l'intention des auteurs de ce rapport n'est pas de bouleverser les plans de réforme en cours mais de proposer des mesures techniques, et compatibles avec la mise en œuvre des directives de l'UEMOA.

52. **C'est pourquoi le nombre des recommandations est relativement limité et leur mise en œuvre faisable sur le court terme.** Ce rapport formule dix recommandations dans la perspective d'un redressement à court terme des pratiques constatées et d'une rénovation en profondeur du service de la dépense publique. Ces recommandations ont été formulées selon une logique pragmatique et dans l'idée qu'il n'est pas nécessaire à court terme d'entrer dans une lourde réingénierie des procédures, au risque d'en accroître encore la complexité et sans doute l'inefficacité, mais plutôt de tirer partie de l'existant qui fonctionne, de mobiliser le sens des responsabilités des agents et d'appliquer réellement les règles existantes.

53. **Les recommandations qui suivent s'inscrivent dans les chantiers de réforme en cours.** L'encadré 6 ci-dessous établit une correspondance entre les dix recommandations formulées ci-après et les chantiers déjà entamés.

Encadré 6 : Correspondance des recommandations avec les chantiers en cours		
	Recommandations	Chantiers en cours
A	Adopter une charte de déontologie des agents publics	Directive UEMOA transparence
B	Renforcer le régime de responsabilité des gestionnaires publics	Directive UEMOA loi de finances et règlement général de la comptabilité publique
C	Lever graduellement le contrôle financier sur les ordonnancements	Directives UEMOA loi de finances et règlement général de la comptabilité publique
D	Rénover les outils et les méthodes du contrôle	Mali stratégie du contrôle interne
E	Simplifier la passation des marchés publics	UEMOA projet de réforme marchés publics
F	Lisser la gestion sur un mode pluriannuel	Directive UEMOA lois de finances
G	Limiter les paiements en numéraire	Mesures techniques
H	Restreindre le recours aux régies spéciales	Mesures techniques
I	Suivre la qualité de la gestion	Mesures techniques
J	Fluidifier les remboursements de TVA	Mesures techniques

A. Adopter une charte de déontologie des agents publics

Domaine couvert et enjeux : la totalité du champ de la gestion des dépenses publiques et la totalité de mauvaises pratiques constatées (3% du budget de l'Etat).

Problème rencontré : Les usagers ont une perception dégradée de l'administration et de la chaîne de la dépense publique. La corruption est une pratique ancrée dans les habitudes à tous les niveaux de l'administration centrale et locale ; le plus souvent, elle n'est pas perçue par ceux qui y recourent comme répréhensible mais comme une pratique courante.

Objectif : Responsabiliser les agents publics en leur rappelant leurs devoirs et obligations ; sensibiliser les usagers aux pratiques et au comportement attendu des agents publics

Résultats à obtenir : Disposer d'une charte de déontologie, conforme au code de transparence de l'UEMOA³² s'imposant aux agents publics et connue des usagers

Bénéfices attendus : Restaurer la confiance dans l'administration publique et améliorer la performance de la chaîne de la dépense

Mise en œuvre :

- Définir le contenu de la charte
- Diffuser la charte de déontologie à l'ensemble des agents publics, en formalisant au niveau de chaque agent l'acceptation des principes de la charte
- Mener une campagne de communication auprès des usagers de l'administration sur le contenu et la portée de la charte de déontologie
- Constituer un « observatoire de la déontologie », chargé du suivi de la charte et de sa mise en œuvre

Acteurs concernés: Cabinet du Ministre, Bureau du Vérificateur Général, Toutes administrations publiques

Calendrier proposé

Sep-14	Rédiger un projet de charte de déontologie
Dec-14	Adopter et diffuser la charte de déontologie des agents publics Sensibiliser les agents publics aux règles de déontologie et à la portée de la charte (plan de formation)
Jan-15	Lancement d'une campagne de communication auprès des usagers sur les principes déontologiques qui s'imposent aux agents publics Mise en place d'un « observatoire de la déontologie »

³² Directive N°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, article 7.2 « Le comportement des agents de l'Etat est régi par des règles déontologiques claires et largement connues de tous. »

Modalités pratiques de mise en œuvre

54. **Il s'agit d'associer les agents publics à la rédaction de la charte et s'inspirer de l'expérience d'autres pays africains en la matière.** Pour faciliter l'adhésion des agents aux principes contenus dans la charte, sa rédaction doit être participative ; elle pourrait être confiée à une commission placée sous la responsabilité du Vérificateur Général et au sein de laquelle des représentants de l'ensemble de l'administration et des agents de tous les niveaux seraient représentés ainsi que des représentants de la société civile, du monde économique, des bailleurs de fonds ; elle prendra en compte les expériences d'autres pays en la matière (Côte d'Ivoire et Mauritanie par exemple). Elle remettra un projet de charte au Président de la République, qui sera adopté par le Conseil des Ministres d'ici à la fin de l'année 2014.

55. **Dans le cadre d'une stratégie plus globale de lutte contre la corruption, l'adoption de la charte et sa diffusion doivent revêtir une portée symbolique forte.** Après avoir été présenté au Président de la République, le projet de charte de déontologie sera adopté par le Conseil des Ministres. Un exemplaire personnel de la charte de déontologie sera adressé à l'ensemble des agents.

56. **Les agents devront s'approprier cette charte.** Ceci suppose de formaliser l'engagement individuel d'en respecter les principes (sous la forme d'un « acte d'engagement » signé par chaque agent et transmis en retour à l'administration, qui en conservera la copie) ; et d'accompagner la diffusion de la charte d'un plan de sensibilisation et de formation des agents publics aux principes déontologiques et aux sanctions encourues en cas de manquement à ces principes.

57. **Les principes déontologiques adoptés dans la charte seront diffusés auprès des usagers de l'administration :** afficher la charte dans l'ensemble des lieux accueillant des usagers de l'administration ; organiser une large campagne de communication à l'occasion de l'adoption de la charte rappelant les règles de comportement attendues des agents publics et définissant les pratiques inappropriées, conformément aux principes de la charte.

58. **Il est essentiel de garantir le respect des principes déontologiques définis dans la charte :** mettre en place un « observatoire de la déontologie », chargé d'assurer le suivi de la charte, de rendre compte des conditions de sa mise en œuvre, et de proposer tout amendement utile à son contenu ; en cas de non-respect des principes de la charte, appliquer systématiquement des sanctions disciplinaires, administratives voire judiciaires.

Difficultés et risques à anticiper

59. **Les difficultés à surmonter et les risques à craindre sont très faibles,** dès lors que la démarche proposée bénéficie d'un soutien politique au plus haut niveau. L'implication forte des agents de direction et d'encadrement, dans un souci d'exemplarité, et une stratégie de communication constituent des gages de succès.

B. Renforcer le régime de responsabilité des gestionnaires publics

Domaine couvert et enjeux : la totalité du champ de la gestion des dépenses publiques et la totalité de mauvaises pratiques constatées (3% du budget de l'Etat).

Problème rencontré : Le régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables est défini par les textes en vigueur mais il n'est pas appliqué. En pratique, la mauvaise gestion, le non-respect des procédures et les pratiques frauduleuses ne sont que très rarement sanctionnées. L'absence de transparence de la gestion favorise l'impunité.

Objectif : Favoriser la transparence de la gestion publique et disposer d'un régime de responsabilité opérationnel et proportionné à la gravité des faits.

Résultats à obtenir : Diffusion de comptes-rendus périodiques sur les pratiques fautives et sur les suites données aux mises en cause de gestionnaires publics ; exercice par la Section des comptes de la Cour Suprême de l'ensemble de ses prérogatives administratives et juridictionnelles et publication annuelle du compte-rendu de son activité.

Bénéfices attendus : Dissuader et sanctionner les comportements répréhensibles pour redonner confiance dans l'efficacité de la chaîne de la dépense.

Mise en œuvre :

- Poursuivre l'amélioration des procédures de jugement des comptes des comptables ;
- Edicter des règles assurant la transparence sur les pratiques de gestion dérogatoires au droit commun telles (régies spéciales, dépenses sans ordonnancement préalable);
- Définir et mettre en œuvre un programme annuel de contrôle juridictionnel et de jugement des comptes des comptables publics et des régisseurs
- Définir et mettre en œuvre un programme de montée en puissance de la chambre de discipline budgétaire
- Mettre en œuvre le nouveau régime de responsabilité des ordonnateurs principaux et secondaires)
- Inclure dans le rapport annuel du Vérificateur Général un compte-rendu des suites données à son précédent rapport (y compris judiciaires et administratives)

Acteurs concernés : DNTCP, BVG, Section des comptes de la Cour Suprême

Calendrier proposé

Avr-14	Préparation d'une instruction à l'ensemble des ministères et au Trésor relative à l'obligation de rendre compte annuellement au Conseil des Ministres des dépenses exécutées selon des procédures dérogatoires
Juin-14	Adoption d'un plan d'action définissant les modalités et les échéances de la montée en puissance de la Section des comptes de la Cour Suprême et évaluant les moyens à mobiliser
Sept -14	Diffusion de l'instruction sur les procédures dérogatoires
Dec-14	Diffusion d'une instruction relative à la relative à la responsabilité des ordonnateurs

Modalités pratiques de mise en œuvre

60. **Mettre en lumière les procédures de dépense dérogatoires:** pour chaque ministère, en liaison avec les services du Trésor, recenser à la fin de chaque exercice les transactions réalisées en-dehors de la chaîne de la dépense de droit commun (régies spéciales, dépenses urgentes exécutées sans ordonnancement préalable et dépenses exécutées sur simple décision ministérielle) ; rendre compte de leur nature, de leur montant et de leur justification dans un rapport au Conseil des Ministres.

61. **Restaurer les voies et moyens permettant la mise en jeu effective de la responsabilité des gestionnaires publics :** arrêter une liste (par catégorie) des agents justiciables de la Chambre de discipline budgétaire, étendue à l'ensemble des ordonnateurs (principaux et secondaires) ; achever le recensement des organismes dotés d'un comptable public dont les comptes sont soumis au jugement de la Section des comptes de la cour suprême ; clarifier et faire connaître la nature des faits susceptibles d'engager la responsabilité des ordonnateurs et définir les sanctions correspondantes dans une logique de continuité et de gradation des peines, qui doivent être proportionnées à la gravité des actes ; évaluer les ressources permettant à la Section des comptes de la cour suprême de mener à bien l'ensemble de ses missions et définir un calendrier de mise à disposition des moyens nécessaires ; accompagner la montée en puissance de la Section des comptes d'un plan de formation des contrôleurs ; définir et mettre en œuvre une stratégie de contrôle des comptes publics déclinées dans la programmation annuelle des travaux de la Section des comptes ; publier un compte-rendu d'activité annuel, faisant notamment état des travaux de la Chambre de discipline budgétaire et du taux de réalisation du programme de contrôle des comptes ; diffuser les règles de saisine de la Chambre de discipline budgétaire et faire connaître les sanctions encourues ; rendre compte publiquement et périodiquement de l'avancement de la réforme (mise en œuvre du plan d'action).

Difficultés et risques à anticiper

62. **Le principal écueil réside dans la capacité à mobiliser les ressources nécessaires.** Si, notamment, on ne fournit pas à la section des comptes les capacités nécessaires (moyens, ressources humaines, compétences), le régime de responsabilité rénové des ordonnateurs et comptables publics pourra difficilement être mis en œuvre.

63. **Des résistances politiques pourraient également être rencontrées.** Elles pourraient cependant être atténuées si les mesures envisagées bénéficient de l'appui des plus hautes autorités, sont présentées dans le cadre d'une politique globale de moralisation de la gestion publique et de lutte contre la corruption et sont accompagnées d'une campagne de communication tournée vers les agents et les usagers de l'administration sur les objectifs et les enjeux d'une telle réforme.

C. Lever graduellement le contrôle financier sur les ordonnancements

Domaine couvert et enjeux : la partie aval de la chaîne de la dépense (durée moyenne de traitement environ un mois).

Problème rencontré: La phase comptable répète à l'identique des contrôles déjà réalisés en amont par le contrôleur financier, en particulier pour ce qui concerne le contrôle de régularité. Les principaux doublons constatés sont les suivants:

- contrôle de la disponibilité des crédits ;
- qualité de l'ordonnateur ;
- correcte imputation budgétaire ;
- contrôle des opérations de liquidation de la dépense.

Objectif: Fluidifier et simplifier les procédures de contrôle sur la chaîne de la dépense en limitant les lenteurs de traitement et en particulier en supprimant les contrôles redondants.

Résultats à obtenir : réduire d'une semaine environ la phase de liquidation et d'ordonnement par l'allègement des contrôles réalisés par le contrôle financier.

Bénéfices attendus : Gain d'une semaine environ sur le traitement des factures et permettre au contrôle financier d'évoluer vers le contrôle a posteriori dans le cadre UEMOA.

Mise en œuvre:

- Dans un premier temps, recensement des contrôles redondants réalisés d'un côté par le contrôle financier dans le cadre de la procédure d'ordonnement et de l'autre par le comptable public.
- Sur la base de ce recensement, lever graduellement les contrôles susvisés en fonction des enjeux.
- Mettre en place au niveau du comptable public un suivi rigoureux des motifs de rejet et de l'ensemble des anomalies constatées.
- Remonter le seuil des contrôles une fois que les taux de rejets du comptable public deviennent acceptables.

Acteurs concernés: DNCF, DGT, DGB.

Calendrier proposé

Juil 2015	Révision des textes relatifs aux contrôles du CF achevée
Juil 2015	Mise en place des contrôles allégés du CF pour les dépenses inférieures à 1 million de FCFA.
Jan-16	1er bilan de mise en place de la réforme

Modalités pratiques de mise en œuvre

64. Levée graduelle des contrôles: application, dans un premier temps, de l'allègement des contrôles par le CF pour des dépenses d'un faible montant. Par exemple pour celles inférieures à 1 million de FCFA.

65. Prise en charge rigoureuse du suivi des motifs de rejet par le comptable public : le comptable sera, dans un premier temps, vraisemblablement exposé à un surcroît de rejets (filtre amont du CF limité). Celui-ci devra alors formaliser et communiquer aux ordonnateurs sur la nature précise des rejets constatés pour que des mesures correctives soient prises rapidement.

66. Eliminer les autorisations/contrôles de passations des marchés redondants : mettre en place une procédure d'exclusivité des autorisations en particulier pour les marchés soumis au préalable à un examen des bailleurs de fonds ; dans ce cas supprimer tous les contrôles et autorisations pouvant intervenir a posteriori.

67. Après une 1^{ère} phase de test, remonter le seuil en deçà duquel le CF allège ses contrôles : après 6 mois si l'expérimentation est concluante, monter le seuil à 10 millions³³ de FCFA.

68. Sous réserve de retours d'expérience sont positifs, il est envisageable à moyen terme d'alléger prudemment le visa à l'engagement. Conformément à la stratégie de contrôle interne, la DNCF envisage, pour les dépenses inférieures à un plafond de 500.000 F CFA, de limiter le visa à l'engagement aux seuls critères suivants : la disponibilité des crédits, l'imputation budgétaire, la vérification du prix sur la base de la mercuriale des prix.

Difficultés et risques à anticiper

69. Les risques associés sont relativement limités. S'agissant de l'élimination de doublons, les contrôles réalisés par le comptable public ne seront pas accrus. Toutefois, dans un premier temps, le nombre de rejets à constater devrait augmenter de manière significative et donc la charge de travail du comptable s'accroître.

³³ C'est à dire celui actuellement fixé pour son intervention en amont sur la réception du service fait.

D. Rénover les outils et les méthodes du contrôle

Domaine couvert et enjeux : la partie la chaîne de la dépense en aval de l'engagement (durée moyenne de traitement environ deux mois) et 26% des mauvaises pratiques.

Problème rencontré : les contrôles sur la chaîne de la dépense sont très nombreux, parfois redondants mais ne parviennent pas à empêcher des paiements injustifiés

Objectif : mettre en œuvre un contrôle ciblé sur les principaux risques et enjeux et doter les contrôleurs et vérificateurs d'outils de contrôle automatisés

Résultats à obtenir : réduire drastiquement le volume des paiements irréguliers

Bénéfices attendus : une chaîne de la dépense plus fluide, des contrôles plus efficaces

Mise en œuvre :

- Adapter les procédures de contrôle de la dépense en fonction de la valeur des transactions ; en particulier, alléger la procédure de réception des biens de faible valeur
- Enrichir le système d'information comptable et financier (AICE) de fonctionnalités de contrôle et d'alertes permettant de détecter les anomalies potentielles
- Renforcer la capacité des contrôleurs et des vérificateurs à identifier de manière automatisée les transactions potentiellement anormales
- Disposer d'informations complètes et à jour sur les fournisseurs afin d'identifier les risques de fraude et de collusion

Acteurs concernés : DGMP, DGABE, DNCF, DNTCP, ARMDS (pilotes pour ce qui les concerne), CAISSF, BVG et DFM tous ministères associés aux travaux

Calendrier proposé

Fév – déc 2014	Mise en place de groupes de travail « retour d'expérience » sur les modalités de contrôle de la dépense – identification des bonnes pratiques et des marges de simplification
	Définir et implémenter dans AICE des fonctionnalités de contrôle bloquant et des alertes
	Constitution d'une base de données opérationnelle « fournisseurs de l'Etat »
Dec-14	a) Définition de l'architecture et du contenu de la base de données b) Recensement des fournisseurs c) Alimentation de la base de données d) Activation de la base de données et diffusion des instructions relatives à sa maintenance et à son utilisation
	Fixation d'un nouveau seuil de réunion de la Commission de réception
Jan-15	Etablissement d'une liste des fournisseurs interdits de commande publique, de: critères et modalités d'exclusion, et de règles de consultation et d'utilisation de cette liste
Fev-15	Mise à disposition du contrôle financier, du bureau du Vérificateur Général et du Trésor des outils de traitement automatisé des données et former à l'utilisation de ces outils
Jul-15	Rédaction et diffusion de procédures de contrôles renouvelées – mise à jour des textes et manuels de procédures

Modalités pratiques de mise en œuvre

70. **Améliorer l'efficacité des contrôles en fonction des principaux risques** : A partir du présent audit, identifier les contrôles redondants et inutiles (voir notamment recommandations H, I, J) et approfondir cette analyse au petits échelons en sollicitant en priorité les acteurs de terrain³⁴ ; en fonction des résultats de cette analyse, revoir les procédures d'exécution de la dépense et diffuser des instructions mises à jour. Sans attendre, redéfinir les modalités de réception des biens, en relevant le seuil de réunion de la commission de réception ; en contrepartie des allègements réalisés, renforcer les modalités de réalisation et de surveillance des inventaires des biens (en lien avec l'informatisation en cours de la comptabilité-matière).

71. **Renforcer la capacité à détecter les anomalies** : Recueillir auprès des utilisateurs, les besoins d'automatisation des contrôles dans le système d'information comptable et financier et dans le système de gestion des soldes ; traduire ses besoins en spécifications techniques, évaluer la faisabilité et le coût des développements à réaliser et, le cas échéant, identifier des priorités ; mettre à jour le système d'information et accompagner si nécessaire le déploiement des fonctionnalités nouvelles par des actions d'information et de formation des utilisateurs. Renforcer la professionnalisation des fonctions de contrôle en procédant à l'acquisition d'un logiciel (type ACL ou IDEA) qui sera mis à la disposition des vérificateurs ; accompagner le déploiement par un plan de formation des utilisateurs.

72. **Renforcer les capacités de contrôle sur les opérateurs économiques** : mettre à disposition des services intervenant dans la procédure d'attribution des contrats et marchés publics une base de données sur les fournisseurs de l'Etat ; avant chaque attribution de contrat ou de marché, s'assurer de la régularité des offres en interrogeant cette base.

Difficultés et risques à anticiper

73. **La transformation des pratiques de contrôle pourrait se heurter à des réticences face au changement** et des difficultés d'appropriation des nouveaux outils et procédures. Il importe d'accompagner le changement par des actions de formation et de communication insistant sur la professionnalisation des fonctions et l'enrichissement qualitatif des tâches de chacun.

74. **Il existe un risque de distorsion du message.** Le ciblage du contrôle pourrait être compris comme un allègement des contraintes et non comme un gain d'efficacité. Il faut communiquer autour du message « contrôler moins pour contrôler mieux ».

³⁴ Au sein des services, des contrôles sont dupliqués inutilement, certains sont répétitifs et mal priorisés, d'autres peuvent être renforcés par une meilleure organisation.

E. Simplifier la passation des marchés publics

Domaine couvert et enjeux : la partie amont de la chaîne de la dépense (durée moyenne de traitement environ trois à six mois) et 65% des mauvaises pratiques constatées.

Problème rencontré: Le taux d'exécution du budget d'investissement est extrêmement faible (autour de 40% des dépenses en financement extérieur et 70% des financements intérieurs en 2010 et 2011). Le nombre d'étapes, de contrôles *ex ante* d'autorisations et de signatures exigés pour entreprendre tout projet est trop important et conduit à des retards importants dans l'exécution. En outre, les délais pris pour les procédures précontractuelles ne sont pas suivis dans le système d'information budgétaire.

Objectif: Simplifier, et suivre dans PRED, la procédure de passation des marchés publics.

Résultats à obtenir : Réduire de manière significative la phase précontractuelle de passation des marchés publics. Créer le dossier d'engagement dans PRED dès l'ouverture du DAO (dossier d'appel d'offre).

Bénéfices attendus : Accroître le niveau d'exécution des investissements. Renforcer la crédibilité du budget. Accroître la fiabilité du suivi de l'exécution des marchés publics.

Mise en œuvre : une partie des recommandations ci-dessous ont été formulées par la Banque mondiale.³⁵ Elles sont reprises ici à l'identique dans un souci de cohérence opérationnelle car elles sont concomitantes à la réforme de la chaîne de la dépense.

- augmenter les seuils d'examen *ex ante* par la DGMP ;
- faire autoriser par les DFM les contrats non soumis à un examen préalable ;
- éliminer les autorisations/contrôles redondants en faisant en sorte qu'aucun contrat soumis à un examen préalable par des bailleurs de fonds (lorsque nécessaire) ne soit examiné par la DGMP ou par le DFM¹ ;
- limiter le nombre de signataires au contrôleur financier et aux parties s'engageant dans un contrat ;
- créer le dossier d'engagement dans PRED dès l'ouverture du DAO.

Acteurs concernés: DGB, DGMP, cellule PRED.

Calendrier proposé

2 ^{ème} trimestre 2014	Modification des textes relatifs aux passations de marchés publics (rôle de la DGMP et DFM)
2 ^{ème} semestre 2014	Développements de l'application PRED (création de l'engagement dès l'ouverture du DAO) Mise en œuvre des nouveaux textes et utilisation des nouvelles fonctionnalités PRED

³⁵ Recommandations issues de: World Bank - Rapport Hinderdael-Selligman, « *Accroître l'impact des investissements publics par une approche intégrée des marchés publics et de la gestion des finances publiques* », Novembre 2013.

Modalités pratiques de mise en œuvre

75. **Augmenter les seuils d'examen *ex ante* par la DGMP** : il s'agit de ne soumettre les projets d'appel d'offre à la DGMP que pour les opérations dont le montant excède 100 millions de FCFA (actuellement tous les projets soumis à la procédure des marchés publics lui sont adressés pour avis, soit tous les contrats excédant 25 millions de FCFA).

76. **Faire que les contrats non soumis à un examen préalable soient autorisés par les cellules de passation des marchés au sein de l'autorité contractante**: pour tous les contrats compris entre 25 millions et 100 millions de FCFA (*cf. supra*), positionner l'autorisation de passation du marché au sein des services du DFM (mise en place d'une procédure d'émission d'un avis de non objection).

77. **Eliminer les autorisations/contrôles de passations des marchés redondants** : mettre en place une procédure d'exclusivité des autorisations en particulier pour les marchés soumis au préalable à un examen des bailleurs de fonds ; dans ce cas supprimer tous les contrôles et autorisations pouvant intervenir a posteriori.

78. **Limiter le nombre de signataires au contrôleur financier et aux parties s'engageant dans un contrat** : supprimer de la liste actuelle des signataires (*a minima* pour les contrats d'un montant inférieur à 100 millions de FCFA) la DGMP, le Secrétaire Général du Gouvernement, le Ministre sectoriel, le Ministre de l'économie et le DGI.

79. **Opérer des développements dans l'application PRED** : créer le dossier d'engagement dans PRED dès la création du DAO. Cette procédure peut être recommandée aux gestionnaires par simple circulaire.

Difficultés et risques à anticiper

80. **Les difficultés à craindre sont assez importantes en ce qui concerne les allègements de procédures**. Ces simplifications écartent un certain nombre d'acteurs du processus de validation et d'autorisation des projets d'investissement. Un effort pédagogique important devra être mené par le Ministre des finances auprès de ses collègues et directeurs généraux impliqués afin de leur présenter cette réforme comme une avancée importante en termes d'efficacité d'exécution de la dépense publique et de crédibilité accrue aux yeux de la communauté internationale et des Partenaires Techniques et Financiers.

81. **Création du dossier d'engagement au moment du DAO** : il ne faut pas mésestimer la formation/information des utilisateurs de PRED à cette nouveauté.

F. Lisser la gestion sur un mode pluriannuel

Domaine couvert et enjeux : l'ensemble de la chaîne de la dépense et la sous exécution du budget d'investissement (de l'ordre de 30% des crédits non consommés).

Problème rencontré: au Mali, les dépenses d'investissement réalisées par l'Etat s'accommodent mal, aujourd'hui, d'une stricte annualité. Elles restent encadrées de la notification des crédits à la réception, selon un processus long, impliquant des procédures de marchés publics indispensables mais difficiles à tenir en une seule année. Il existe bien des marchés exécutables sur plusieurs années mais leurs échéances d'engagement et de paiement ne sont pas encore suivies par un mécanisme d'autorisations d'engagement.

Objectif: Présenter un budget élaboré dans un document de programmation pluriannuelle des dépenses afin de permettre une exécution des projets d'investissement long terme sans avoir à présenter des nouvelles demandes de financement chaque année.

Résultats à obtenir : Conformité aux directives UEMOA de 2009 exigeant la transition vers des budgets pluriannuels d'ici à 2017. Il s'agit d'introduire des autorisations d'engagement et crédits de paiement (AE/CP) afin d'inciter les administrations publiques à développer une meilleure anticipation et une meilleure estimation de leurs dépenses d'investissement dans une logique pluriannuelle. L'enjeu est de désengorger les dépenses en fin d'année par un meilleur suivi des opérations et des crédits exécutables sur plusieurs années ce qui suppose d'en améliorer le suivi.

Bénéfices attendus : Une gestion pluriannuelle et un meilleur taux d'exécution des dépenses d'investissement.

Mise en œuvre :

- Mettre en œuvre une procédure transitoire de report de CP jusqu'à l'application complète des règles de gestion en AE/CP prévues par les directives de l'UEMOA ;
- Procéder, à partir de 2015, aux reports de CP ;
- Instaurer en 2015, sur un périmètre restreint, le mécanisme des AE/CP 2015 ;
- Généraliser en 2016 la gestion selon les modalités AE/CP.

Acteurs concernés: DGB (pilote), DNPDP, DGMP, DNCF associées.

Calendrier proposé

Au cours de 2014	Mise au point d'une procédure transitoire de report de CP jusqu'à l'application complète du mécanisme des AE/CP.
Jan-15	Procéder aux reports de CP
Au cours de 2015	Instaurer sur un périmètre restreint le mécanisme des AE/CP.
Jan-16	Mise en œuvre d'une gestion selon les modalités AE/CP.

Modalités pratiques de mise en œuvre

82. Les travaux ici décrits entrent dans le cadre d'un chantier conduit par l'AFRITAC de l'Ouest pour la mise en œuvre des autorisations d'engagement (AE)³⁶.

La bascule de 2016, c'est-à-dire le moment du passage entre les modalités de gestion actuelles des crédits d'investissement et la gestion en AE/CP doit faire l'objet d'une préparation minutieuse et nécessite la mise en œuvre progressive de pré requis.

83. Le plan d'action progressif doit s'articuler autour des étapes suivantes :

- Présentation au Parlement d'une annexe indicative retraçant les AE/CP dans le PLF 2014 pour information ;
- Vote du Parlement sur les AE/CP pour le PLF 2016 (donc en 2015) ;
- Bascule en gestion AE/CP en 2016.

84. Les principales activités à conduire dans le cadre de ce plan d'actions sont les suivantes :

- Adaptation des documents budgétaires ;
- Préparation budgétaire et renforcement des capacités des acteurs (ex. formations) ;
- Mise en œuvre progressive des procédures de report selon les modalités prévues par les directives de l'UEMOA ;
- Adaptation des procédures d'exécution et du cadre juridique (textes organisant l'exécution budgétaire et les compétences des acteurs) ;
- Adaptation du système d'information financière PRED5 ;

Difficultés et risques à anticiper :

85. Il s'agit d'une réforme du budget et de son exécution, l'ensemble des acteurs doivent se l'approprier. La gestion des crédits en AE/CP représente un enjeu majeur dans la modernisation de la gestion des finances publiques. Cette réforme doit s'accompagner d'une phase de transition pendant laquelle l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense pourront être sensibilisés et formés à ce nouveau cadre conceptuel, ainsi qu'aux nouvelles fonctionnalités qui seront introduites dans les SI (PRED 5).

³⁶ AFRITAC de l'Ouest, juillet 2013, Jean-François Dagues et Bruno Imbert appui à la mise en œuvre des AE.

G. Limiter les paiements en numéraire

Domaine couvert et enjeux : la partie comptable de la chaîne de la dépense et en particulier le paiement des soldes aux agents à faibles revenus.

Problème rencontré: Une partie des paiements se font en numéraire, ce qui peut s'expliquer par le faible taux de bancarisation du Mali (de l'ordre de 6 à 7%) et les défauts de la couverture bancaire sur un vaste territoire. Cette réalité économique implique de mieux sécuriser les transactions en liquide et de favoriser une plus grande bancarisation des transactions avec les agents soldés et les fournisseurs payés.

Objectif : Réduire le montant des transactions payées en liquide et sécuriser celles qui doivent l'être.

Résultats à obtenir : Limiter la fraude par les intermédiaires (billeteurs, régisseurs et agents de guichet) ; s'assurer que l'Etat est effectivement libéré de sa dette lors des paiements en liquide.

Bénéfices attendus :

Réduction de la fraude aux paiements. Restauration de la confiance des créanciers. Réduction du sentiment de corruption.

Mise en œuvre

- Abaissement du seuil en dessous duquel les transactions doivent être effectuées par virement bancaire
- Recherche de modes transactionnels innovants (téléphonie mobile)
- Convention avec les banques pour réduire les frais de gestion bancaire sur les petits déposants.
- Organisation du retour d'information des banques quant à l'effectivité des paiements des soldes aux agents publics.
- Surveillance des billeteurs et des trésoriers militaires

Acteurs concernés: DNTCP

Calendrier proposé

Jun-14	Groupe de travail avec l'union des banques du Mali (en parallèle avec les discussions sur le compte unique du Trésor) sur deux thèmes : (i) réduction des frais de gestion pour les petits déposants et (ii) retour d'information sur les paiements des soldes des agents.
Sep-14	Campagne de sensibilisation des agents sur l'ouverture de comptes en banque
Jan-15	Abaissement du plafond de transactions en liquide (bons de caisse)
Année-15	Marché public transactions téléphonie mobile (en vue d'une exécution en 2015) Accroissement des contrôles sur place auprès des billeteurs et autres intermédiaires chargés des transactions en liquide

Modalités pratiques de mise en œuvre

86. **Il s'agit d'identifier les paiements en liquide pour en réduire le montant global.** Le trésor doit dans un premier temps recenser l'ensemble des transactions réalisées par ce mode de paiement par service et par région pour identifier celles qui peuvent s'effectuer par virement sans difficulté particulière. Deux solutions peuvent être envisagées :

- **Accroître le taux de bancarisation des paiements** : Une discussion doit être entamée avec les banques selon une logique gagnant-gagnant. L'Etat y gagne à sécuriser ses transactions, les banques gagnent à l'augmentation du taux de bancarisation. Du point de vue du Trésor, les discussions doivent porter sur deux points : (i) **l'intérêt des petits déposants** qui doivent pouvoir accéder à bon prix à des services de qualité et de proximité, réduire les risques et pratiques liés aux intermédiaires chargés aujourd'hui des paiements en liquide (billeteurs, régisseurs, trésoriers militaires) ; (ii) **l'intérêt de l'Etat** - il s'agit notamment lors du paiement des soldes d'obtenir la certitude juridique que les mandats globaux ont donné lieu au paiement effectif des salaires³⁷.
- **Utiliser la téléphonie mobile pour des transactions de faible montant** : On peut envisager comme cela a été fait avec succès dans d'autres pays un partenariat avec les opérateurs de téléphonie mobile qui commencent à proposer des services de paiement à distance. Cela permet de toucher les zones reculées et de réduire les frais bancaires qui restent prohibitifs pour les agents de faible niveau.

Difficultés et risques à anticiper

87. **Une partie des transactions continueront naturellement d'être payés en numéraire**, compte tenu de l'immensité du territoire malien et de la faible couverture du réseau des banques dans certaines régions.

88. **Une fois obtenu un accord avec les banques, les dispositions techniques ne présentent pas de difficultés de niveau significatif.** Il s'agira, au vu du recensement de donner instruction aux services du trésor d'abaisser le plafond de paiement en numéraire et d'organiser une surveillance accrue des pratiques des agents chargés des paiements.

89. **La communication auprès du public est par contre cruciale.** Compte tenu du faible niveau de bancarisation, une campagne de sensibilisation/information sur le thème de l'assainissement des pratiques de l'administration, est indispensable pour une bonne compréhension du public. Elle peut s'inscrire dans la communication actuelle du gouvernement dans ses efforts de lutte contre la corruption.

³⁷ Pour plus de détail voir FMI, Département des finances publiques, avril 2013, Taiclet, Biguey et Trupin, précité

H. Restreindre le recours aux régies spéciales

Domaine couvert et enjeux : la partie dérogatoire de la chaîne de la dépense soit 8% des mauvaises pratiques constatées.

Problème rencontré: Des régies spéciales sont utilisées pour exécuter un montant très significatif de dépenses, avec des contrôles très allégés compte tenu des montants en jeu.

Objectif: Réduire le volume des dépenses dérogatoires au droit commun.

Résultats à obtenir : Diminution du nombre de régies spéciales des montants qu'elles gèrent

Bénéfices attendus : Meilleur contrôle de la chaîne de la dépense et transparence accrue.

Mise en œuvre :

- Evaluer le bien-fondé des régies spéciales existantes.
- Clôturer les régies spéciales non justifiées par un caractère exceptionnel et urgent.
- Déposer les liquidités des régies spéciales sur le compte unique du Trésor

Acteurs concernés: DNTCP, DGB, ministères sectoriels concernés

Calendrier proposé

Eté 2014	Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2015, analyse de l'ensemble des régies spéciales supportant des dépenses récurrentes en vue de la suppression des dépenses pouvant faire l'objet d'un mandatement direct
31-Dec-14	Suppression des régies spéciales dépourvues de raison d'être Fermeture des comptes des régies maintenues et ouverture d'un compte de dépôt au nom de la régie - auprès du comptable de rattachement (sur le CUT)

Modalités pratiques de mise en œuvre

90. **Revue des régies spéciales :** réaliser un recensement des régies spéciales existantes ; pour chacune, analyser la nature des dépenses exécutées ; s'il s'agit de dépenses récurrentes, n'ayant pas de caractère exceptionnel ou d'urgence, la régie spéciale devra être clôturée.

91. **Réintégration dans le processus budgétaire des dépenses récurrentes réalisées sur des régies spéciales :** dans le cadre de la préparation du budget 2015, évaluer et budgéter les besoins de financement correspondant aux dépenses à transférer.

92. **Améliorer le suivi des régies spéciales maintenues au-delà du 31 décembre 2014 :** s'assurer qu'elles sont adossées au compte unique du Trésor ; renouveler chaque année une revue critique des régies spéciales pour s'assurer de leur justification.

Difficultés et risques à anticiper

93. **Les risques associés sont relativement limités.** La réintégration des dépenses régies spéciales dans le circuit budgétaire normal pourrait toutefois se heurter à la résistance des autorités et administrations qui utilisent aujourd'hui ces régies.

I. Suivre la qualité de la gestion

Domaine couvert et enjeux : l'ensemble de la chaîne de la dépense (durée de traitement de cinq à huit mois pour les marchés publics et environ deux mois pour les autres dépenses).

Problème rencontré : Il n'existe pas de synthèse transversale et pertinente de l'exécution budgétaire (tableau de bord, reporting, rapport d'exécution). En l'état actuel des choses, il n'est donc pas possible pour la/le Ministre de s'appuyer sur une situation synthétique faisant apparaître les indicateurs grâce auxquels la gestion peut être pilotée de manière éclairée.

Objectif: Effectuer, selon une fréquence hebdomadaire ou mensuelle, un point de situation sur l'exécution des crédits et la qualité de la gestion

Résultats à obtenir : Un comité de suivi au niveau du Ministre, éclairé par un tableau de bord synthétique (une page) permettant d'identifier en temps réel les aléas de la gestion et d'y remédier en temps utile. Ce tableau de bord peut renvoyer vers des données plus détaillées de gestion (« effet de loupe ») afin d'identifier les causes des aléas mis en lumière.

Bénéfices attendus : Pilotage plus aisé de la gestion, information des Ministres, suivi des politiques publiques sous l'aspect de la consommation des crédits, surveillance des gestionnaires et amélioration des délais et pratiques de gestion.

Mise en œuvre : constitution d'un groupe de travail auprès du Ministre délégué au budget, conception d'un tableau de bord (voir exemple ci-après), alimentation des données du tableau de bord automatisée à partir de PRED et des instruments de suivi statistique du trésor et du CF, communication régulière du Tableau de bord en Conseil des Ministres et sous forme d'une plaquette à l'attention des gestionnaires.

Acteurs concernés: DGB (pilote)/DNTCP/DNCF

Calendrier proposé

Mar-14	Conception du tableau de bord achevée
Mai -14	Alimentation automatisée
Jun-14	Communications régulières en Conseil des Ministres et suivi régulier de la gestion
Dec-14	Retour d'expérience perfectionnement du tableau de bord

Modalités pratiques de mise en œuvre

94. **Il s'agit de définir avec le Ministre et ses grands collaborateurs un instrument synthétique de suivi de la gestion en qualité et en volume.** Un groupe de travail comprenant les principaux décideurs et les informaticiens du budget, du Trésor et du CF s'applique à cette conception en considérant les besoins en information et les données disponibles à partir de PRED et de l'application de suivi des travaux du CF.

95. **Le tableau de bord doit se présenter en une seule page (Figure 11) mais permettre de renvoyer au besoin à des données plus précises.** Par exemple, un montant

d'arriérés de paiement présenté dans la page synthétique du tableau peut renvoyer aux services gestionnaires concernés voire à la liste détaillée des transactions en cause. Avant transmission au Ministre, le DGB devrait étudier le tableau et en sortir les points saillants (sous exécution d'un ministère, accroissement des arriérés, augmentation des délais etc.). Ces points saillants pourront figurer dans le tableau sous forme très résumée.

96. Le tableau de bord, une fois conçu et industrialisé doit faire l'objet d'un suivi régulier et d'une communication adaptée ;

- Suivi hebdomadaire ou mensuel avec le cabinet du Ministre pour identifier les difficultés de gestion et les appréhender en temps utile ;
- Communication en conseil des Ministres pour information afin de sensibiliser les ministères sur la (bonne) gestion de leurs crédits ;
- Communication auprès des gestionnaires, ordonnateurs et comptables afin de les sensibiliser sur l'importance de leurs tâches et sur le fait que les dysfonctionnements éventuels des services seront plus aisément visibles grâce à cet instrument.

Difficultés et risques à anticiper

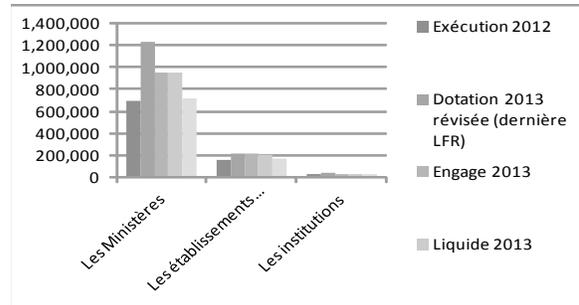
97. **Le tableau de bord et son alimentation automatisée ne présentent pas de difficulté technique.** (le modèle ci-joint a été conçu puis automatisé par la cellule PRED au cours des deux semaines de séjour de la mission).

98. **C'est plutôt la conception et la maintenance dans le temps d'un modèle simple et approprié qui présente paradoxalement plus de difficulté.** L'expérience montre que des tableaux de bords opérationnels à leur conception peuvent se compliquer ultérieurement à la demande des services qui souhaitent y trouver chacun l'information qui leur est particulièrement nécessaire. Pour éviter ce risque il conviendrait de ne pas modifier le tableau en cours de gestion mais d'effectuer en fin d'année un bref retour d'expérience et décider d'éventuelles modifications sans en altérer le principe ni la simplicité.

Figure 11 : Exemple de tableau de bord pour le suivi de la qualité de la gestion

Tableau de bord ministre : exécution des crédits 2013 / qualité de la gestion 2013

Suivi de la gestion 2013				
Dotation 2013 (dernière LFR)	Engagements/ dotation	Liquidations/ dotation	Instances / liquidations	Arriérés/liquidations
Personnel	A renseigner a partir des extractions PRED			
Fonctionnement				
Investissement				
Dette				
Autre				
Total				



ATTENTION !

Taux d'exécution extrêmement faible du ministère de l'équipement

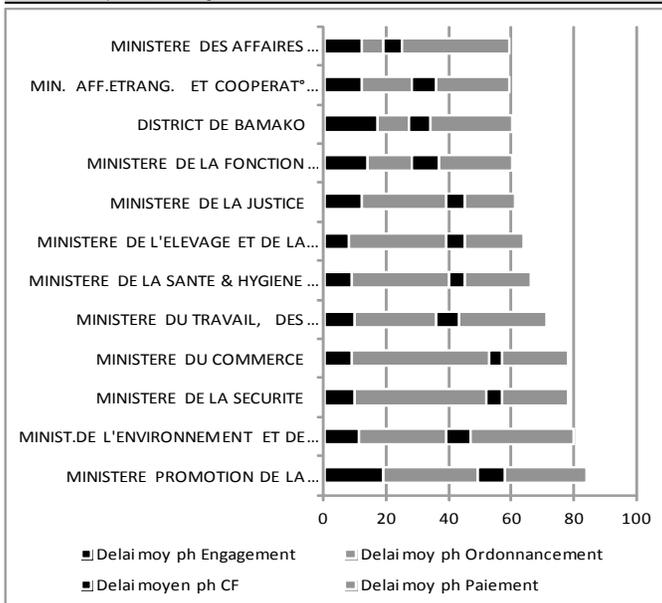
Instances et arriérés de paiement considérables pour les établissements publics

Paievements quasiment bloqués dans les régions

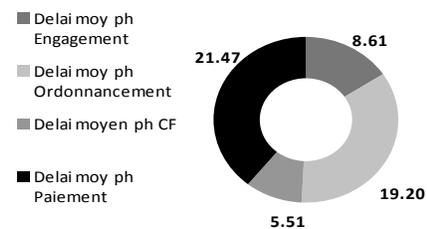
Délais de paiement longs aux ministères sécurité, commerce, environnement, promotion de la femme

En millions FCFA sauf indication contraire	Execution 2012	Dotation 2013 (dernière LFR)	Engagements/ dotation	Liquidations/ dotation	Instances / liquidations	Arriérés/ liquidations
CHARGES COMMUNES	283,535	531,065	86.92%	85.46%	12.51%	1.40%
MINISTERE EQUIPEMENT & TRANSPORTS	0	106,232	24.20%	23.68%	34.05%	0.86%
MINISTERE DE LA DEFENSE & ANC. COMBATTANT	78,021	81,701	99.58%	98.80%	4.72%	0.76%
MINISTERE DE L'ENERGIE ET DE L'HYDRAULIQUE	8,235	49,809	15.38%	15.27%	36.76%	0.18%
MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL	7,685	42,067	26.46%	26.13%	24.31%	1.87%
MINISTERE DE...						
REGION DE KOULIKORO	30,546	34,222	98.08%	96.10%	97.57%	81.95%
REGION DE SIKASSO	30,154	34,044	98.63%	98.55%	1.13%	0.53%
REGION DE...						
COMPTES & FONDS SPECIAUX	3,685	6,050	11.90%	10.28%	8.68%	0.48%
INSTITUTIONS	828,996	1,423,694	80.48%	79.91%	24.00%	8.06%
ETABLISSEMENTS	1,022,396	1,697,444	83.05%	99.30%	76.84%	30.15%

Suivi de la qualité de la gestion 2013



Délais moyens de paiement tous organismes confondus



Taux de rejet	2012	2013
CF _a l'engagement	9.64%	13.23%
CF à l'ordonnancement	6.42%	11.58%
Comptable	0.35%	0.85%

J. Fluidifier les remboursements de TVA

Domaine couvert et enjeux : la partie spécifique aux remboursements de TVA (durée moyenne de traitement environ un mois) et la crédibilité de cet impôt.

Problème rencontré: Les délais de remboursement sont encore longs (en amont de la phase de paiement) ce qui peut miner la crédibilité du mécanisme de la TVA et conduire certains grands opérateurs économiques à déduire les sommes qu'ils estiment leur être dues sur d'autres créances fiscales détenues par l'Etat à leur encontre. Compte tenu des sommes en jeu (environ 40 milliards de FCFA par an), le problème n'est pas marginal.

Objectif: Fluidifier la procédure pour limiter les lenteurs de traitement

Résultats à obtenir : Réduire à 15 jours en moyenne le délai courant entre la demande du contribuable et le décaissement à son profit, pour les cas des demandes de remboursement justifiées. Réduire à un mois et demi en moyenne le traitement des demandes rectifiées par la DGI.

Bénéfices attendus : La crédibilité du mécanisme de TVA est renforcée, la neutralité économique de l'impôt est restaurée, le budget consacré à la TVA devient plus prévisible et plus crédible.

Mise en œuvre :

- Maintenir le compte séquestre à la BCEAO ;
- Supprimer la phase contradictoire lorsque la demande du contribuable est justifiée
- Constituer un compte d'affectation spéciale pour assurer une disponibilité continue des crédits en fonction des recettes recouvrées (opération déjà réalisée dans le PLF 2014).

Acteurs concernés: DGI, DGB

Calendrier proposé

Avr-14	Modifier la procédure d'instruction des demandes de remboursement
Juil-14	Maintenir en 2015 le Compte d'Affectation spéciale « remboursements de TVA »
Jan-15	Assurer la gestion du Compte d'Affectation spéciale selon la procédure normale

Modalités pratiques de mise en œuvre

99. **Maintenir les dispositions de trésorerie existantes afin d'assurer la disponibilité des ressources.** Les modifications qui suivent n'affectent nullement le mécanisme existant du compte séquestre ouvert à la BCEAO qui doit rester alimenté par 10% des recettes de TVA intérieure et la totalité des recettes de TVA perçues au cordon douanier.

100. **Gain d'une vingtaine de jours dans la phase d'instruction des demandes :** La DGI donnera instruction aux décompteurs des remboursements de TVA de considérer deux cas :

- Transmission immédiate sans attendre le délai (dit « contractuel ») de 20 jours quand la somme réclamée par le contribuable est justifiée ;
- Transmission différée au terme du délai contractuel dans les autres cas, sauf si le contribuable parvient, durant ce délai à justifier les écarts constatés.

101. **Opérationnalisation du compte d'affectation spéciale « remboursement de TVA »** : Cet instrument budgétaire, mis en place pour 2014, permet de retracer les recettes et les dépenses qui entrent dans l'objet du compte. Les crédits inscrits dans ce compte sont limitatifs en recettes et en dépenses mais ces plafonds peuvent être dépassés dans le cas où les recettes excèdent les prévisions. Les crédits restés sans emploi en fin d'exercice sur le Compte d'Affectation spéciale sont reportables de droit pour la gestion suivante.

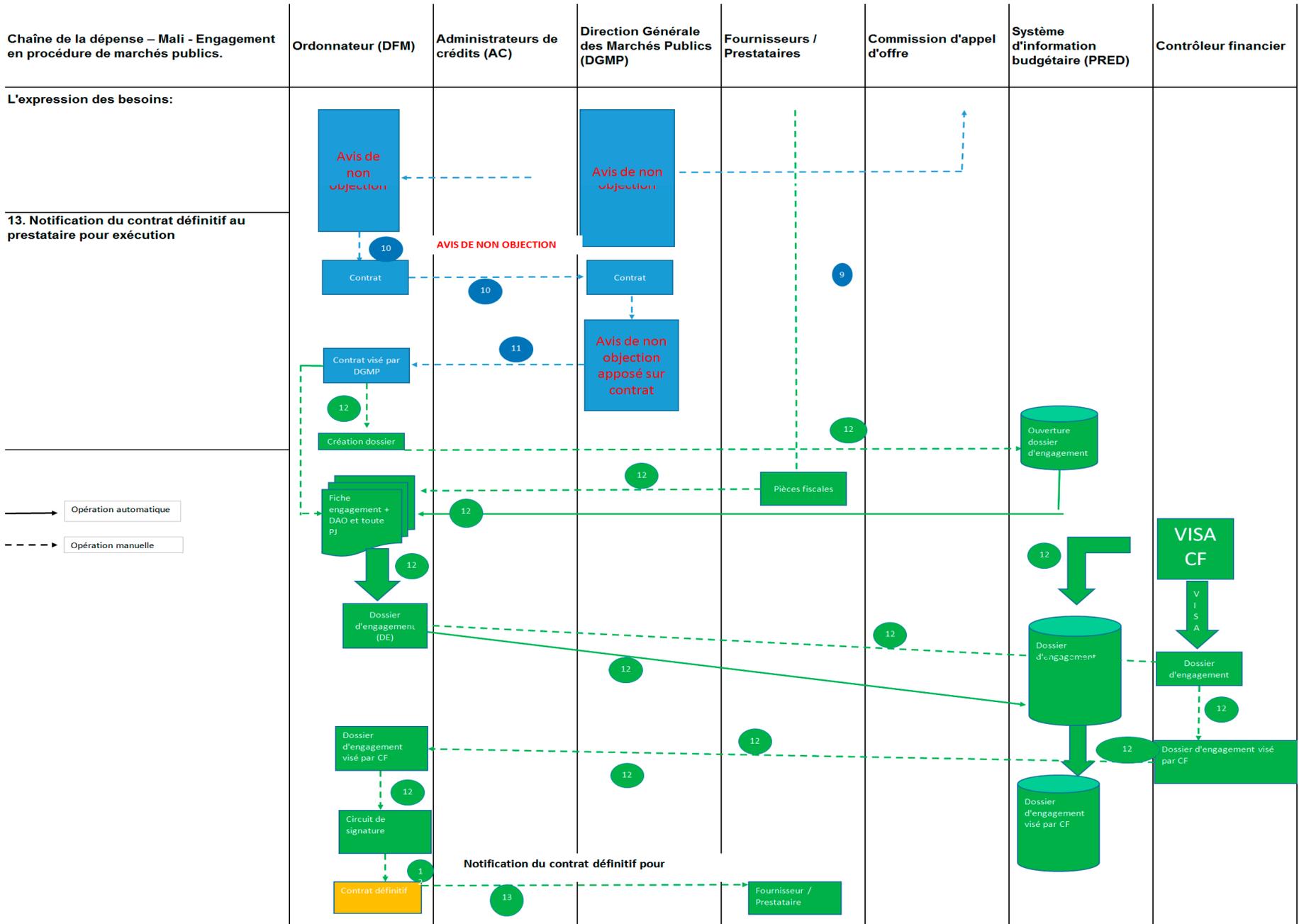
Difficultés et risques à anticiper

102. **Les difficultés à surmonter et les risques à craindre sont très faibles.** Compte tenu du faible nombre des transactions susceptibles d'intervenir chaque année sur ce Compte d'Affectation spéciale, ni la DGI ni la DGB n'ont à anticiper de difficultés pour mettre en œuvre ce mécanisme rénové. Une simple instruction ou note de service suffit à modifier la procédure du délai contractuel (puisqu'elle résulte d'une lecture logique des règles de procédures et ne constitue nullement un grief mais vient au bénéfice du contribuable).

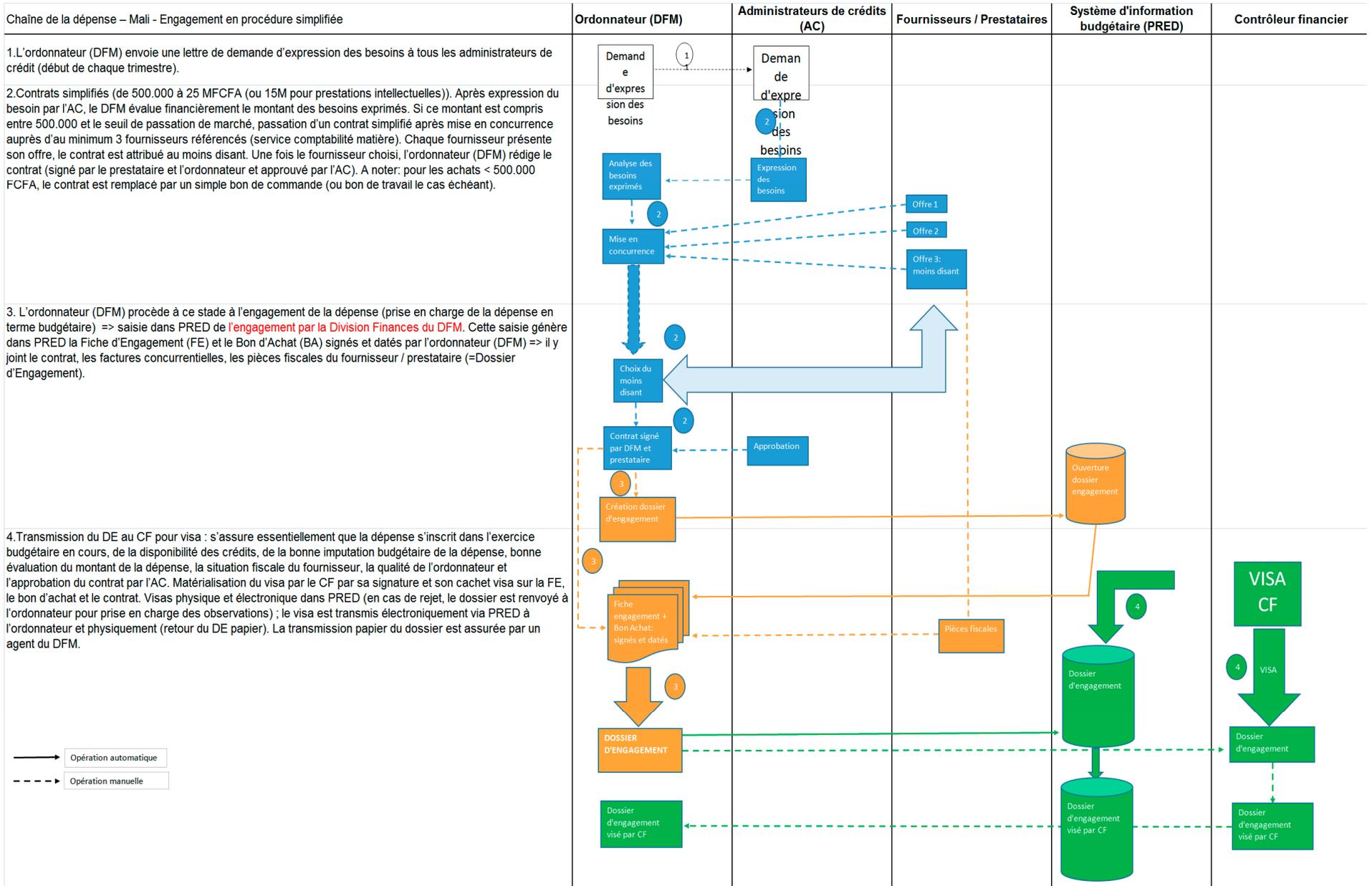
103. **La dotation du Compte d'Affectation spéciale procède de la simple préparation budgétaire.** Le montant des crédits devant y être inscrits peut aisément être déterminé grâce au retour d'expérience de la gestion 2014.

104. **Une interface doit permettre la mise à jour du Compte d'Affectation spéciale dans l'application budgétaire PRED.** Une difficulté technique aisément surmontable est la mise à jour régulière et automatisée du montant des recettes, par interface avec les applications de recettes, pour permettre la mise à jour en temps réel des recettes du CAS et, le cas échéant les crédits disponibles en sus de la dotation initiale compte tenu des excédents de recette.

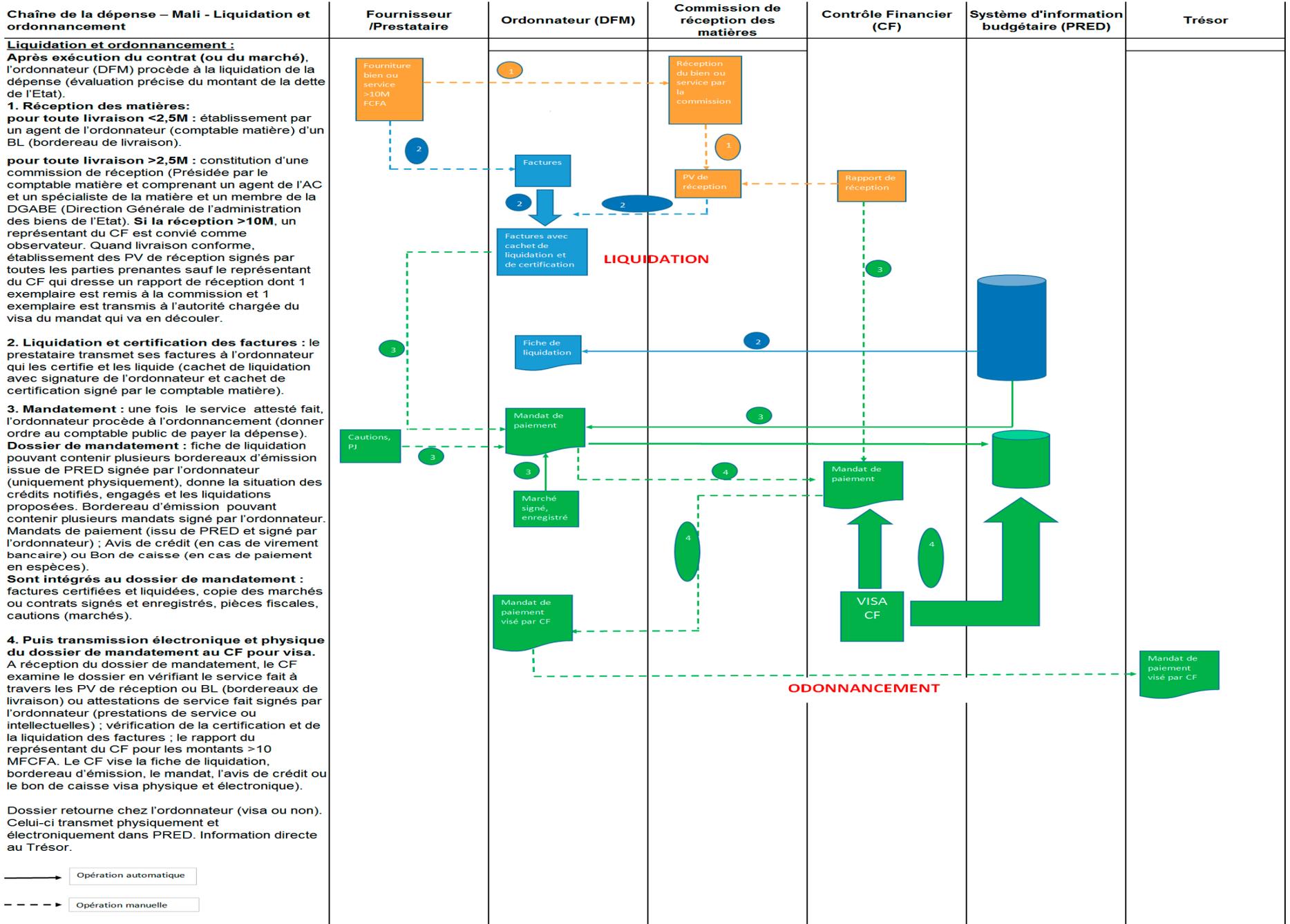
Annexe 1 : Procédure d'engagement des marchés publics



Annexe 2 : Procédure d'engagement simplifiée de la dépense



Annexe 3 : Procédure de liquidation et d'ordonnancement



Annexe 4 : Procédure de paiement

