

Mali : Rapport d'assistance technique

Le présent rapport d'assistance technique sur le Mali a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international à titre de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles lorsqu'il a été achevé en Avril 2013. Les avis exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne correspondent pas nécessairement au point de vue du gouvernement malien ou du Conseil d'administration du FMI.

La politique qui régit la publication par le FMI des rapports de ses services et d'autres documents autorise la suppression des informations susceptibles d'influencer les marchés.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopieur : (202) 623-7201
Adresse électronique : publications@imf.org • Internet : <http://www.imf.org>

Fonds monétaire international
Washington, D.C.

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques



MALI

**REPRENDRE LA MISE EN ŒUVRE DU CADRE HARMONISE DES FINANCES
PUBLIQUES DE L'UEMOA DANS LE CONTEXTE D'APRES CRISE**

Benoit Taiclet, Jean Bertrand Biguey, et Claude Trupin

Avril 2013

Table des matières	Page
Abréviations.....	5
Préface.....	7
Résumé des recommandations.....	8
I. Optimiser les ressources de trésorerie dans un contexte de crise et une perspective de moyen terme.....	10
A. L'éclatement de la Trésorerie du fait de la crise.....	10
B. A court terme constituer un état des lieux des ressources mobilisables.....	13
C. A moyen terme remembrer la totalité des ressources publiques.....	14
D. Adapter l'architecture comptable et financière pour optimiser le CUT.....	17
E. Entamer dès à présent une gestion active de la trésorerie et de la dette.....	19
II. Piloter la chaîne de la dépense pour maîtriser les délais et les arriérés de paiement.....	21
A. Encadrer la dépense dans un contexte de pénurie et de risques.....	21
B. Le suivi des arriérés de paiement.....	26
C. La nécessité de mieux lisser la gestion.....	27
D. Poursuivre la rationalisation de la chaîne de la dépense.....	29
E. Améliorer l'exécution des dépenses selon leur type.....	31
III. Un rythme de mise en œuvre des réformes partiellement interrompu.....	34
A. Bilan quantitatif de la mise en œuvre des recommandations formulées en 2011.....	34
B. L'évolution inachevée du cadre législatif et réglementaire.....	35
C. Le maintien des acquis dans la présentation des instruments budgétaires.....	36
D. L'amélioration ralentie des données comptables et financières.....	37
E. La gestion encore mal maîtrisée des établissements publics.....	39
F. L'évolution des contrôles à posteriori.....	40
IV. Actualiser le PAGAM GFP II dans une perspective de reprise des réformes.....	43
A. Aplanir à court terme les effets de la crise de 2012.....	43
B. Réviser la chronologie du plan d'action de 2011.....	44
C. Créer une dynamique interministérielle afin d'obtenir des effets perceptibles.....	45
D. Faire du budget un levier d'amélioration des services rendus au public.....	45
E. Donner une image progressivement plus fidèle des finances publiques.....	46
F. Instaurer le nouveau régime de responsabilité.....	46
G. Projeter la réforme dans le moyen terme.....	47
H. Coordonner l'assistance technique.....	49

Tableau

1. Banques commerciales, impact potentiel du transfert des liquidités de l'Etat vers le CUT.....	12
--	----

Figures

1. Remembrer progressivement la Trésorerie au sein du CUT.....	15
2. Proposition d'architecture des comptes ouverts à la BCEAO	17
3. Les flux en numéraire et leur connexion avec le CUT	19
4. Gestion 2012, ministère de la santé, volumes mensuels des liquidations et des paiements (FCFA).....	24
5. Gestion 2012, ministère de la santé, volumes cumulés des liquidations et des paiements (FCFA).....	25
6. Gestion 2012, ministère de la santé, évolution des arriérés à plus de 90 jours (FCFA).....	25
7. Délais moyens constatés au ministère de la santé.....	30
8. Projection de la réforme à moyen terme	48

Encadrés

1. Réconciliation de la position nette du Trésor entre la DNTCP et la BCEAO	13
2. Exemple, en France, de critères définissant l'appartenance d'un organisme à la catégorie des opérateurs de l'Etat.....	16
3. Actualiser l'annexe de Trésorerie inscrite en LF pour un suivi infra annuel.....	20
4. La gestion 2012.....	22
5. Le suivi des arriérés de paiements à partir de la liquidation.....	27
6. Bilan quantitatif de la mise en œuvre des recommandations formulées en 2011	34
7. Les difficultés à transposer en droit interne les directives de l'UEMOA	35
8. L'avancement de l'apurement des comptes 1992 à 2008	41
9. Assistance technique de FAD pour 2013/2014.....	49

Annexes

I. Cartographie prévisionnelle de l'assistance technique.....	50
II. Proposition d'actualisation du PAGAM GFP 2.....	53
III. Proposition de méthode pour le suivi des délais et des arriérés de paiement	58

ABREVIATIONS

ACCT	Agence comptable centrale du Trésor
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 (DNTCP)
BCEAO	Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest
BP	Budget-programmes
BSI	Budget spécial d'investissement
BVG	Bureau du vérificateur général
CAISFF	Cellule d'appui à l'informatisation des services fiscaux et financiers
CARFIP	Cellule d'appui à la réforme des finances publiques
CASCA	Cellule d'appui aux structures de contrôle
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CGSP	Contrôleur général des services publics
CUT	Compte unique du Trésor
DAF	Direction administrative et financière
DFM	Direction des finances et du matériel
DEPENSE	Logiciel de gestion des dépenses de la DNTCP
DGABE	Direction générale de l'administration des biens de l'Etat
DGB	Direction générale du budget
DNCF	Direction nationale du contrôle financier
DNPD	Direction nationale de la planification et du développement
DNTCP	Direction nationale du Trésor et de la comptabilité publique
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DPBEP	Documents de programmation budgétaire et économique pluriannuel
DPPD	Documents de programmation pluriannuelle des dépenses
EPA	Établissement public à caractère administratif
FCFA	Franc CFA
GFP	Gestion des finances publiques
LdR	Loi de règlement
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
MEFB	Ministère de l'économie, des finances, et du budget
MSFP 2001	Manuel de Statistiques des Finances Publiques de 2001
PAGAM	Programme gouvernemental pour l'amélioration et la modernisation des finances publiques (GFP)
PCE	Plan comptable de l'Etat
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière (<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)
PGT	Paierie générale du Trésor

PRED	Logiciel de suivi de l'exécution budgétaire – « Programme de Réforme économique pour le développement »
PTF	Partenaire technique et financier
PTI	Plan triennal d'investissement
RGCP	Règlement général de la comptabilité publique
RGD	Recette générale de district
SCCS	Section des comptes de la Cour suprême
SDI	Schéma directeur informatique
SI	Système d'informations
SIGBUD	Système intégré gouvernemental de budgétisation
SIGTAS	Application de gestion des recettes fiscales
SNCI	Stratégie nationale du contrôle interne
SOLDE	Logiciel de paye des agents de l'état (DGB)
SYDONIA	Application de gestion des recettes douanières
TABOR	Ancienne application de tenue de la comptabilité générale
TOFE	Tableau des opérations financières de l'État
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UF	« Unités fonctionnelles » services récipiendaires de crédits du budget de moyens

PREFACE

Suite à une demande formulée par le Ministre de l'économie, des finances et du budget du Mali, une mission du Département des finances publiques du FMI a séjourné à Bamako du 5 au 20 février 2013 afin : (1) de dresser un bilan des réformes en cours et de la mise en œuvre des recommandations de 2011 ; (2) d'apporter une aide à la gestion de la trésorerie et de la dette pour gérer temporairement la situation dans la perspective de rétablir le fonctionnement du CUT lorsque la situation le permettra ; (3) d'apporter une aide au suivi de la chaîne des dépenses, conformément à l'intention exprimée par le gouvernement de surveiller les délais et les arriérés de paiement ; (4) d'actualiser le plan d'action établi en 2011 et revoir son calendrier d'application dans le PAGAM-GFP II ; (5) d'évaluer les besoins futurs d'AT, en particulier pour les prochains mois, et promouvoir les synergies entre les bailleurs.

La mission comprenait M. Benoit Taiclet, chef de mission ; M. Jean Bertrand Biguey ; Mme Claude Trupin, tous deux experts du Département des finances publiques du FMI.

La présente mission a été reçue par Son Excellence M. Tiena Coulibaly, Ministre de l'économie, des finances, et du budget ; M. Abdoulaye Touré, Secrétaire général du Ministère, et M. Sidiki Traoré, Conseiller du Ministre chargé des finances. Elle a eu des entretiens avec plusieurs personnalités et leurs collaborateurs : Mme Cissé Sidibé, Directrice nationale du Trésor et de la comptabilité publique ; M. Robert Diarra, directeur général du budget ; M. Alhassane Ag Hamed Moussa, directeur national du contrôle financier (DNCF) ; M. Dolo Modibo, directeur national de la planification du développement ; M. Karim Traoré, directeur national de la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ; M. Ouéna Baba Niaré, Président de la section des comptes de la Cour suprême (SCCS) ; M. Amadou Ousmane Touré, Vérificateur général ; M. Amadou Gadiaga, Contrôleur général ; et Mme Aminata Sidibé Soumaré, Coordinatrice de la cellule d'appui à la réforme des finances publiques (CARFIP). 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 personnalités rencontrées et pour la qualité et la transparence des échanges d'information.

La mission tient aussi à remercier le bureau du Représentant résident du FMI, M. Anton Op de Becke, tout particulièrement M. Bakary Traore, Economiste résident, pour son aide à la préparation de la mission et son implication dans les travaux. La mission remercie enfin M. Alioune Diop, Conseiller de sécurité du FMI, pour son assistance très appréciée dans le contexte de crise militaire qui a prévalu durant son séjour sur le territoire malien.

Remarque:

La mission a été financée par le gouvernement du Japon dans le cadre du programme d'assistance technique dédié aux pays de la CEDEAO pour l'amélioration de la crédibilité des budgets pluriannuels. La mission saurait gré aux autorités du Mali de bien vouloir faire connaître cette source d'assistance technique et d'en promouvoir les résultats.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

L'année 2012 a été marquée par des événements exceptionnels à tous égards dans l'histoire du Mali. Aux sécheresses de 2011 ont succédé les actes de terrorisme et les tentatives de sécession dans le Nord puis le coup d'Etat de mars 2012. Les sanctions prises par la CEDEAO et le gel des financements extérieurs se sont traduits par l'arrêt des transactions bancaires de la BCEAO pour le compte de l'Etat et la mise à l'arrêt de la plupart des projets d'investissement cofinancés par les partenaires extérieurs.

Dans ce contexte extrêmement difficile, les autorités ont pris, en grand nombre, les mesures appropriées. Elles sont ainsi parvenues à préserver le système de gestion des dépenses publiques du désordre et à encadrer la gestion malgré la pénurie. La mission a noté avec beaucoup d'intérêt les mesures prises sur ce dernier point : loi de finances rectificative (LFR) prenant acte de la fonte des ressources et affectant l'effort de guerre au budget ; notification des crédits en fonction de la trésorerie prévisionnelle ; efforts répétés pour éviter l'indiscipline budgétaire.

Malgré ces mesures volontaristes, la gestion 2012 ressort affectée de lourds passifs. Une étude conduite par la mission sur un échantillon de dépenses montre que, si le paiement des salaires a été préservé, les autres dépenses ont été très fortement contraintes en cours d'année ce qui a conduit à un accroissement considérable des paiements en fin d'exercice. Fin 2012 la situation était caractérisée par des arriérés de paiement sur les dépenses intérieures et sur la dette extérieure, les engagements auprès des banques commerciales et l'importance de la dette tant extérieure qu'intérieure. Au final les passifs identifiés¹ fin 2012 sont de l'ordre de 35% du PIB. Ils sont donc très élevés bien que la politique menée ait permis de limiter leur augmentation à 2 points par rapport à 2011.

Les réformes de la gestion des dépenses publiques ont logiquement marqué le pas. Le bilan quantitatif effectué par la mission montre qu'environ la moitié des actions prévues pour 2013 ont pu être mises en œuvre, à l'exception notable de quatre domaines qui ont connus des avancées : le cadrage et le suivi de l'exécution du budget, le suivi, encore perfectible, des arriérés de paiement, la gestion de la trésorerie, le contrôle interne.

Il faut donc reconsidérer le calendrier proposé en 2011 en distinguant, de manière cruciale, deux phases, la sortie de crise, d'une part ; la reprise de la mise en œuvre du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, d'autre part.

- Les recommandations visant à parer au plus urgent durant la sortie de crise :
 - Poursuivre le cadrage des dépenses et prioriser les dépenses en fonction des besoins et des ressources disponibles, ce qui suppose de n'ouvrir en LFR qu'un montant de

¹ Le détail des passifs est décrit page 30 du présent rapport.

- crédits conforme aux financements extérieurs certains ;
- Suivre efficacement la gestion en perfectionnant le mécanisme actuel de suivi des délais et des arriérés de paiement ;
 - Améliorer la gestion des projets en cofinancement extérieur pour revitaliser l'investissement public ;
 - Rénover le cadre juridique en transposant les directives de l'UEMOA en droit interne.
- Les recommandations visant à reprendre la mise en œuvre du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA : la mission propose de rééchelonner les rendez-vous stratégiques envisagés en 2011 :
 - Vote en 2014 de la loi de finances pour 2015 par programmes ;
 - Premier bilan d'ouverture fin 2017 ;
 - Achèvement de la déconcentration de la gestion des programmes en 2018 ;
 - Première certification des comptes par la Cour en 2018.

Deux points précis ont fait l'objet d'une attention particulière, la mission ayant également pour objectifs d'expertiser le mécanisme de suivi des arriérés de paiement et d'éclaircir les données contradictoires de novembre 2012 sur la position du Trésor vis-à-vis des banques. Au terme de ses travaux la mission estime que :

- Il est possible de suivre en continu, dans PRED, les arriérés de paiement à partir de la liquidation du service fait (et non de la prise en charge comptable comme c'est le cas actuellement). Ce suivi à partir de la liquidation répond précisément à la définition retenue par le gouvernement dans la lettre d'intention adressée au FMI et à celle de l'UEMOA. La méthode de requête et de traitement des données figure en annexe de ce rapport.
- Le suivi de la Position Nette du Trésor (PNT) est désormais encadré par une définition commune entre la BCEAO et le Trésor. Plusieurs réunions conduites dans un excellent climat de coopération entre ces deux acteurs ont permis de définir précisément le champ de la PNT : 179 comptes en banque ouverts au nom des comptables de l'Etat. Ce champ correspond précisément au périmètre de « l'administration centrale » au sens de l'UEMOA et du manuel de statistiques des finances publiques du FMI.

I. OPTIMISER LES RESSOURCES DE TRESORERIE DANS UN CONTEXTE DE CRISE ET UNE PERSPECTIVE DE MOYEN TERME

A. L'éclatement de la Trésorerie du fait de la crise

1. **Depuis 2011, le gouvernement a entrepris de remembrer sa trésorerie au sein d'un compte unique du Trésor (CUT).** Un état des lieux de ses engagements a été dressé courant 2011 (fin juin et fin septembre) auprès de chacune des (13) banques commerciales présentes au Mali qui détenaient des comptes Etat. Les procès-verbaux de réconciliation contradictoire entre chaque banque et la DNTCP, DGDB et ACCT ont été produits à la mission. Par ailleurs une étude d'impact menée en 2011 a identifié sept banques susceptibles d'être fragilisées, au niveau de leur ratio de liquidité, par le transfert des opérations des postes comptables centraux. Fin 2011 et début 2012, la mise en place du CUT était partiellement réalisée, la PGT et la RGD disposaient d'un compte à la BCEAO et les premiers rapatriements des avoirs de l'Etat des sept banques présélectionnées ont ainsi débutés.
2. **Les sanctions de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont entraîné en mars 2012 le blocage du CUT** c'est à dire l'arrêt des opérations de la BCEAO sur les comptes de l'Etat. Les activités de la PGT et la RGD, soit 80% environ des opérations comptables et financières de l'Etat, ont été alors bloquées.
3. **La continuité des finances publiques a été assurée au prix d'une régression dans la mise en œuvre du CUT.** Les autorités ont réagi rapidement pour éviter la rupture des paiements. Les comptes précédemment fermés dans les banques commerciales ont été ré ouverts et les banques ont accepté des découverts permettant de payer les fonctionnaires en mars 2012. Ces découverts ont été régularisés par l'Etat dès le mois suivant. Les opérations avec la BCEAO ont repris rapidement mais les comptes avec les banques commerciales ont été maintenus depuis.
4. **La trésorerie est aujourd'hui dispersée dans les banques commerciales même si l'utilisation des comptes BCEAO reste privilégiée.** 179 comptes sont ouverts au nom des comptables publics de l'Etat, pour un solde consolidé au 31 décembre 2012 de 103,910 Milliards de FCFA. Avec l'ensemble des entités publiques et les projets cofinancés, le nombre global de comptes ouverts dans les banques commerciales avoisinerait les 3400. Pour autant, dans le fonctionnement courant actuel, la PGT et la RGD privilégient désormais l'utilisation de leurs comptes à la BCEAO.
5. **Cette situation est préjudiciable à la mobilisation des ressources de trésorerie.** La grande dispersion des comptes rend impossible la constitution d'un état régulier de la trésorerie de l'Etat. Chaque comptable public est responsable du bon suivi/rapprochement de sa comptabilité avec les situations bancaires de ses comptes (un ramassage quotidien des relevés de comptes papiers est organisé). L'ACCT effectue aussi ses propres opérations de

rapprochements bancaires quotidiens pour ses propres comptes mais elle éprouve des difficultés à effectuer un rapprochement bancaire global.

6. **Le Trésor poursuit toutefois la fermeture de ses comptes dormants.** Cette dynamique de clôture des comptes inactifs se poursuit actuellement ; début 2013, un montant cumulé de 6 Milliards de FCFA avaient été reversés sur les comptes du Trésor.

7. **La structure des actifs des banques a en outre été modifiée durant la crise de 2012.** La BCEAO a communiqué (voir page suivante) un tableau de synthèse des ratios de liquidité et de couverture des engagements des 13 banques de la place à fin 2011 et mi 2012. Un tassement sensible du ratio de liquidité est généralement constaté (4 banques seulement le voient s'améliorer). L'évolution du ratio de couverture est plus contrastée (6 progressent, 7 baissent). Une banque présente une situation très dégradée de ses fonds propres. Au demeurant, ces données couvrent la période de décembre 2011 à Juin 2012,² ce faisant elles n'éliminent pas certains effets de saisonnalité qu'aurait gommée une comparaison de décembre à décembre. Cette situation des banques, et l'incertitude signalée par la BCEAO, invitent à actualiser l'étude conduite en 2011 sur l'effet de la migration des liquidités de l'Etat vers le CUT.

Recommandation

- **Dans ces circonstances, la reconstitution du CUT est un objectif de moyen terme à conduire avec précaution.** Il s'agit d'évoluer par étapes progressives dans une démarche organisée et pilotée. La mission propose de procéder en deux temps :
 - **Une première étape générale de recensement des ressources** mobilisables avec là l'actualisation de l'étude d'impact conduite en 2011.
 - **Une seconde étape de reconstitution progressive du CUT** avec un calendrier des transferts dès 2013, adapté selon la situation des banques même si le volume relatif des deniers de l'Etat déposés dans leurs comptes reste généralement modeste. Ce n'est qu'ensuite qu'interviendrait le transfert progressif des comptes des établissements publics.

² Seules données disponibles lors du passage de la mission.

Tableau 1. Banques commerciales, impact potentiel du transfert des liquidités de l'Etat vers le CUT

IMPACT COMPTE UNIQUE DU TRESOR SUR LES RATIO DE LIQUIDITE ET RATIO DE COUVERTURE DES EMPLOIS A MOYEN ET LONG TERME													
Source: BCEAO													
	BANQUES												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
RATIO DE LIQUIDITE (norme: 75% min)													
Réalisation au 31 déc 2011	101.34	85.56	94.47	88.45	86.23	86.38	96.39	89.96	80.29	72.59	88.88	83.28	84.56
Simulation CUT au 31 dec 2011	100.8	83.56	94.08	86.51	84.99	86.05	96.06	88.37	79.36	72.27	88.59	80.99	74.1
Réalisation au 31 déc 2012	120.1	103.9	69.8	76.5	74.4	79.5	84.2	86.80	87.90	73.40	82.00	76.70	37.50
Simulation CUT au 31 dec 2012	120.50	103.90	67.40	76.00	72.30	79.00	81.20	86.00	86.80	73.40	81.80	84.50	0.00
RATIO DE COUVERTURE (norme: 75% min puis 50% dès 01/2013)													
Réalisation au 31 dec 2011	109.00	77.90	61.20	76.30	126.90	76.10	92.20	82.90	91.80	87.90	119.20	186.80	9.40
Simulation CUT au 31 dec 011	114.06	77.90	61.16	76.27	126.93	76.07	92.24	82.94	91.81	87.90	119.15	186.76	9.41
Réalisation au 31 dec 2012	110.26	76.44	52.68	75.32	120.69	77.75	76.49	85.94	84.03	90.55	130.04	188.44	NS
Simulation CUT au 31 dec 2012	115.48	76.44	52.68	75.32	120.69	77.75	76.49	85.94	84.03	90.55	130.04	188.44	NS

Remarques de méthode :

Les noms des banques ont été anonymisés à la demande du directeur national de la BCEAO.

Le ratio de liquidité mesure le rapport entre d'une part, au numérateur, les actifs disponibles et réalisables ou mobilisables à court terme (trois mois maximum), et d'autre part, au dénominateur, le passif exigible à court terme ou les engagements par signature susceptibles d'être exécutés à court terme (trois mois maximum).

Le coefficient de couverture des emplois à moyen et long terme par des ressources stables mesure le rapport comportant

- au numérateur les fonds propres de base ; les fonds propres complémentaires ; les dépôts dont la durée résiduelle est supérieure à deux ans ; les ressources d'une durée résiduelle supérieure à deux ans; les emprunts obligataires et autres emprunts à plus de deux ans.
- au dénominateur des immobilisations nettes ; des dotations des succursales et agences à l'étranger ; des titres de placement dont la durée résiduelle de remboursement excède deux ans, à l'exception des titres bénéficiant de la garantie de rachat de la BCEAO ; des effets publics et assimilés ainsi que des titres d'emprunts d'Etat détenus et dont la durée résiduelle est supérieure à deux ans ; des crédits en souffrance (impayés, immobilisés, douteux et litigieux) non couverts par des provisions ; des crédits sains dont la durée résiduelle excède deux ans ; des concours aux banques et autres institutions financières dont la durée résiduelle est supérieure à deux ans ; de tous autres actifs dont le recouvrement ne peut être obtenu avant un délai de deux ans au moins.

B. A court terme constituer un état des lieux des ressources mobilisables

8. **La clôture des comptes dormants doit se poursuivre.** La première vague a concerné ceux sans opération depuis au moins 3 ans, principalement à l'ACCT et la RGD selon les tableaux fournis. Le processus doit se poursuivre spécialement pour les comptes avec très peu d'opérations recensées.

9. **Le recensement et le suivi de l'ensemble des comptes des opérateurs publics doit être poursuivi.** Les recensements des comptes ouverts par les comptables publics de l'Etat³ ont été conduits et finalisés par la DNTCP. Ces comptes font normalement l'objet de rapprochements bancaires par les comptables. Ce premier périmètre de recensement doit maintenant nécessairement être complété de l'ensemble des quelque 3400 comptes ouverts par les autres opérateurs publics, identifiés en 2011⁴ et dont le nombre pourrait avoir encore évolué. Il s'agit de conduire un état des lieux contradictoirement avec les banques. La DNTCP devrait concomitamment s'assurer de la discipline des établissements publics pour qu'ils n'ouvrent plus de nouveaux comptes.

Encadré 1. Réconciliation de la position nette du Trésor entre la DNTCP et la BCEAO

La mission conduite en novembre 2012 dans le cadre du programme FMI avait détecté des écarts sensibles entre la situation monétaire produite par la BCEAO et la Position Nette du Trésor (PNT) rapportée par la DNTCP. La présente mission de février 2013 a organisé deux réunions pour les réconcilier. Le champ et la méthodologie de définition de la PNT ont ainsi pu être précisés en présence des deux parties.

- Il a été acté de limiter le champ de la PNT aux 179 comptes ouverts aux noms des comptables de l'Etat dont les soldes au 31 décembre 2012 représentaient un total de 103 910 279 067 FCFA.
- Les comptes retenus ci-dessus fusionnent les deniers de l'Etat et ceux des collectivités pour le compte desquelles les comptables exécutent les dépenses, le champ de la PNT ainsi redéfini épouse désormais le périmètre « administration centrale » défini par le manuel des statistiques des finances publiques⁵ de 2001 et la norme UEMOA.
- La méthode retenue est celle prévue par le manuel de 2001 : la PNT inscrite dans le TOFE « en dessous de la ligne » est issue de la situation monétaire produite à période régulière par la BCEAO. De ce fait elle constitue un agrégat exogène, participant à la définition des financements sous la ligne et non une variable d'ajustement équilibrant le TOFE.

³ A noter que les caisses des comptables publics font masse des liquidités de l'Etat et collectivités territoriales pour le compte desquelles ils opèrent des dépenses.

⁴ Etablissement publics administratifs, établissements spéciaux de prévoyance ou de sécurité sociale, établissements publics à caractère industriel et commercial remplissant des missions de service public.

⁵ Manuel de statistiques des finances publiques 2001, publié par le FMI.

10. **Le Trésor doit pouvoir disposer en temps réel d'une situation fiable de ses banques.** Les relevés de comptes bancaires quotidiens font l'objet de collecte directe auprès des banques par coursier ou télécopie, le circuit pourrait être amélioré avec la mise en place d'échanges informatisés directs (messagerie sécurisée par exemple). De même pour les postes déjà équipés de l'AICE, le développement du module de rapprochement et de suivi des comptes pourrait être priorisé en parallèle du déploiement de l'AICE à l'ACCT.

11. **La BCEAO s'est dite disposée à effectuer des simulations de migrations des avoirs de l'Etat.** L'étude d'impact de 2011 pourrait ainsi être rapidement réactualisée. Le calendrier de transfert des comptes Etat des banques commerciales au CUT devrait alors être effectué en fonction des résultats et non à l'initiative des seuls comptables.

12. **D'une manière générale, la mission salue et souligne le climat de coopération restauré entre le Trésor et la Banque centrale** et la volonté affichée par la direction nationale de la BCEAO d'accompagner l'Etat après les moments difficiles de mars 2012.

C. A moyen terme rappeler la totalité des ressources publiques

13. **Le rétablissement et la finalisation du CUT doit s'inscrire dans une démarche stratégique et dans un calendrier réaliste.** La DNTCP est l'acteur administratif clé dans la définition et le suivi de la démarche stratégique et la mise en perspective. Il s'agira notamment de bien définir le périmètre du CUT aux différentes étapes de reconstitution, les modalités techniques des transferts avec un focus spécifique pour la gestion/clôture des opérations en instance, les acteurs comptables concernés, d'accompagner le changement et les besoins de formation auprès des comptables, de finaliser la convention de fonctionnement du CUT avec la BCEAO, et enfin de concevoir et suivre les modalités d'approvisionnement des comptes CUT (des sous comptes du CUT étant impossibles dans le fonctionnement de la BCEAO).

14. **Le calendrier précis des bascules sera d'abord fonction des conclusions de l'étude d'impact et des simulations enrichies de la BCEAO.** Pour les comptes Etat ouverts dans les banques commerciales, la finalisation des transferts ou à tout le moins du maximum de comptes devrait être envisagé pour la fin 2013. Cela permettrait de commencer la nouvelle gestion 2014 avec un périmètre opérationnel autorisant un suivi déjà abouti de la trésorerie.

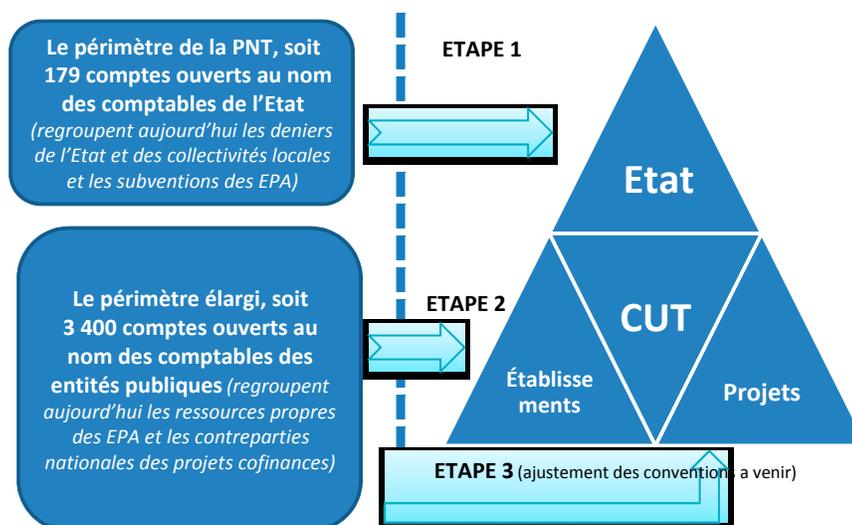
Recommandation

- **Le CUT doit progressivement regrouper l'ensemble des deniers publics.**
 - **Une première étape sera le transfert sur le CUT du premier cercle**, les 179 comptes ouverts à ce jour dans les banques commerciales au nom des comptables de l'Etat (périmètre de la PNT).
 - **Une seconde étape verra l'intégration dans le CUT de l'ensemble des fonds** (ressources propres incluses) des établissements publics répondant à des critères de

rattachement à définir (hors établissements publics à caractère industriel et commercial).

- **Une troisième étape consistera à regrouper les contreparties maliennes aux projets cofinancés** dans sous un compte séquestre ouvert à la BCEAO, pour les bailleurs qui en acceptent le principe.

Figure 1. Remembrer progressivement la Trésorerie au sein du CUT



15. **Cette obligation de dépôt au Trésor des fonds des EPA devrait être consacrée par la Loi.** Le principe de l'obligation de fonds au Trésor doit être clairement rétabli et respecté en accord avec le principe d'unité de trésorerie et unité de caisse rappelé par la directive UEMOA de 2009. La mise en œuvre de cette opération suppose au préalable une clarification des textes existants en matière de dépôt des fonds des établissements publics (EPA principalement) au Trésor. Cette clarification juridique doit pouvoir être conduite en 2013.

16. **Le transfert des fonds publics des EPA doit être priorisé sur ceux largement bénéficiaires de subventions ou financements publics directs.** Il est proposé d'effectuer une typologie des établissements publics selon plusieurs critères définissant leur proximité avec l'Etat, qui seraient alors qualifiés « d'opérateurs de l'Etat » et devraient alors avoir obligation de déposer leur fonds (ressources propres incluses) sur le CUT. Pour ce faire, la DNTCP devrait avoir toute légitimité pour apprécier les situations au regard des critères financiers prédéfinis et faire les propositions - les arbitrages in fine relevant ensuite du gouvernement. La mise en œuvre effective de la démarche de typologie puis de rattachement pourrait être envisagée dès 2014.

Encadré 2. Exemple, en France, de critères définissant l'appartenance d'un organisme à la catégorie des « opérateurs de l'Etat »

Un organisme peut être qualifié d'opérateur de l'État sur la base d'un ensemble de critères définis de manière à traduire sa proximité avec l'État :

- **une activité de service public**, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État ;
- **un financement assuré majoritairement par l'État**, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire;
- **un contrôle direct par l'État**, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle.

Il est également possible de qualifier d'opérateur de l'État des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants, tels que :

- le poids de l'organisme dans les crédits ou **la réalisation des objectifs des ministères** qui le financent ;
- **l'exploitation ou l'occupation de biens patrimoniaux** remis en dotation ou mis à disposition par l'État.

Source : France direction du budget, « Forum de la performance »

17. **Les contreparties nationales aux projets en cofinancement peuvent également être déposées sur le CUT.** Les projets cofinancés par des bailleurs étrangers justifient une réflexion particulière dans une préoccupation de sécurisation et de transparence des opérations financières entre les différents acteurs. A ce jour les projets cofinancés par des bailleurs étrangers s'inscrivent dans des conventions de financement qui prévoient principalement l'appel et le versement des quotes-parts de l'Etat sur des comptes ouverts dans des banques commerciales. Le versement effectif des fonds de l'Etat devrait être suivi en fonction du degré d'avancement général des projets ; les versements suivent dans les faits la périodicité de versement prévue dans la convention. La clôture des opérations n'est pas vraiment suivie et les quotes-parts Etat restent sur les comptes jusqu'à la clôture des projets fût-elle tardive.

18. **Le suivi de l'utilisation des contre parties nationales aux projets cofinancés doit être amélioré.** Pour ce faire la mission a envisagé, à titre très exploratoire, la mise en œuvre d'un compte séquestre. Les bailleurs ont deux exigences légitimes, d'une part, s'assurer que leurs fonds vont bien au projet ; et, d'autre part que le gouvernement y contribue à la hauteur prévue. Pour y répondre un compte du projet est généralement ouvert dans une banque commerciale. A l'heure actuelle les crédits sont versés sur ce compte mouvementé par le responsable de projet ce qui a pour conséquence que l'Etat perd toute visibilité sur leur utilisation.

19. **Il est proposé d'instaurer, sous réserve de l'accord des partenaires, le principe du dépôt de la contrepartie nationale sur un compte séquestre.** Dans la solution envisagée, pour un projet donné, la tranche annuelle des crédits est versée sur un compte séquestre situé à la BCEAO ce qui assure aux partenaires techniques et financiers (PTF) le respect par l'Etat de ses engagements. Le compte du projet est ensuite alimenté à partir du séquestre, par tranches. Après consommation de la première avance, la réalimentation du

compte est ainsi conditionnée par la vérification de l'utilisation de celle-ci ce qui permet à l'Etat de connaître la destination finale de ses crédits. L'application de cette solution aux projets à venir nécessite donc au niveau de la BCEAO soit un compte séquestre unique dont la comptabilité est constituée d'autant de lignes, non fongibles, qu'il y a de projets ou, si cette architecture, est impossible d'autant de comptes que de projets nouveaux construits sur ce modèle.

20. **Le compte séquestre projets à la BCEAO ne participerait pas à la fongibilité de la trésorerie de l'Etat mais contribuerait à assurer une sécurité** et la transparence des quotes-parts Etat pour les bailleurs étrangers. Les fonds Etat versés sur le compte séquestre sont présumés mobilisables à tout moment par les chefs de projets pour assurer la couverture financière des factures à payer dans le cadre du projet. Leur paiement effectif reste débouclé sur le(s) compte(s) ouvert(s) dans le circuit bancaire commercial.

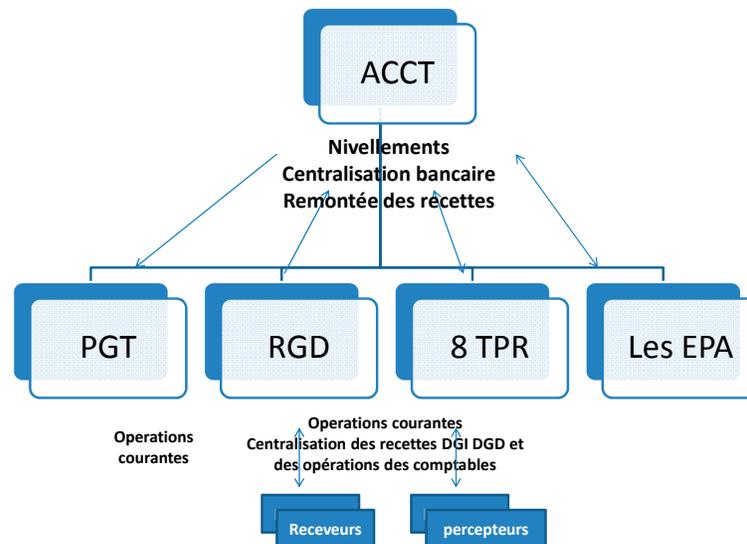
Recommandation

- Introduire dans les conventions de financement à venir le principe du dépôt des fonds nationaux sur un compte séquestre ouvert à la BCEAO.

D. Adapter l'architecture comptable et financière pour optimiser le CUT

21. **Les opérations de transfert et déploiement du CUT supposent une adaptation de l'architecture comptable et financière** publique pour rationaliser les flux d'information et de trésorerie et en faciliter la gestion.

Figure 2. Proposition d'architecture des comptes ouverts à la BCEAO



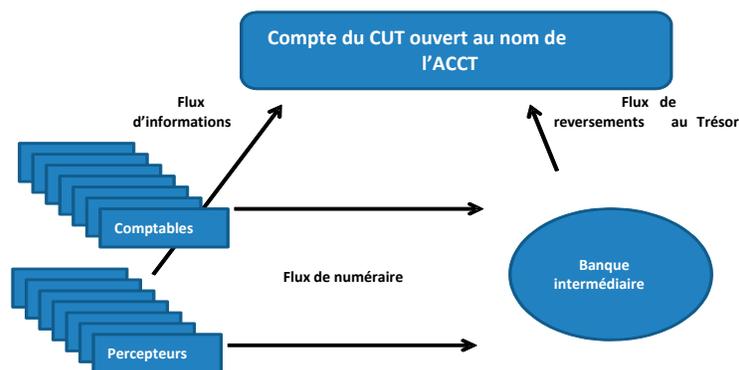
22. **Le compte pivot reçoit le nivellement global de la trésorerie** (remontée des recettes de la RGD pour assurer ensuite la couverture du compte BCEAO de la PGT, remontée des excédents éventuels des 8 trésoriers régionaux). L'ACCT suit aussi le dénouement financier de ses propres opérations. Avec le transfert progressif des comptes des établissements publics sur son compte BCEAO, l'ACCT deviendra alors le comptable centralisateur des opérations bancaires des établissements publics. Leurs opérations financières de recettes et dépenses seront comptabilisées à leur niveau sur un compte de liaison puis transférées à l'ACCT pour le rapprochement bancaire. Les opérations rapprochées sont ensuite transférées au comptable de l'établissement public pour solder le compte de liaison en comptabilité. Enfin, les remontées de recettes de la RGD à l'ACCT permettent à l'ACCT d'assurer la couverture du compte BCEAO de la PGT.

23. **Les comptes BCEAO des comptables supérieurs de l'Etat permettent le dénouement de leurs transactions courantes.** Les comptes ouverts pour la RGD et la PGT permettent d'effectuer leurs opérations courantes consistant à effectuer les dépenses et encaisser les recettes. Les comptes des huit trésoriers régionaux sont mobilisés pour leurs propres opérations et centralisent les opérations de recettes et dépenses des comptables secondaires (percepteurs) précédemment remontées. Les opérations une fois rapprochées par l'ACCT sont communiquées aux comptables pour solde sur leur compte de liaison en comptabilité.

24. **Un plan de formation et d'accompagnement des équipes comptables est nécessaire.** Le dispositif des comptes CUT ouverts au niveau des comptables centralisateurs (RGD et trésoriers régionaux) et leur articulation avec les comptables secondaires doit faire l'objet de manuels de procédures comptables complets avec un dispositif adapté de formation et d'accompagnement des équipes. Le calendrier des formations doit aussi s'accorder avec le calendrier général des transferts des comptes des banques commerciales, 2013 et finalisation en 2014.

25. **La gestion des opérations en numéraire au niveau régional peut se faire avec un dispositif financier adapté avec le concours d'un partenaire bancaire à définir.** Compte tenu de l'absence de comptoir de la BCEAO sur l'ensemble du territoire, les opérations de dégageement et approvisionnement (le cas échéant) de numéraire des comptables publics doivent s'appuyer sur un partenaire bancaire de la place, idéalement celui qui dispose du réseau le plus étendu. Ces dégageements font alors l'objet ensuite de reversements réguliers au compte BCEAO de l'ACCT avec un dégageement pour solde en fin d'année. Le choix du partenaire bancaire d'envergure nationale doit s'inscrire dans un marché d'appel d'offre avec conclusion d'une convention de fonctionnement. Le rythme de reversement de la banque au trésor est un point d'attention particulier, une fréquence hebdomadaire paraît réaliste.

Figure 3. Les flux en numéraire et le CUT



Recommandations

- Ouvrir un nombre restreint de comptes à la BCEAO, soit un total de 11 comptes ouverts à la BCEAO et constitutifs du CUT, selon l'organisation suivante :
 - Le compte ouvert au niveau de l'ACCT constitue le compte pivot du CUT.
 - La PGT et la RGD conservent chacun leur compte actuel.
 - Un compte sera ouvert pour chacun des huit trésoriers régionaux.
- Organiser les transferts de numéraire en provenance des régions par le biais d'une banque intermédiaire

E. Entamer dès à présent une gestion active de la trésorerie et de la dette

26. **Le plan de trésorerie annuel est régulièrement annexé à la loi de finances mais il n'est pas employé pour une gestion infra annuelle.** Les missions précédentes ont recommandé la création d'une base de données, la production de situation journalière de trésorerie et un plan de trésorerie infra annuel glissant. Le plan de trésorerie annuel annexé à la LF constitue un progrès mais ses données prévisionnelles de recettes et dépenses mensuelles sont fonction du niveau des réalisations des années précédentes. En l'état actuel, les instruments de pilotage de trésorerie, tableaux des recettes et des dépenses, restent donc inadaptés. Ils servent pour l'essentiel à l'animation et au pilotage des services. Le comité technique de trésorerie suit donc l'évolution des objectifs budgétaires de recettes et de dépenses mais n'a pas de vision réelle des encaisses.

27. **Le plan de Trésorerie doit être actualisé en début d'année et suivi en cours de gestion.** La mise en œuvre d'une réelle gestion active de la trésorerie repose désormais sur la consolidation et l'enrichissement du système actuel avec spécialement l'intégration en continu des prévisions budgétaires, comptables et financières dans une approche dynamique. Le tableau mensuel de trésorerie actuel peut servir de support de base au nouveau dispositif. A moyen terme (mi ou fin 2014) avec le transfert des comptes Etat des banques

commerciales, l'ACCT devrait être en mesure de produire une situation de trésorerie journalière consolidée à condition toutefois qu'AICE y soit opérationnel.

Encadré 3. Actualiser l'annexe de Trésorerie inscrite en LF pour un suivi infra annuel

Utiliser la structure du plan de Trésorerie annuel pour le décliner en cours de gestion en fonction des recettes et dépenses réellement effectués sur les comptes CUT (intégration progressive des données en fonction du calendrier de transfert des comptes des banques commerciales).

Abandonner la notion d'exercice budgétaire en raisonnant en trésorerie disponible et non en objectifs de gestion recettes dépenses

Introduire des éléments de stocks (en caisses après rapprochement et position vis-à-vis des banques, arriérés en instance de paiement chez les comptables, bonds à échéance en début de gestion) et de flux (niveau des engagements en cours de finalisation avant envoi aux comptables, mobilisation pertinente à cet effet du réseau des contrôleurs financiers).

Actualiser alors les prévisions mensuelles par des flux de caisse réels et non des opérations budgétaires annoncées exécutées.

28. **La gestion aboutie de la trésorerie à travers le CUT doit permettre d'affiner la politique d'endettement.** Il n'est aujourd'hui pas certain que le plan d'émission préparé par le Trésor soit directement lié aux prévisions de trésorerie. La mise en place d'un véritable plan de trésorerie dynamique permettra donc de mieux ajuster le calendrier et le niveau des émissions des bons du Trésor ou la mobilisation des autres instruments financiers pour assurer la couverture constante du CUT.

29. **Le plan d'apurement des arriérés bancaires doit être intégré dans les prévisions de flux de trésorerie.** En phase de transition il est impératif, avant le transfert des comptes Etat, de solder tous les arriérés pendants chez les banques commerciales. Le recensement de 2011 entre chaque banque et la DNTCP et la DGDB doit donc être préalablement être actualisé. Les arriérés de banques et leur plan d'apurement via des conventions doivent en effet être inscrits dans les décaissements du plan de trésorerie.

30. **Poursuivre la régulation de dépenses en amonts au niveau des crédits.** Un mécanisme de régulation budgétaire infra annuelle apparemment simple et pertinent a été mis en place. Il consiste à notifier⁶ les crédits (arrêté ministériel préparé par le DGB) en fonction des ressources de trésorerie prévisibles (prévision Trésor). Ainsi, durant l'année 2012, seuls les crédits des dépenses obligatoires ont été notifiés (trimestriellement) conformément au

⁶ La notification consiste à mettre à la disposition des ordonnateurs les crédits qu'ils pourront consommer durant l'exercice sur une période donnée. Les dépenses de fonctionnement et de personnel sont habituellement notifiées trimestriellement par arrêté du ministre des finances, celle d'investissement et de personnel le sont semestriellement.

budget. Les dotations de dépenses de fonctionnement ont été minorées (jusqu'à 20%). Celles d'investissement n'ont pas été notifiées sauf cas particulier dument argumentés par les ministères. Cette démarche pertinente synergie Trésor-DGB devrait être conservée pour contenir les dépenses en fonction des ressources prévisionnelles.

Recommandation

- Utiliser le tableau de Trésorerie aujourd'hui annexé à la loi de finances et l'actualiser pour un pilotage infra annuel

II. PILOTER LA CHAÎNE DE LA DÉPENSE POUR MAÎTRISER LES DÉLAIS ET LES ARRIÈRES DE PAIEMENT

A. Encadrer la dépense dans un contexte de pénurie et de risques

31. **La gestion a subi en 2012 de fortes tensions dues à la pénurie des ressources.** L'encadré ci-dessous présente une synthèse de cette année de gestion particulièrement tendue.

32. **La dépense est donc sous une double tension.** La baisse des dotations a fortement contraint les services d'où un risque d'indiscipline budgétaire comme celle constatée au Sénégal en 2008.⁷ Dans le même temps le tarissement des financements extérieurs et l'immobilisation temporaire des avoirs ont encore accru les tensions sur la trésorerie.

33. **Conscient de l'accumulation des contraintes et des risques le gouvernement a fermement encadré la gestion budgétaire en 2012.**

- **Le cadrage à moyen terme a été réactualisé** même si le débat d'orientation budgétaire⁸ (DOB) n'a pu avoir lieu en 2012 du fait de l'instabilité et l'Assemblée Nationale a disposé à temps des rapports d'exécution.
- **Le gouvernement a proposé une LFR** ayant pour effet d'annuler un montant de 400 Mds de FCFA de crédits.
- **Les notifications de crédits ont été réalisées en fonction des ressources disponibles** pour préserver en priorité les dépenses obligatoires (salaires, dépenses sous contrat) au détriment des autres (fonctionnement courant et investissements non engagés).

⁷ Les services avaient alors accepté des livraisons de biens et de services en infraction avec les règles de la dépense, ces dépenses « extrabudgétaires » avaient atteint un montant équivalent à 10% des dépenses budgétaires annuelles et conduit à un plan d'apurement pluriannuel des créances irrégulières restant dues aux fournisseurs.

⁸ Pour mémoire, le premier DOB s'est tenu en 2011 dans les conditions fixées par l'UEMOA.

Encadré 4. La gestion 2012

Les événements du 22 mars 2012 ont eu des conséquences majeures sur l'exécution 2012. Le gel temporaire des avoirs de l'Etat à la BCEAO a conduit à une crise de trésorerie et à recourir à des avances des banques commerciales. La suspension des aides a conduit à une politique très restrictive pour éviter le dérapage des finances publiques.

La LFR, basée sur les seules recettes intérieures, a révisé à la baisse d'un tiers les ressources.

Grandes masses de la révision des recettes en 2012

Milliards de FCFA	Recettes 2012	
	LFI	LFR
Budget Général	1 331,879	930,326
Recettes Fiscales	875,833	815,757
Recettes Exceptionnelles (ressources PPTE)	11,599	-
Budget Spécial d'Investissement (BSI)	329,157	3,596
Dons Programmes (Appuis budgétaires)	38,570	-
Budgets Annexes, Comptes et Fonds Spéciaux	9,629	11,333
Total	1341,508	941,659

Les dépenses ont globalement été diminuées du même montant, 400 Mds CFA, mais de manière différenciée.

Les dépenses de fonctionnement : celles de personnel - 228 Mds CFA pour l'Etat et 79 Mds pour les collectivités ont été préservées de même que les bourses (18 Mds) qui leur sont quasi assimilées. Il en a été de même des dépenses de communications et d'énergie (30 Mds FCFA), incompressibles. Les autres postes de fonctionnement, matériel, déplacements..., ont été diminuées de 25% à 30%.

Les dépenses relatives à **la dette**, principal et intérêt, ont été abattues de près de 50%. De ce fait la tranche 2012, 7,5 Mds FCFA, du plan d'apurement des découverts dans les banques commerciales mis en place 2011 par la DND n'a pu être honorée.

Enfin **l'investissement** a connu une baisse drastique avec une diminution de plus de 70%. Seul l'investissement sur ressources internes a été partiellement préservé.

Les points saillants de la révision des dépenses en 2012

(En Milliards de FCFA)	LFI 2012	LFR 2012
Equipement - Investissement	176,6	141,3
Equipement - Investissement PPTE	9,1	0,3
Principal - Intérêt de la Dette	115,7	71,0
BSI (financement extérieur)	329,1	3,6
Appui Budgétaire Sectoriel	28,992	0,0
TOTAL	1 483,5	988,6

Cette politique a évité une dérive irréversible. Le déficit global (hors don) et le déficit budgétaire de base 2012 sont estimés par le gouvernement à 0,0% du PIB contre -7,5% et -0,3% en 2011.

La prudence a été maintenue en 2013 avec une situation économique dégradée et un budget préparé sans visibilité sur le financement extérieur. Le déficit est de 50 Mds pour des ressources de l'ordre de 1000 Mds.

34. La dépense a également été contenue par l'encadrement de la fin de gestion.

Conformément aux recommandations de 2011 deux mesures clef ont été prises :

- **La période complémentaire a été limitée à un mois** (lettre circulaire n°03346/MEFB-SG du 10 octobre 2012) ce qui a également l'avantage de mieux respecter l'annualité budgétaire.

- **Les mandats de dépôts ont été interdits** (lettre circulaire n° 03396 MEFB SG du 12 octobre 2012). Ces dépôts de crédits budgétaires auprès du PGT permettaient aux ordonnateurs de payer sur l'exercice suivant les dépenses non réalisées à la clôture. Ce mécanisme s'assimilant à des reports massifs et incontrôlés de trésorerie générant, l'année suivante, des tensions de trésorerie compromettant l'exécution.

35. **Enfin, le gouvernement multiplie les mises en garde contre l'indiscipline budgétaire.** La communication du ministre de l'économie, des finances et du budget (MEFB) a été renforcée sur les risques liés aux dépenses « extrabudgétaires » qui correspondent à des prestations ou autres réalisés sans engagement visé par le CF. Un article de la Loi de finances initiale (LFI) rappelle chaque année que tout fonctionnaire engageant une dépense de ce type ou en dépassement de crédit en est personnellement et pécuniairement responsable tandis qu'un autre précise que l'Etat n'en est pas redevable. Le MEFB combine le rappel des règles aux services (lettre circulaire 00390 MEFB SG du 4 février 2013 notamment) et une information des opérateurs sur les documents indispensables à leur paiement ultérieur. Cette politique semble porter ses fruits : en 2012 une seule dépense « extrabudgétaire », de 500 M FCFA, a été détectée.

36. **Malgré ces mesures volontaristes de bonne gestion, de lourds passifs se sont accumulés** du fait des tensions de trésorerie qui ont amené l'Etat à souscrire des engagements vis-à-vis des banques, à émettre des titres de dettes publiques et à accumuler malgré ces dispositions des impayés importants. Selon le Trésor et la Direction Nationale de la Dette publique (DNDP), l'état des passifs fin 2012 s'élève à 35% du PIB en augmentation de 2 points depuis 2011 :

- **Au titre de la dette intérieure à 5% du PIB** dont 25 Milliards CFA d'arriérés de paiement non dénoués 90 jours après leur prise en charge comptable ;⁹ 15 Milliards CFA d'instances de paiement à moins de 90 jours ;²⁰ 111 Milliards d'engagements vis-à-vis des Banques¹⁰ (découverts, titres de dettes, obligations diverses);
- **Au titre de la dette extérieure à 30% du PIB¹¹** dont 29 Milliards d'arriérés soit 0,5% de PIB pour ces seuls arriérés.

⁹ Données extraites du mécanisme de suivi des arriérés, Janvier 2013.

¹⁰ Selon un recensement effectué en 2011, non reconduit depuis.

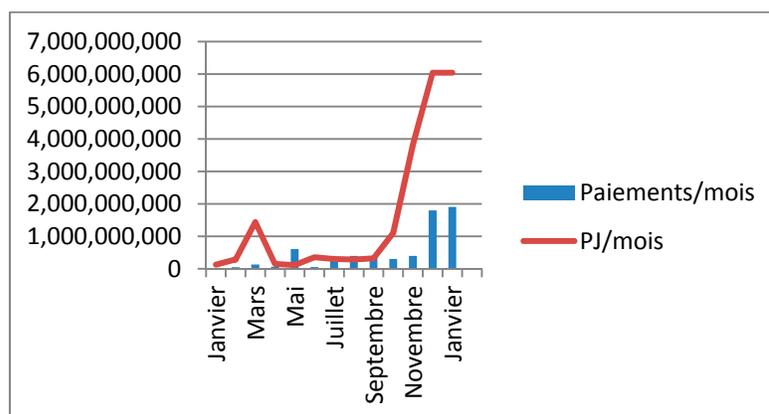
¹¹ Données issues du programme FMI présentées au conseil d'administration en Janvier 2013.

37. **A titre d'illustration, la mission a étudié le cas d'un ministère, celui en charge de la Santé,**¹² à partir des données de gestion transmises par la direction générale du budget. Cet exemple de gestion est particulièrement démonstratif des difficultés rencontrées du fait du tarissement des liquidités mais aussi des pratiques de gestion habituelles avec des volumes de traditionnellement faibles en début d'année, augmentant spectaculairement en fin de gestion.

38. **Le service des paies a été assuré** malgré le dysfonctionnement en mars 2012 du CUT à la BCEAO, le Bureau central de la solde est parvenu à servir les paies des fonctionnaires selon un rythme constant quoiqu'inégal d'un mois à l'autre.

39. **La gestion, contrainte au début, s'est emballée en fin d'exercice** sur l'exécution des dépenses hors paies.

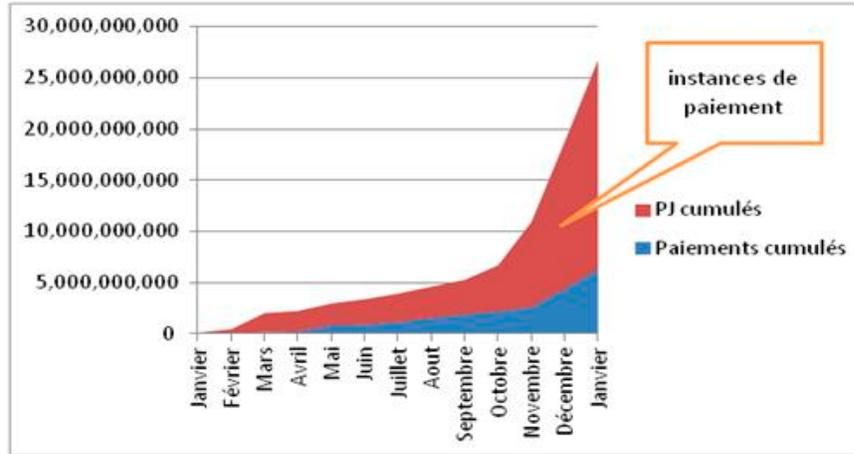
Figure 4. Gestion 2012, ministère de la santé, volumes mensuels des liquidations et des paiements (FCFA)



40. **Les ressources de trésorerie n'ont pas pu suivre le besoins des services.** L'accroissement des liquidations s'est fait au prix d'un accroissement spectaculaire des instances de paiement (surface en rouge dans le graphique ci-dessous).

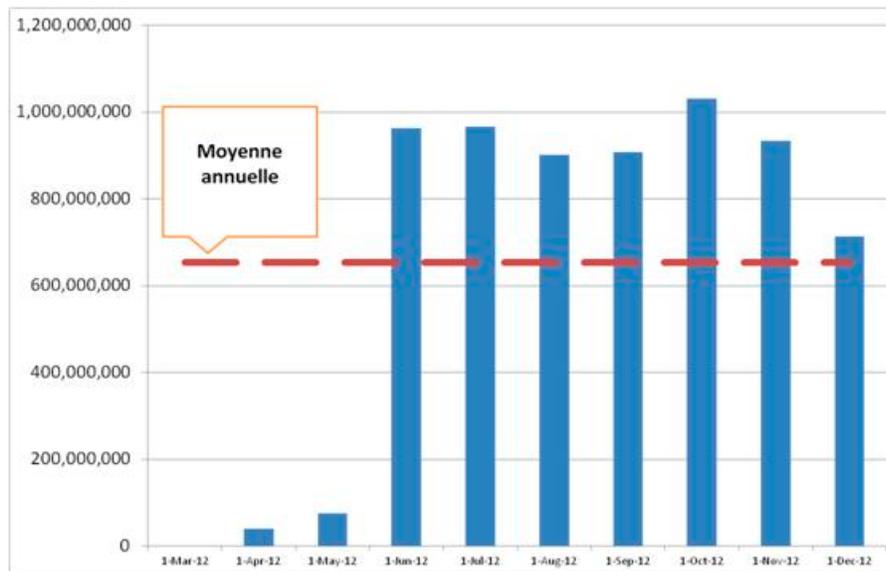
¹² Données extraites du logiciel PRED sur le périmètre suivant : section 610, ordonnateur 610, toutes catégories de dépenses. Il n'a été possible durant la période limitée durant laquelle la mission a séjourné au Mali d'étendre cette étude à l'ensemble des dépenses de l'Etat mais la mission encourage la DGB à la conduire sur le périmètre de l'ensemble des ministères selon la méthodologie proposée en Annexe III.

Figure 5. Gestion 2012, ministère de la santé, volumes cumulés des liquidations et des paiements (FCFA)



41. **Le montant des arriérés de paiement au sens de l’UEMOA a connu une évolution considérable.** Le volume des arriérés reste toutefois contenu en moyenne annuelle à 4,2% de la dépense budgétaire du ministère (total des liquidations salaires compris), avec un pic à 6,6% au 31 octobre 2012.

Figure 6. Gestion 2012, ministère de la santé, évolution des arriérés à plus de 90 jours (FCFA)



Recommandation

- Dans un contexte de retour à meilleure fortune avec la reprise des financements extérieurs, le gouvernement devrait prioriser les décaissements pour tenir compte de la capacité des services à réengager les dépenses et du Trésor à décaisser. Dans ce cadre, les priorités devraient logiquement s'échelonner ainsi :
 - **Prendre une LFR** pour répartir judicieusement les crédits, notamment ceux de l'aide budgétaire globale, en fonction des priorités
 - **Maintenir naturellement le service des dépenses obligatoires** (salaires et contrats)
 - **Réduire les passifs** (paiement des arriérés de paiement, des arriérés de dette et reprendre le plan d'apurement des engagements vis-à-vis des banques)
 - **Relancer les investissements publics** en commençant par ceux déjà engagés
 - **Réamorcer les dépenses de fonctionnement** de manière progressive

B. Le suivi des arriérés de paiement

42. **Le gouvernement, a mis en place un suivi, perfectible, des arriérés de paiement.** Ce mécanisme mesure les arriérés à partir de la prise en charge comptable, c'est-à-dire après que la dépense a été liquidée, ordonnancée, visée, transmise au comptable et après que celui-ci ait fait ses vérifications de régularité. Il ne permet pas de mesurer les arriérés au sens de l'UEMOA, et conformément aux stipulations de la lettre d'intention du gouvernement¹³ qui prévoit un suivi des arriérés à partir de la liquidation.

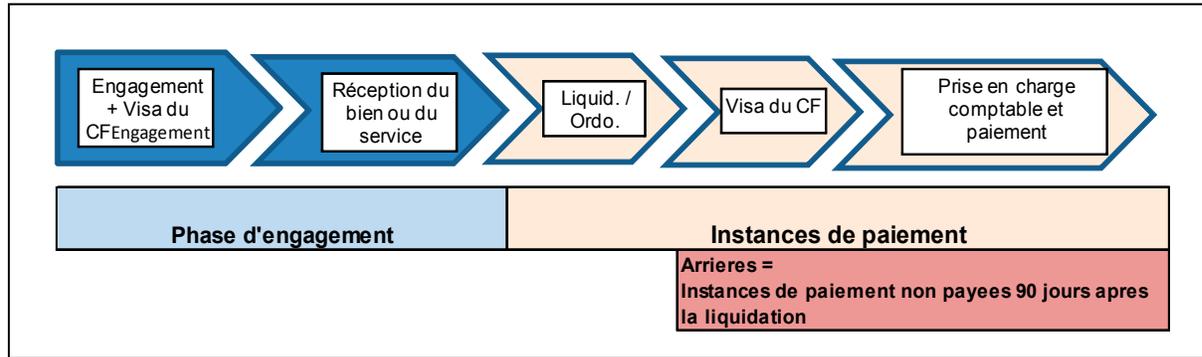
Recommandation

- Suivre les arriérés à partir du fait générateur constitué par la liquidation du service fait (voir annexe III)

¹³ Transmise en janvier 2013 à la Directrice Générale du FMI.

Encadré 5. Le suivi des arriérés de paiements à partir de la liquidation

Ce schéma récapitule les points clés du suivi des paiements. Après l'engagement par l'ordonnateur (après visa du CF) la dette naît lorsque le bien a été livré et est conforme à celui commandé. C'est l'étape traditionnellement appelée « liquidation ». Pour payer la dépense l'ordonnateur émet ensuite, après visa du CF, un mandat qui passe ensuite dans le circuit comptable. Il y est reçu, puis vérifié et enfin payé. Les règles de l'UEMOA et du FMI qualifient d'arriérés les dépenses liquidées non payées dans un délai de 90 jours.



Le mécanisme mis en place par la DNB et ses faiblesses :

1. **A partir de PRED la DGB a traité les mandats admis en 2012**, c'est-à-dire ceux pris en charge par le comptable et non ceux reçus. Elle a distingué les mandats admis depuis plus de 90 jours et non payés - 15 Mds FCFA ; et les mandats non payés admis depuis au maximum 90 jours - 23 Mds FCFA. Elle a ensuite considéré que les arriérés correspondaient au premier bloc, les 15 Mds FCFA de mandats admis non payés dans les 90 jours.
2. **Ce suivi sous-estime les arriérés.** Le point de départ du délai ne prend pas en compte, dans le « circuit ordonnateur », les opérations pour lesquelles le service est fait mais le mandat pas encore émis ou transmis à la PGT ; chez le comptable les mandats pas encore admis. Pour le ministère de la santé, par exemple, le montant total des mandats non payés admis depuis au plus 90 jours est de 4,01 Mds FCFA, celui de ceux admis depuis plus de 90 jours de 390 M FCFA.

Les améliorations proposées :

La bonne coopération de l'équipe informatique PRED a permis à la mission d'exploiter l'ensemble des dossiers d'engagement de la gestion 2012 du ministère de la santé (4 032 conduisant à environ 20 150 actes). Elle a retraité ces données issues de PRED selon la méthodologie présentée dans l'annexe III ce qui lui a permis de chiffrer les arriérés, au sens de l'UEMOA, à 713 M FCFA. Pour ce ministère le passage des arriérés au sens de la DNB à ceux définis par l'UEMOA se fait donc par un facteur multiplicatif de 1,8. Appliquée à l'ensemble des dossiers d'engagement de la gestion 2012 cette méthode permettra à la DNB d'en chiffrer très précisément les arriérés.

C. La nécessité de mieux lisser la gestion

43. **L'objectif est d'accélérer le début de la gestion et de réduire les dépenses exécutées en fin de gestion.** Les rythmes de gestion identifiés au ministère de la santé (voir supra) démontrent que les dépenses peuvent stagner en début d'exercice puis s'emballer en fin de gestion. L'origine de ces rythmes de dépenses erratiques se trouve notamment dans la difficulté des services à entamer leur gestion annuelle et à la stricte annualité appliquée à un bon nombre de dépenses d'investissement alors qu'elles sont contraintes par une procédure longue de passation des marchés puis d'exécution des travaux. Au demeurant, le ministère de

l'économie des finances et du budget a déjà pris diverses mesures visant à lisser et faciliter la gestion.

44. L'information des gestionnaires sur les mouvements de crédits s'est améliorée.

Conformément aux recommandations de 2011 les possibilités de mouvements de crédits en cours d'exercice ont été clarifiées par deux arrêtés du 11 octobre 2012, un sur les modalités d'application des décrets d'avances et un sur celles des transferts et des virements.

45. Un régime transitoire de report de crédits a été mis en place pour la clôture 2012

pour faciliter la fin de gestion des ordonnateurs. Dans l'attente de la mise en place du régime de l'UEMOA les crédits gagés peuvent être reportés ; il en est de même pour 10% des crédits (initiaux) nationaux d'investissement sous réserve de la disponibilité de la trésorerie. Dans les deux cas un arrêté du MEF est nécessaire.

46. Les autorités ont réalisé des avancées qui pourraient avoir à terme un impact sur les recettes.

Une étude a été réalisée sur l'amélioration du recouvrement des recettes domaniales et l'adoption de textes sur l'imposition des plus-values de cession immobilière et sur la taxe foncière.

47. Les dépenses d'investissement réalisées par l'Etat s'accommodent mal d'une stricte annualité.

Elles restent encadrées de la notification des crédits à la réception, selon un processus long, difficile à tenir en une seule année, ce qui amène les gestionnaires à passer à la hâte leurs dernières factures en toute fin de gestion.

- **En amont des engagements, la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) effectue un contrôle de régularité** essentiel pour l'efficacité de la dépense. Ce contrôle pose aujourd'hui question, les délais restant apparemment longs et la qualité des dossiers de marchés semblant perfectible.¹⁴
- **La réalisation des travaux est surveillée par un comité de suivi appuyé le plus souvent d'un bureau d'étude** recruté dans le cadre du marché. L'approbation de ce comité conditionne le versement des tranches intermédiaires.
- **Le contrôleur financier délivre un certificat d'effectivité lors de la livraison**, il est d'ailleurs membre observateur du comité de réception des travaux et à ce titre en suit l'évolution, ce qui lui permet, en fin de processus d'en certifier l'effectivité.
- **Le dossier de liquidation / ordonnancement suit alors la voie normale.**

¹⁴ Le Vérificateur général envisage d'ailleurs d'expertiser le fonctionnement de la DNMP et le chronogramme 2013 du PAGAM/GFP II prévoit parmi les axes de réforme « l'évaluation du système de passation des marchés publics à partir des indicateurs de base OCDE/CAD. »

48. **Il existe des marchés exécutables sur plusieurs années mais leur suivi est perfectible.** Les échéances d'engagement et de paiement ne sont pas encore suivies par un mécanisme d'autorisations d'engagement. Il existe cependant des prémices encourageantes pour l'amélioration de la gestion des dépenses d'investissement pluriannuelles :

- La DGB a entamé des réflexions sur un périmètre restreint en vue d'instaurer ce mécanisme durant la gestion 2014 ;
- Le ministère de la Santé suit les paiements sur les engagements antérieurs au travers d'un tableau tenu par le comptable matière.

49. **Il est proposé de poursuivre ces travaux susceptibles de lisser les volumes mensuels de gestion.** L'enjeu est de désengorger les dépenses en fin d'année par un démarrage plus rapide de la gestion et un meilleur suivi des opérations et des crédits exécutables sur plusieurs années ce qui suppose d'en améliorer le suivi.

Recommandations

- **réduire la période complémentaire** pour débiter plus vite la gestion de l'année suivante (réforme en cours) ;
- **Informers les gestionnaires de la disponibilité de leurs crédits** (pratique aujourd'hui satisfaisante) ;
- **Etendre la pratique existant des marchés exécutables sur plusieurs années**, ce qui permet d'en exécuter les paiements sur plusieurs gestions, à condition de suivre ces dépenses en pluriannuel (mécanisme AE/CP en cours de réflexion) ;
- **Instaurer la pratique de report des crédits** pour les charges restant à payer en fin d'exercice et sous réserve de disposer des ressources correspondantes.

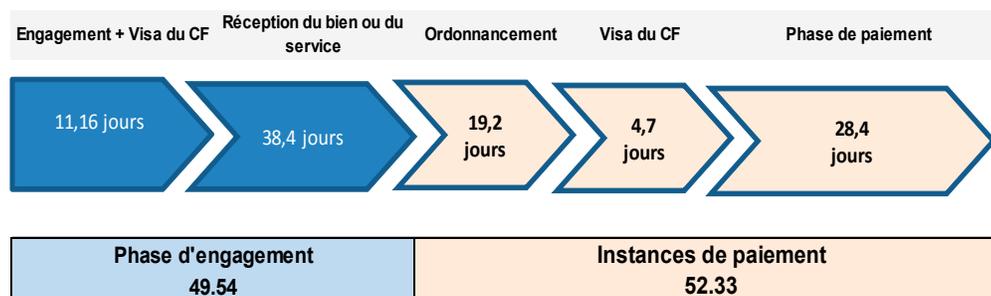
D. Poursuivre la rationalisation de la chaîne de la dépense

50. **La chaîne de la dépense suit une procédure classique** (notification, engagement visa CF, suivi des travaux, contrôle d'effectivité, ordonnancement, visa CF, réception par le comptable, prise en charge, paiement). La déconcentration de l'ordonnancement est particulièrement aboutie comparativement aux autres pays de la sous-région : les ministres sectoriels et les gouverneurs de région sont ordonnateurs secondaires, les directeurs des affaires financières, les directeurs de finances et du matériel (DAF et DFM des ministères) et les directeurs régionaux du budget (DRB régions) agissent en leurs noms comme ordonnateurs délégués. L'amont de la chaîne se caractérise par un ordonnateur principal unique, le MEF¹⁵ permettant, si nécessaire, de bloquer la dépense avant même sa naissance.

¹⁵ Les ministres étant ordonnateurs secondaires.

51. **La chaîne de la dépense est encore un peu lente mais elle respecte en moyenne les délais cibles de l'UEMOA pour la phase de liquidation-paiement.** Le délai moyen de l'engagement au paiement constaté au Ministère de la Santé est de trois mois et une semaine. Les opérations comptables y contribuent pour près de 30%. Le délai dû à l'intervention du CF est comparativement modeste (moins de 5%). La phase « d'acquittement » de la dette¹⁶ est légèrement plus longue (52 jours) que celle de la « commande » à la réception (50 jours) et vient, pour plus de la moitié, du poste comptable ce qui montre la nécessité de détendre prioritairement la dépense à ce niveau.

Figure 7. Délais moyens constatés au ministère de la santé



52. **L'intégration des systèmes d'information comptable et budgétaire s'est poursuivie** conformément aux recommandations de 2011. Le déploiement de PRED5 est satisfaisant. En 2013, 71 sites sont connectés : DAF et DFM, contrôle financier, DGB et DRB dans les chefs-lieux de région. L'interconnexion des établissements publics se poursuit. L'interfaçage des applications comptables (AICE, Dépenses) avec PRED 5 est donc effectif. Il reste, d'une part, à remplacer « Dépenses » par AICE pour moins de 20% de la dépense et, d'autre part, à interfacier correctement les applications recettes.

53. **La prochaine étape, cruciale, sera l'adaptation des systèmes d'information (SI) à la budgétisation par programme**, en cohérence avec l'ensemble du dispositif. Le plus urgent est d'élaborer le schéma directeur informatique (SDI) préconisé en 2011. En 2012 l'attributaire du marché avait été sélectionné mais il s'est désisté lors des événements de mars. Le SDI figure dans le chronogramme 2013 du PAGAM/GFP II.

54. **Le contrôleur financier, dont les modalités d'interventions ont été améliorées, contribue à sécuriser la dépense.** Sa double intervention, avant l'engagement et avant le mandatement, a un effet dissuasif sur d'éventuelles mauvaises pratiques. Pour limiter son impact sur les délais, la déconcentration du CF s'est poursuivie à un rythme soutenu, l'ensemble des régions et des ministères étant désormais couverts. Le contrôle d'effectivité mis en place en 2011 a amélioré la réalité du service fait. Une prochaine étape, préconisée

¹⁶ Comprise entre la liquidation et le paiement.

par le cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA verra l'allégement des contrôles a priori. La mission propose cependant, à court terme, de conserver les procédures actuelles, les systèmes de contrôle internes n'étant pas encore suffisamment matures pour assurer une bonne utilisation de la ressource.

55. **L'intégrité du Contrôle financier doit être renforcée par un régime de surveillance et de contrôle efficace.** La fonction du CF est cruciale dans la chaîne de la dépense puisqu'il en est à l'origine (visa sur engagement), à la réalisation des commandes (certificat d'effectivité) et au dénouement de la phase budgétaire (visa sur ordonnancement). Du fait des enjeux qu'emportent leurs actes, les contrôleurs ne sont nullement à l'abri de sollicitations. Il paraît donc essentiel de renforcer la surveillance et le contrôle de leurs actes. Le BVG envisage d'ailleurs de mener des enquêtes sur les pratiques des CF.

Recommandations

- A court terme maintenir les modalités du contrôle financier.
- Renforcer la surveillance des actes des CF, notamment par des enquêtes du BVG.

E. Améliorer l'exécution des dépenses selon leur type

56. **Pour les dépenses ordinaires la procédure classique est globalement efficace mais peut cependant laisser place à des fraudes.** Dans son rapport annuel, le Vérificateur général identifie régulièrement des fraudes dont beaucoup surviennent aux diverses phases de la dépense. Une meilleure surveillance et la réduction des délais¹⁷ (notamment dans la transmission des dossiers papier) peuvent permettre de réduire ces mauvaises pratiques

57. **Le service des salaires avec ordonnancement préalable est régulier mais les paiements sont mal sécurisés.** Le versement des rémunérations est réalisé auprès des banques sous forme de mandats globaux avec liste 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 donne pas l'assurance du correct versement des paies aux destinataires finaux. Il en est de même du billetterage qui consiste à verser les paies en numéraire à un billeteur chargé de les distribuer contre émargement. Dans les deux cas l'Etat ne peut être certain du caractère effectif et libératoire du paiement.

¹⁷ Les phases de la dépense durant lesquels un dossier est momentanément bloqué sans raison particulière sont des indices de vulnérabilité à la corruption qu'il convient de surveiller.

Recommandations

- Emettre à l'égard des banques des ordres de virement des paies avec décompte précis des agents et organiser le retour d'information des banques sur le paiement effectif des salaires,
- Bancariser plus largement les salaires pour réduire la pratique du billetterie - en renforcer la surveillance.

58. **Détendre l'amont des opérations chez le comptable.** Le comptable est tenu de réaliser un certain nombre de contrôles avant de procéder au paiement. Dans un contexte où la trésorerie est déterminante il peut être légitimement sensible au délai entre « l'admission » du mandat, la fin des contrôles, et la disponibilité de la ressource. Dans la perspective d'une reprise des financements extérieurs et donc d'une augmentation rapide de la volumétrie des dépenses, il est probable que les ordonnateurs vont augmenter rapidement le volume de leurs liquidations pour satisfaire les besoins devenus pressants des services. Cette volumétrie peut augmenter très rapidement au risque d'engorger les services payeurs. Il convient donc d'anticiper la reprise en prenant toutes dispositions pour améliorer la qualité et la durée des contrôles dans la phase comptable.

Recommandation :

- Renforcer les moyens consacrés aux contrôles du comptable pour les accélérer sans en dégrader la qualité.

59. **Le contrôle des investissements sous financement extérieur doit être renforcé.** Il est en fait plus relâché que celui des investissements sous ressources nationales bien que l'enjeu soit considérable. Les projets d'investissement sont récapitulés dans le BSI qui est la tranche annuelle du plan triennal d'investissement (PTI). Dans la LFI 2012, dernière référence avant le gel des aides extérieures, son enveloppe d'environ 460 Mds FCFA était constituée de 28,4% de ressources nationales (130 Mds FCFA). Le solde, 328 Mds FCFA, était financé par les bailleurs à hauteur de 53% par des prêts et le reste par des dons. Le BSI comportait environ 430 projets. La mission n'ayant pu y consacrer qu'un temps limité les pistes ci-dessous sont, pour certaines, exploratoires. Il est néanmoins indispensable, dans la perspective de la reprise des aides, que ses procédures soient expertisées. C'est le moyen à la fois de rassurer les bailleurs sur l'utilisation de leurs fonds et, pour le Mali, d'en tirer un impact maximal sur la croissance.

60. **Le système de sélection et de programmation peut être amélioré.** Les projets sont sélectionnés puis inscrits dans la programmation au vu d'un document de formulation avec de nombreux critères d'importance variable et souvent imparfaitement renseignés.

Recommandations

- Réduire significativement le nombre de critères en privilégiant ceux quantifiables et n'examiner que les documents de formulation complets.
- Intégrer dans la phase de sélection des critères économiques et financiers pour s'assurer de la soutenabilité à terme de l'investissement et optimiser l'allocation des ressources.

61. **Renforcer les exigences de budgétisation pour les projets avec des PTF.** Certaines des fiches de suivi normalisées ont un contenu quasi inexistant et beaucoup ne sont pas à jour lors de l'arbitrage budgétaire ce qui ne permet pas une allocation rationnelle des ressources.

62. **Les projets doivent avoir des résultats** ce qui suppose de remettre en cause les conventions parvenues à échéance si elles sont inutilement coûteuses. Une méthode possible consiste à examiner le taux d'exécution financière du projet (décaissements nationaux et extérieurs comparés aux prévisions, part des dépenses en capital comparée aux coûts de la structure du projet) et la réalisation physique des objectifs du projet (infrastructures réalisées par rapport aux prévisions, résultats obtenus). Il convient ensuite de tirer les conséquences de cette analyse sur la continuation du projet au-delà de son calendrier initial. Plus généralement, tout projet achevé devrait faire l'objet d'une évaluation ex post pour en apprécier les résultats.

Recommandations

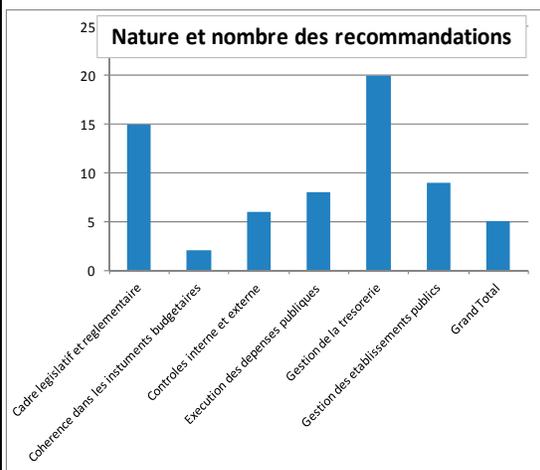
- **Améliorer les outils et les capacités de gestion du BSI** ce qui suppose d'expertiser la base de données du répertoire national des projets de la Direction nationale de la planification et du développement (DNPD), d'établir une cartographie des systèmes d'information entre les services techniques nationaux et les PTF et les améliorer, de renforcer la formation des cadres nationaux et les doter d'outils harmonisés, notamment de reporting et de renforcer la fonction de coordination de la DNPD avec les ministères.
- **Renforcer le suivi des travaux** par la mise en place de missions régulières de suivi physique des projets, d'une accréditation des bureaux d'études résiliable en cas de mauvaise pratique constatée et prévenir ces mauvaises pratiques par des inspections sur place inopinées.
- **Améliorer l'évaluation des projets ex ante, en cours de leur réalisation et ex post.** Il s'agit d'améliorer encore le processus d'examen des projets nouveaux, de les réévaluer lorsqu'ils arrivent à échéance, avant de reconduire leur convention, les clôturer dans des délais raisonnables et enfin, conduire une évaluation ex post des projets achevés pour en apprécier la performance.

III. UN RYTHME DE MISE EN ŒUVRE DES REFORMES PARTIELLEMENT INTERROMPU

A. Bilan quantitatif de la mise en œuvre des recommandations formulées en 2011

63. La mise en œuvre des recommandations de 2011 a très logiquement marqué le pas, mais le ministère des finances a su préserver les acquis antérieurs de la réforme voire poursuivre quelques réformes. L'encadré ci-dessous dresse un bilan de la mise en œuvre de ces recommandations.

Encadré 6. Bilan quantitatif de la mise en œuvre des recommandations de 2011

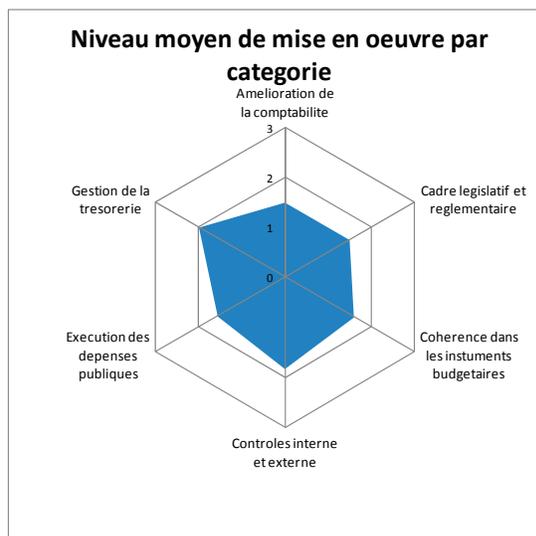


Parmi les 65 recommandations formulées par la mission conduite en 2011 par le département des finances publiques du FMI, 47 venaient à échéance en 2012 et 2013.

Elles portaient principalement sur la mise en œuvre du budget-programmes (BP) et ses corollaires directs (conduite de la réforme, transposition des directives et préparation du budget) mais elles appelaient également à renforcer les fondamentaux du système des finances publiques : comptabilité, gestion de la trésorerie, contrôles interne et externe.

Le niveau de mise en œuvre 1/ (1,66/ 3,00) est plus faible en 2013 que celui constaté en 2011 (1,93/3,00) mais les acquis ont été préservés.

Sous la pression des événements et la raréfaction des ressources, le domaine de la gestion de la trésorerie a évolué de manière assez notable et des progrès ont été réalisés dans l'amélioration des contrôles avec la mise en œuvre progressive de la stratégie nationale de contrôle interne (SNCI). Le niveau de mise en œuvre des instruments budgétaires et d'exécution du budget a été de 1,5 mais la mission estime que les acquis des années précédentes ont été préservés. Les domaines de la comptabilité et de la rénovation du cadre législatif et réglementaire ont marqué le pas du fait sans doute des priorités de gestion.



1/ Méthodologie : chaque recommandation a été évaluée sur une échelle de 1 (non réalisée) à 2 (en cours de réalisation) et 3 (réalisée) les recommandations dont l'échéance dépasse 2012 n'ont pas été incluses dans ce score. La note globale est une moyenne non pondérée des scores par recommandation.

B. L'évolution inachevée du cadre législatif et réglementaire

64. **La transposition des directives de l'UEMOA est compliquée par la hiérarchie des normes.** Elle suppose au moins deux textes du niveau d'une loi organique : un pour transposer la directive LOLF¹⁸ en loi relative aux lois de finances qui, outre les dispositions classiques, fera référence aux obligations du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité ; un autre pour transposer la directive Transparence¹⁹ par une loi portant code de transparence dans la gestion des finances publiques (GFP). Ce socle permettra ensuite d'ouvrir le chantier de l'adaptation de tous les textes se rapportant directement ou indirectement aux finances publiques. Pour l'Etat ils couvriront notamment les lois de finances, la comptabilité publique, la nomenclature budgétaire, le plan comptable ou le TOFE ; et, ultérieurement, pour les collectivités territoriales, le plan comptable ou la nomenclature.

Encadré 7. Les difficultés à transposer en droit interne les directives de l'UEMOA

Un ordonnancement juridique logique voudrait que la directive relative aux lois de finances soit transposée par une loi organique pour que celle-ci s'impose naturellement au règlement général de la comptabilité publique qui en découle ainsi qu'à la loi de finances. Dans cet ordonnancement logique, les textes transposant les directives de nomenclature (budgétaire, plan comptable et TOFE) relèvent également du règlement.

Or l'article 70 de la Constitution de la République du Mali²⁰ ne place pas la loi relative aux lois de finances dans le champ de la loi ni dans celui de la loi organique. Paradoxalement, selon ce même article, les règles de la comptabilité publique relèvent explicitement de la loi. Pour surmonter cette difficulté le gouvernement envisageait initialement trois options :

Option 1 : déposer un projet de loi ordinaire relative aux lois de finances et rehausser ensuite son niveau après révision de la Constitution.

Option 2 : déposer un projet de loi organique en considérant que cette procédure plus contraignante que celle imposée par la Constitution ne contreviendrait pas à celle-ci en ce que le gouvernement peut s'imposer des formes excédant la normale si l'Assemblée y consent. Une étude juridique serait nécessaire avant d'emprunter cette voie.

Option 3 : attendre la révision de la Constitution avant de déposer un projet de loi organique.

¹⁸ Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA.

¹⁹ Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant adoption d'un code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

²⁰ Pour mémoire, la seule référence à la législation des finances publiques mentionnée par l'article 70 de la Constitution délimitant le domaine de la Loi est le suivant : « La loi détermine [...] les principes fondamentaux : [...] de la comptabilité publique ». Aucune autre référence n'est faite dans la Constitution à une loi organique organisant la préparation le contenu et le vote des lois de finances.

65. **Le retard de transposition est en cours de rattrapage.** Les travaux techniques sont très avancés ou achevés. La Commission de suivi et de mise en œuvre des directives créée en 2010 a validé les projets de lois sur les lois de finances et de Code de transparence des finances publiques. Les textes réglementaires essentiels sont également prêts, la directive n°08/2009/cm/UEMOA du 26 juin 2009 relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat fera par exemple l'objet d'un décret qu'il ne restera qu'à signer.

66. **Le gouvernement a opté pour une transposition des directives de niveau législatif en loi ordinaire.** La révision de la Constitution nécessite un référendum difficile à envisager dans la période actuelle. Le gouvernement a donc décidé d'abord de transposer le code de transparence et la directive sur les lois de finances, sous forme de lois ordinaires. Leur niveau sera, dans un deuxième temps, rehaussé en loi organique lors de la prochaine révision constitutionnelle.

67. **Cette transposition pourrait intervenir au premier semestre 2013.** Les deux projets ont été examinés par le conseil des ministres en novembre dernier et l'Assemblée nationale devrait les examiner avant la fin de la législature.²¹ Le projet de loi sur les lois de finances est inscrit à l'ordre du jour et celui sur le code de transparence le sera prochainement. La transposition complète des directives dans le dispositif légal et réglementaire interne est donc susceptible d'être achevée fin 2013, soit deux ans après l'échéance fixée par l'UEMOA.

68. **Aucune solution n'est encore en vue pour la transformation de la Section des comptes de la Cour suprême en Cour des comptes** qui pose les mêmes difficultés juridiques.

Recommandations

- Veiller à la publication très rapide des textes réglementaires dès que les deux lois auront été adoptées pour qu'elles puissent être mises en œuvre pour l'exercice 2014.
- Les accompagner d'instructions et de guides assurant leur compréhension rapide et uniforme pour faciliter leur utilisation.

C. Le maintien des acquis dans la présentation des instruments budgétaires

69. **Un calendrier de préparation budgétaire a été diffusé en temps utile mais le débat d'orientation budgétaire (DOB) réalisé en 2011 n'a pas été reconduit en 2012**, du fait de l'instabilité institutionnelle (suspension des institutions après le coup d'Etat). La Direction générale du budget (DGB) a néanmoins actualisé le cadrage budgétaire à moyen terme qui aurait pu sous tendre le DOB en tenant compte de la suspension des financements

²¹ Lors du passage de la mission, le gouvernement de transition a annoncé la tenue d'élections en Juillet 2013.

extérieurs et du tarissement des recettes. Au final la loi de finances a été présentée dans les délais constitutionnels et avec les annexes demandées.

70. **La présentation du budget programme a été améliorée avec la réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs par programme** mais il n'a pas été techniquement possible de répartir les crédits par programme compte tenu des incertitudes sur le niveau des ressources budgétaires.

71. **La budgétisation par autorisation d'engagement (AE/CP) a connu un début de mise en œuvre** sur le périmètre restreint des investissements publics hors projets en cofinancement extérieur. La direction générale du budget envisage de la généraliser pour le budget 2014. Une assistance technique sera néanmoins utile pour capitaliser sur ces travaux embryonnaires.

72. **Les revues de politiques publiques n'ont pas débuté mais les corps de contrôle ont pris en compte cette fonction nouvelle.** Le bureau du Vérificateur général (BVG) et le contrôle général des services publics (CGSP) ont entamé des réflexions pour renforcer leurs capacités dans l'évaluation des politiques publiques (BVG) et l'évaluation de la performance des services (CGSP).

Recommandations

- Poursuivre l'amélioration du budget programme des ministères en s'appuyant sur la revue des programmes effectuée en 2010–11.
- Renforcer les capacités du BVG et du CGSP en matière d'évaluation des politiques publiques et de performance des services publics.

D. L'amélioration ralentie des données comptables et financières

73. **Force est de constater, malgré la poursuite du déploiement de l'application comptable, peu d'évolutions dans l'amélioration de la comptabilité.** Le contexte général très difficile de 2012 explique très largement cette situation. Les recommandations de la précédente mission d'assistance technique du FMI de janvier 2012 gardent donc leur pertinence. Leur mise en œuvre doit donc s'inscrire dans un calendrier réactualisé.

74. **Les projets de décret règlement général de la comptabilité publique (RGCP), plan comptable de l'État (PCE) sont restés en l'état.** Leur publication s'inscrira toutefois dans la suite de la transposition du bloc législatif (transparence, lois de finances et principes généraux de la comptabilité) en loi ordinaire courant 2013.

75. **Le déploiement de l'application intégrée de comptabilité de l'Etat (AICE) a été maintenu en 2012 et se poursuit début 2013.** Cette nouvelle application de tenue de la comptabilité générale, mise en place à la Paierie Générale du Trésor (PGT) début 2011, a été déployée début 2012 à la Recette générale du district de Bamako (RGD) puis, début 2013, à

la trésorerie régionale de Koulikoro avec les formations préalables des équipes comptables mi-décembre 2011 et en octobre 2012 et un démarrage en double commande avec les anciennes applications.

76. **La prise en main de l'application a été facile**, car très proche de l'ergonomie des logiciels de Microsoft. Au niveau de la RGD les interfaces avec les applications de recettes de la DGI (SIGTAS) et de la DGD (SYDONIA) ont eu un début de fonctionnement début 2012 puis ont été stoppées en mars 2012. Techniquement les interfaces fonctionnent mais pâtissent de difficulté de synchronisation avec AICE. A Koulikoro, les interfaces avec les applications de la DGI et de la DGD ne sont pas encore opérationnelles. L'interface avec PRED5 (application pour la gestion budgétaire de la dépense) est active.²² Le déploiement de l'AICE à l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) est annoncé pour début 2014 mais nécessite encore des travaux d'analyse, conception, développement et déploiement à mener courant 2013.

77. **La poursuite du déploiement de l'AICE est un facteur essentiel pour l'amélioration de la qualité comptable de l'Etat.** Son déploiement à l'ACCT constitue spécialement une étape clé puisqu' elle facilitera la consolidation comptable et budgétaire nationale avec la production d'états statistiques et comptables (notamment la balance générale et le TOFE).

78. **Il est proposé de reprendre l'assistance technique suspendue en 2012 pour consolider le déploiement de l'AICE.** Le ministère de l'économie, des finances, et du budget (MEFB) a bénéficié, pour le développement et la mise en œuvre de cette application, d'une assistance technique du FMI sous financement du royaume de Belgique. L'assistance a été suspendue lors des événements de mars 2012 mais elle est pourrait redémarrer. Il semble essentiel de poursuivre ce projet, fructueux avant sa suspension, pour consolider le déploiement de l'AICE.

79. **La création d'une cellule de coordination informatique inter -directionnelle est fortement recommandée** pour accompagner le pilotage et le suivi des travaux de conception développement, interfaçages, intégration, adaptation aux évolutions comptables du PCE et la formation/appropriation des équipes informatiques internes pour la maintenance de premier niveau.

80. **La centralisation des comptes dans la balance générale (tous postes comptables) est réalisée mensuellement mais avec un processus lourd.** Les balances des postes déjà basculés sous AICE doivent être ressaisies manuellement au niveau de l'ACCT (en attendant

²² L'interface est aujourd'hui à double sens : elle permet le déversement des dossiers de PRED 5 dans AICE, et réciproquement en cas de rejet, sans ressaisie ; elle permet aussi de retracer le dénouement des mandats dans PRED 5 avec leur statut actualisé (« admis Trésor » ou « Payé »).

le déploiement de l'AICE à l'ACCT). Les comptabilités des receveurs des douanes et des impôts rattachés à la RGD sont toujours tenues en partie simple et nécessitent une saisie manuelle pour les intégrer dans les écritures de la RGD. Les centralisations comptables des comptables subordonnés auprès des comptables supérieurs, reposent encore principalement sur des circuits papiers et nécessitent alors des ressaisies manuelles. Par ailleurs les infrastructures administratives dans les territoires du Nord ont largement souffert et devront être reconstituées.

81. **La pratique des « journées complémentaires mensuelles » n'est pas sans incidence sur la fiabilité et la qualité des données comptables et financières.** L'envoi de mandats aux comptables publics vers le 25 du mois pour rattraper l'exécution du mois en cours est encore largement en usage et retarde d'autant les arrêtés mensuels.

82. **La balance générale de l'Etat mensuelle est produite dans un délai supérieur à celui défini par l'ACCT (45 jours).** La balance générale annuelle est généralement finalisée en avril / mai N+1. Les retards dans la production de la balance générale de l'Etat n'ont pas de répercussion sur les délais de reddition du compte de gestion. Aucune balance à fin 2012, même provisoire, n'a pu être produite à la mission.

83. **La généralisation de la comptabilité matière se poursuit comme prévu** avec le déploiement en cours d'un nouveau logiciel auprès des ordonnateurs. A la date du passage de la mission, 41 sites étaient dotés du logiciel et des formations ont été conduites. Ce déploiement est essentiel pour la constitution à terme d'une comptabilité patrimoniale.

Recommandations

- Reprendre l'assistance technique et maintenir les moyens de la contrepartie nationale pour poursuivre le déploiement de l'AICE à l'ACCT et dans les régions selon le calendrier prévu.
- Les recommandations émises en 2011 restent d'actualité pour l'essentiel : (1) réduire la période complémentaire comptable à une durée d'un mois à compter de la fin de l'exercice budgétaire ; (2) améliorer la qualité des comptes par l'apurement des comptes de liaison, des comptes de tiers et des comptes financiers ; (3) produire la balance des comptes mensuelle et annuelle dans les délais réglementaires. (4) poursuivre la mise en place de la comptabilité matières en vue de recenser les actifs immobilisés (biens de l'Etat), les stocks et les passifs pour la constitution à terme du bilan d'ouverture.

E. La gestion encore mal maîtrisée des établissements publics

84. **La mission n'a constaté que peu d'avancées sur ce chantier de moyen terme.** La loi de finances pour 2013 a créé de nouveaux établissements et parmi la centaine d'établissements publics à caractère administratif (EPA) existant seuls neuf transmettent régulièrement leurs comptes. Le système comptable n'a pas encore connu de début de

généralisation et le régime légal applicable aux EPA est inchangé pour l'essentiel. Ce chantier pourtant essentiel paraît rester en friche depuis 2008 ce qui est préjudiciable à l'exhaustivité du budget et la qualité du reporting comptable.

Recommandations

- Les recommandations émises en 2009, réitérées en 2011 restent d'actualité : (1) s'assurer de la transmission régulière pour chaque établissement public à caractère administratif (EPA) de rapports trimestriels sur l'exécution des budgets et les risques financiers à la DGB, à la Direction nationale du Trésor et de la comptabilité publique (DNTCP), et à la Direction administrative et financière (DAF) concernée ; (2) rendre obligatoire le système comptable élaboré par la DNTCP pour la gestion des EPA ; et (3) étendre les contrats de plans aux EPN volontaires, et dont les résultats peuvent être évalués sur la base d'indicateurs mesurables. A terme, il serait souhaitable de préciser la politique du gouvernement dans la création des EPN, et de développer un système de gestion plus cohérent pour les EPA, avec une réelle autonomie budgétaire et financière, et un seul comptable responsable celui actuellement assignataire de la subvention.

F. L'évolution des contrôles à posteriori

85. **Les contrôles a posteriori sont effectués par trois organes** : le contrôle externe est assuré par la section des comptes de la Cour suprême, et le vérificateur général ; le contrôle interne par le contrôle général des services publics avec les inspections des ministères.

La Section des comptes de la Cour suprême

86. **La section des comptes de la Cour suprême met progressivement en œuvre la stratégie d'apurement des comptes** définie en 2009. Les comptes de 1960 à 1991 ont été validés par une loi de janvier 2013. Des pièces essentielles manquaient ce qui rendait leurs jugements impossibles. La loi de validation a donc le double avantage de les régler définitivement et de réduire le nombre de ceux à examiner. Les jugements des comptes 1992 à 2008 des comptables principaux de l'Etat sont prêts et seront prononcés lorsque la loi de janvier 2013 aura été promulguée.

87. **L'examen des comptes postérieurs à 2008 n'a pas encore pu être engagé.**

Encadré 8. L'avancement de l'apurement des comptes 1992 à 2008

Il avait été décidé un apurement administratif des comptes antérieurs à 1992, et un jugement accéléré des comptes de 1992 à 2008. Le tableau ci-dessous montre que cet apurement est techniquement terminé pour tous les comptables principaux de l'Etat, pour 2% de ceux des collectivités locales et n'est pas commencé pour ceux des établissements publics.

	comptables	Comptes	Difficultés	avancement
comptables principaux de l'Etat	11	186 regroupés en 46		46 jugements techniquement prêts
comptables principaux des collectivités	761	4566	Seulement 77% des comptes identifiés	98 jugements techniquement prêts
Comptables des EPA	Non connu précisément	Non connu précisément	85 EPA identifiés en 2011 dont 39 ont transmis les comptes demandés	Aucun

Commentaires : pour les collectivités et surtout les EPA les difficultés de recensement puis de collecte des données nécessitent un chantier préalable du MEF. L'apurement des comptes des comptables principaux de l'Etat aura pour effet de régler la part financée par subvention des EPA mais il restera la part sur ressources propres.

88. **La section des comptes a bénéficié d'avancées juridiques mais des obstacles importants s'opposent à sa transformation en Institution.** La loi augmentant le nombre des conseillers a été votée et il devrait en être de même pour celle sur leurs modalités de recrutement. Par contre le projet de loi sur le statut de ses membres est bloqué depuis 2011 ce qui empêche, dans un premier temps, de faire fonctionner la section comme une Cour. Enfin sa transformation en institution autonome nécessite une révision de la Constitution.

89. **Les moyens de la Section des comptes sont toujours limités** alors que ses besoins de formation et de méthodologies sont importants. Il faut donc une hiérarchisation de ses priorités.

90. **Elle doit notamment rendre opérationnelle la CDBF**, prévue par ses textes constitutifs, pour renforcer le cadre de responsabilité des gestionnaires, élément essentiel dans la lutte contre les mauvaises pratiques de gestion.

Recommandations

- A court terme renforcer les moyens de la section des comptes pour qu'elle puisse remplir ses futures nouvelles missions : certification des comptes de l'Etat ; rapport sur le projet de loi de règlement (LdR).
- Rendre rapidement la CDBF opérationnelle.

- Se rapprocher du MEF pour la connaissance et la fiabilisation des données sur les EPA et les collectivités nécessaire pour, à plus long terme, y exercer ses missions.²³

Le bureau du Vérificateur Général

91. **Le Vérificateur général à un champ de compétences très large** allant de la régularité et la sincérité des données financières à la vérification de la performance. Il peut donc détecter les irrégularités, les fraudes mais aussi la mauvaise gestion. En 2011 ses investigations sur 13 structures ont donné lieu à 9 vérifications financières et une de performance.

92. **Sa compétence a été récemment étendue à l'évaluation des politiques publiques** par la loi du 8 février 2012.

93. **Sa crédibilité est confortée par sa compétence.** Le Vérificateur est une instance de contrôle externe indépendante du gouvernement ce qui lui permet de déterminer son programme ou de saisir directement le procureur. Ses moyens sont importants, sa gestion rigoureuse et ses agents qualifiés.

Le Contrôleur général des services public et les inspections ministérielles

94. **Le Contrôleur général des services public coordonne la mise en œuvre de la stratégie nationale de contrôle interne.** Elle est déclinée dans les ministères par des commissions de contrôle de la qualité de l'audit interne créés dans leurs inspections. La coordination passe aussi par l'harmonisation des calendriers et des missions conjointes.

95. **L'approche de la maîtrise des risques se met progressivement en place.** Le CGSP a organisé en novembre 2012, avec l'appui de la Banque mondiale, une formation sur l'approche basée sur les risques (ABR). Il a sélectionné deux ministères pilotes (Santé et Education) et trois autres devraient en bénéficier en 2013 (Transport, Equipement, Finances).

La cellule d'appui aux structures de contrôle

96. **Le suivi des recommandations est assuré par les corps de contrôle eux-mêmes et une cellule d'appui aux structures de contrôle (CASCA)** mise en place à la présidence de la République. Celle-ci consolide les rapports et peut saisir le procureur de la République pour les infractions pénales. Le suivi des recommandations reste toutefois perfectible notamment l'information réciproque sur les enseignements des contrôles. De ce fait l'étude, recommandée en 2011, sur les structures de contrôles externes reste souhaitable.

²³ Missions de contrôle de la gestion des EPA et de jugement des comptes des comptables des EPA.

Recommandations

- Développer l'information réciproque des structures de contrôles externes sur leurs méthodes respectives et mettre en place des formations centrées sur les outils communs.
- Mutualiser les enseignements tirés des contrôles avec deux options : (i) transmission systématique des rapports de chaque structures aux autres avec mise en place de cellules d'exploitation ; ou (ii) utilisation de la CASCA en ajoutant à sa mission actuelle, analyse de tous les rapports pour le Président de la République, celle d'en diffuser une analyse éventuellement plus « synthétique » aux corps de contrôle. Dans les deux hypothèses, il est recommandé de porter une attention spécifique aux connaissances et constats sur les « mauvaises pratiques. »²⁴
- Définir un service responsable du suivi du plan de lutte contre la corruption, préciser sa périodicité et ses éléments détaillés.

IV. ACTUALISER LE PAGAM GFP II DANS UN PERSPECTIVE DE REPRISE DES REFORMES

97. **Les recommandations qui suivent visent à réactualiser le plan de réforme sans le remettre en cause.** La mission conduite en 2011 avait proposé d'intégrer dans le PAGAM GF2 les recommandations qu'elle avait formulées pour mettre en œuvre le cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA. La démarche proposée ci-après s'inscrit dans cette continuité : il s'agit de revoir les échéances sans en bouleverser la logique. Une actualisation du PAGAM est proposée ci-après (annexe II).

A. Aplanir à court terme les effets de la crise de 2012

98. **Quelques actions urgentes doivent intervenir** pour sortir de la période difficile marquée par les événements de 2012. Certaines des recommandations des parties qui précèdent doivent être appliquées sans attendre pour recouvrer en 2013 le rythme de la gestion et des réformes de 2011. Les principales sont :

- **Entamer le remembrement progressif de la trésorerie** sur le périmètre des comptes de comptables de l'Etat - sans tarder ;
- **Anticiper la reprise des appuis budgétaires en priorisant les dépenses** dans le cadre d'une LFR et d'un plan d'apurement des passifs.
- **Lisser la gestion des dépenses en 2013** pour absorber les appuis et financement extérieurs prévus durant cette année cruciale pour la reprise ;

²⁴ Notamment celles liées à la corruption : d'après un rapport conjoint du Forum économique mondial, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement sur la compétitivité de l'Afrique, la corruption au Mali, constitue l'une des entraves principales au développement du secteur privé.

- **Améliorer le suivi de la gestion**, en particulier celui des arriérés à partir de la liquidation.

B. Réviser la chronologie du plan d'action de 2011

99. **Pour les réformes de plus long terme, la démarche proposée en 2011 reste d'actualité.** Si leur rythme a globalement ralenti durant l'année 2012, les acquis ont pour l'essentiel été préservés et le système de GFP n'a pas subi de dommages tels qu'ils pourraient remettre en cause la dynamique proposée. La mission propose donc de maintenir le schéma d'évolution proposé en 2011 mais d'en revoir les échéances.

100. **La reprise de la mise en œuvre du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA passe par quelques rendez-vous essentiels** pour améliorer concrètement le service rendu au public par une meilleure utilisation des ressources disponibles. Le schéma proposé en 2011 comportait plusieurs grands axes et quatre « rendez-vous stratégiques » situés dans le temps ne devant, pour réussir, être mis en œuvre qu'après la réalisation de pré requis propres à chacun :

- **Présenter le projet de loi de finances devant l'Assemblée Nationale pour un vote en budget programmes**, ce qui suppose notamment d'avoir préalablement transposé les directives et adapté les systèmes d'information.
- **Transférer les compétences dévolues aux gestionnaires** ce qui suppose en particulier le transfert progressif de capacités aux ministères sectoriels et l'instauration du régime de responsabilité personnelle des contrôleurs financiers et des ordonnateurs.
- **Effectuer un bilan d'ouverture** qui présuppose l'amélioration de la comptabilité publique, le recensement des actifs et passifs financiers et non financiers de l'Etat et une intégration des systèmes permettant de comptabiliser les charges et les recettes dès leur fait générateur (la liquidation).
- **Faire de la Cour un certificateur des comptes de l'Etat et un réel appui au Parlement** ce qui suppose de renforcer ses capacités et ses méthodes pour lui permettre d'aller au bout de ses compétences.

101. **Le retard pris en 2012 nécessite le report d'un an de ces quatre rendez-vous stratégiques.** Sous cette hypothèse les principaux jalons du plan d'action stratégique deviennent les suivants :

- La loi de finances pour 2015 sera votée par programmes en 2014 ;
- Le premier bilan d'ouverture interviendra fin 2017
- La poursuite de la déconcentration de la gestion des programmes sera achevée en 2018 pour exécuter la gestion 2019 dans cette configuration
- La première certification des comptes interviendra fin 2018

C. Créer une dynamique interministérielle afin d'obtenir des effets perceptibles

102. **Il est proposé d'utiliser le BP pour sa finalité première** : obtenir des résultats mesurables en termes d'amélioration du service rendu aux citoyens. Pour ce faire, une mobilisation interministérielle est indispensable pour générer l'élan nécessaire à la réforme. Cette mobilisation peut prendre plusieurs aspects :

- Un atelier interministériel de haut niveau qui, prenant acte des conclusions du séminaire gouvernemental, permettrait de sensibiliser l'ensemble des services sur la mise en œuvre du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA.
- Le développement de la capacité du MEFB à mobiliser les ministères et institutions par exemple de conduire lors d'ateliers thématiques avec les ministères
- la nécessaire amélioration du cadre logique du BP en saisissant l'occasion offerte par les quatre revues des programmes conduites en 2010 et 2011 et élargir les thèmes traités dans ces ateliers aux sujets interministériels tels que la déconcentration de l'ordonnancement.

103. **Le gouvernement devrait saisir l'occasion de la prochaine législature pour mieux impliquer la Représentation nationale, lors du débat d'orientation budgétaire de 2013.**

Compte tenu des échéances proches (élections de juillet), l'année 2013 pourrait donner lieu à un débat consacré à la sensibilisation des députés. Il devrait se concentrer sur la discussion des grandes orientations budgétaires à moyen terme en s'appuyant sur le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et compléter l'information du Parlement sur l'avancée des réformes. Un renforcement des capacités des parlementaires pourrait être envisagé pour les préparer à la nouvelle présentation de la loi de finances

104. **A plus long terme, il est proposé de conduire périodiquement une revue des politiques publiques sous tendues par les programmes** afin d'en évaluer les effets. De telles revues ont été conduites dans les pays pratiquent la gestion par programme pour apprécier l'efficacité et l'efficience des politiques publiques et d'y apporter les corrections nécessaires. Elles pourraient être conduites au Mali par des équipes pluridisciplinaires composées notamment des inspections techniques et de membres du MEF, coordonnées par le CGSP.

D. Faire du budget un levier d'amélioration des services rendus au public

105. **Deux rendez-vous stratégiques sont envisagés :**

- **Le vote en 2014 du projet de loi de finances pour 2015 sous forme de BP** : cette étape consiste à adapter la documentation budgétaire pour faire du BP le document principal permettant un vote par programmes comme le prévoit la directive relative aux lois de finances. Outre les annexes qu'elle mentionne le gouvernement devrait, durant une période transitoire, présenter une répartition des crédits selon l'actuel budget de moyens en annexe du projet de loi de finances. Cette annexe ne serait naturellement pas soumise

au vote mais constituerait une information utile, notamment sur les crédits repartis par région.

- **La dévolution en 2018²⁵ aux gestionnaires de l'ensemble des compétences qui leur sont attribuées**, ce qui suppose de responsabiliser progressivement les responsables de programme, déconcentrer l'ordonnancement selon un format raisonnable, assez proche finalement du schéma actuel et de permettre, après un ou plusieurs exercices comptables probants, aux ordonnateurs principaux de pratiquer la fongibilité asymétrique.

E. Donner une image progressivement plus fidèle des finances publiques

106. **Les directives de l'UEMOA apportent trois innovations principales :**

- **Une comptabilité en droits constatés, les opérations sont enregistrées en comptabilité dès leur fait générateur**, c'est à dire que le flux est pris en compte en comptabilité dès le moment où les droits et obligations sont reconnus par l'Etat ; la classe 9 est supprimée, les charges et produits sont directement enregistrés en classes 6 et 7.
- **Une comptabilité patrimoniale, permettant de connaître le patrimoine de l'Etat en termes d'actif** (immobilisations, stocks, trésorerie...) **et de passif** (emprunts, provisions pour risques et charges...). Elle rend compte dans un bilan de l'Etat de ses actifs et passifs, et des engagements conditionnels pouvant dans le futur créer des droits ou obligations par le recensement des engagements hors bilan (reçus ou donnés).
- **Une comptabilité plus proche de celle des entreprises**, qui produit des états financiers ayant vocation à être certifiés par la Cour des comptes (le bilan, le compte de résultat, le tableau de flux de trésorerie et le TOFE).
- **A terme, de par son caractère sincère, régulier et exhaustif, la comptabilité pourra jouer ses trois rôles** : être un vecteur d'information, un outil de gestion et d'aide à la décision, un support de contrôle. La mission propose une mise en œuvre progressive de ces nouvelles comptabilités en trois grandes phases : (1) à court terme, la stabilisation du système comptable en base caisse modifiée ; (2) sur le long terme, la mise en place de la comptabilité en droits constatés et la constitution du bilan d'ouverture ; (3) la production des états financiers.

F. Instaurer le nouveau régime de responsabilité

107. **Les directives de l'UEMOA apportent plusieurs innovations qui sont autant de défis à relever** pour les organes de contrôle interne et externe. Pour tirer tout le parti de ces innovations, il est proposé de faire évoluer les contrôles internes et externes pour atteindre deux rendez-vous stratégiques : (1) donner à la section des comptes de la Cour suprême,

²⁵ La dévolution devrait être achevée en 2018 pour un plein exercice en gestion 2019.

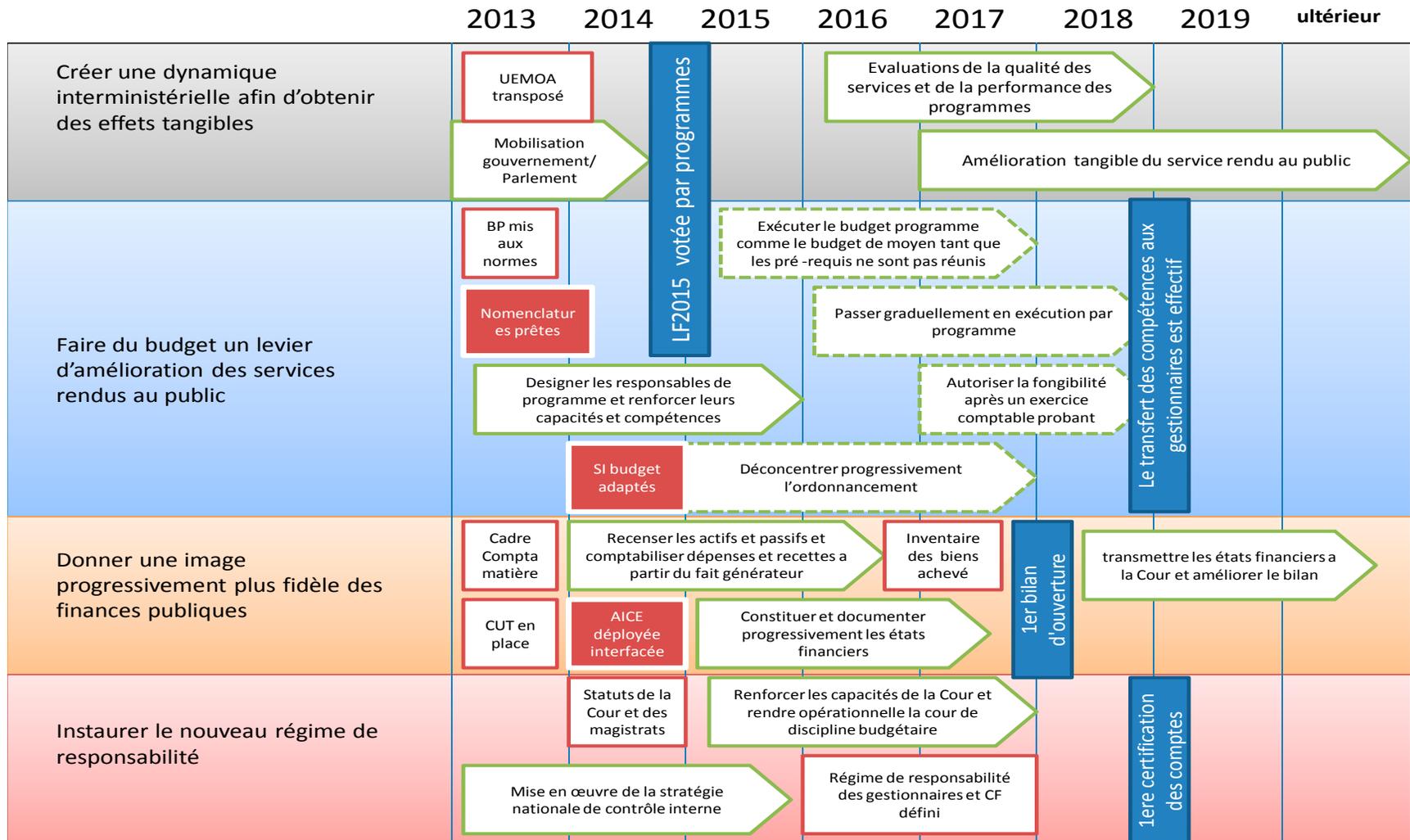
devenue Cour des comptes au sens de l'UEMOA, les capacités de rendre l'avis sur les comptes de l'Etat, (2) instaurer en corollaire de cette dévolution de compétences aux gestionnaires, le régime de responsabilité qui doit l'encadrer.

108. **Le schéma proposé ci-après explicite la démarche réactualisée.** Il échelonne dans le temps les actions nécessaires pour créer une dynamique interministérielle, faire du budget programme un levier d'amélioration des services publics, donner une image plus fidèle des finances publiques et instaurer un nouveau régime de responsabilité.

G. Projeter la réforme dans le moyen terme

Les objectifs préconisés par la mission sont ambitieux mais, au vu des résultats atteints avant les événements de mars 2012, réalisables. Ils permettront au Mali d'améliorer significativement la gestion de ses finances publique et, en terme de croissance future, de tirer le maximum du retour des financements extérieurs. La mission préconise (figure 8 ci-après) de conduire la réforme dans le temps et de ne s'engager sur les rendez-vous (colonnes bleues) stratégiques qu'à condition d'en avoir réunis les pré-requis (flèches).

Figure 8. Projection de la réforme à moyen terme



H. Coordonner l'assistance technique

109. **Une bonne partie des actions à entreprendre nécessite une assistance technique coordonnée.** La mission a rencontré les PTF en début et en fin de séjour à Bamako et tous ont convenu de la nécessité d'éviter les duplications ou de laisser des « angles morts » (parties de la réforme ignorées de facto). Il a donc été convenu de dresser une cartographie simple et synthétique de l'assistance technique pour faciliter les coordinations et synergies à venir.

110. **Il ressort de cette cartographie (annexe I) deux angles morts:**

- **Les évolutions de la Cour des comptes** sont assez peu couvertes. Hormis l'appui entrepris par la délégation de l'Union Européenne en 2010, il n'y a aucun projet à venir.
- **Le secteur des marchés publics** est apparemment délaissé, à ce stade un seul programme, conduit par le Canada, est annoncé.

111. **Pour sa part, le département des finances publiques du FMI envisage de poursuivre son assistance dans les domaines décrits ci-dessous.**

Encadré 9. Assistance technique de FAD pour 2013/2014

Le département des finances publiques envisage de poursuivre son assistance technique en étroite coordination avec l'AFRITAC de l'ouest dans les domaines suivants :

- **Assistance à la chaîne de la dépense** : il s'agira d'évaluer les processus de la dépense, de proposer toute rationalisation utile pour en améliorer l'efficacité et de consolider la mise en place par le ministère des finances du mécanisme de suivi des délais et des arriérés de paiement.
- **Méthode d'évaluation des politiques publiques** et de la performance des programmes budgétaire : l'assistance envisagée visera à fournir au BVG et au CGP les outils les plus efficaces pour assumer les fonctions qui leur ont été récemment dévolues. Le livrable envisage consiste en une démarche générale, une méthode d'évaluation et des propositions concrètes pour les conduire.
- **Gestion de la trésorerie** : il est proposé de poursuivre les travaux antérieurs visant à remembrer le CUT, une méthodes et des critères de choix pour le rapatriement des fonds des EPA ainsi qu'une assistance à la mise en place du séquestre des contre parties nationales aux projets.
- **Gestion du BSI** : l'expertise consistera à revoir les méthodes et la base de données du BSI pour en faciliter le suivi ; revoir les méthodes d'évaluation et de suivi des projets pour en dynamiser la gestion.
- **Gestion des dépenses pluriannuelles d'investissement** : cette assistance pourrait être conduite par l'AFRITAC de l'Ouest pour appuyer la mise en œuvre des AE et des CP ainsi que du mécanisme de report des crédits.

Annexe I. Cartographie prévisionnelle de l'assistance technique

SECTEURS D'APPUI ET D'ASSISTANCE TECHNIQUE					
	Programmation pluriannuelle, préparation du budget	Exécution des dépenses, comptabilités, gestion trésorerie et statistiques gouvernementales	Commande publique	Mobilisation des ressources	Contrôle, lutte contre la Fraude et la corruption
Consultants ou coopérants en poste au Mali	France : un expert en appui a la CT-CSLP + formations à la gestion et à la maintenance de réseaux informatiques, à l'archivage et a la bureautique				
	Union Européenne : AT ponctuelle CSLP, CPS santé/éducation; fin du contrat: juillet 2013 France : 1 Expert auprès de la CT-CSLP et du Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA), appui à l'élaboration du Cadres des recettes externes à Moyen Terme et dans le Cadrage budgétaire à Moyen-Terme	Union Européenne : AT permanent auprès de l'INSTAT (renforcement des capacités) Belgique/ FMI : un expert long terme pour l'appui au Trésor (informatisation de la dépense et d la comptabilité, développement du l'application AICE, appui a la constitution du compte unique du Trésor, renforcement de la qualité comptable)		France : 1 Expert auprès de la Direction générale des Impôts (DGI) à compter du 1er semestre 2013 1 Expert auprès de la Direction générale des Douanes (DGD) Canada : 1. Projet pour l'appui à la mobilisation des ressources internes (PAMORI II) Budget : 18, 5 millions CAD sur 2012-2017 2. Appui au Bureau du vérificateur général (BVG) Budget : 6 millions CAD pour 2008 à 2015;	
Projets de renforcement des capacités en cours	BAD : une opération d'appui institutionnel , d'un montant de 10 millions d'UC, et pour une durée de 5 ans. La mission d'évaluation en cours. Les domaines d'appui, qui restent à définir, s'inscriront dans le cadre de la mise en œuvre des activités du PAGAMGFP.				
	Banque mondiale, Projet d'Assistance Technique pour la Gouvernance et la Décentralisation Budgétaire période : 2011 - 2014				

SECTEURS D'APPUI ET D'ASSISTANCE TECHNIQUE					
	Programmation pluriannuelle, préparation du budget	Exécution des dépenses, comptabilités, gestion trésorerie et statistiques gouvernementales	Commande publique	Mobilisation des ressources	Contrôle, lutte contre la Fraude et la corruption
	France : Programme de Bourses pour des formations de durée variable au sein des écoles économiques et financières françaises (Douanes, Trésor, Impôts et ENA) 15 000 euros environ par an			France : Composante Douanes du Projet Justice et Sécurité en zone Sahélo-Saharienne. Appui la DGD - Lutte contre la fraude et la grande criminalité. 147 000 euros sur 3 ans 2011-2013 avec possibilité de prolongation en 2014	
	Canada : Projet de renforcement des capacités en vue de l'appui budgétaire sectoriel (PRECABS) Budget : 3,8 millions CAD, période 2009 à 2012, sera allongé jusqu'en 2014. Assistance a la CARFIP et 3 ministères (finances, Education Sante)				
Assistance technique directe	FMI/AFRITAC de l'Ouest dans le cadre de son fonds fiduciaire, sous contrôle qualité FMI, appui : au budget programme (achevé), a la budgétisation pluriannuelle des dépenses d'investissement (en cours) a la gestion de la dette et l'émission de titres publics aux statistiques des finances publiques (TOFE)		Canada : Projet d'appui à l'Office du Niger (PAON) domaine commande publique, budget : 335 000 CAD sur 2013-17		Union Européenne : appui en 2010 a la Section des comptes pour l'apurement des comptes
	JAPON/FMI : appui au budget-programme, au CBMT et l'exécution du budget, financement dans le cadre des projets Japon JSA 1 et 4 couvrant UEMOA et CEDEAO.	France : Appui au TOFE au profit de la DNTCP, la DGB, la DNPD et la CT-CSLP (sur financement du PNUD, sur initiative de l'Expert SHA/CT-CSLP)			
	Union Européenne : expertise pour l'amélioration de la lisibilité du PAGAM (AT court terme d'environ 100.000 Euros, échange avec la Carfip en cours) ; Financement de l'évaluation du PAGAM à mi-parcours (environ 100.000 Euros)				
Audits du système de gestion des finances publiques	Le PEFA 2010 a été conduit sous financement national avec la participation des bailleurs dont notamment Secrétariat PEFA, UE, FMI et Banque Mondiale pour l'expertise technique, Un autre PEFA sera conduit en 2013, avec la participation du CANADA, du FMI, de la Banque Mondiale				

SECTEURS D'APPUI ET D'ASSISTANCE TECHNIQUE					
	Programmation pluriannuelle, préparation du budget	Exécution des dépenses, comptabilités, gestion trésorerie et statistiques gouvernementales	Commande publique	Mobilisation des ressources	Contrôle, lutte contre la Fraude et la corruption
Prêts concessionnels	FMI : programme FCE suspendu, mais \$ 18,7 millions déboursés en Février 2012 dans le cadre de la Facilité de Crédit Rapide. Les prêts concessionnels sont conditionnés par un mémorandum dans lequel le gouvernement Malien s'engage à atteindre des repères structurels dont une partie importante concerne la gestion des dépenses publiques et la mobilisation des recettes.				
Appui budgétaire globalisé : une matrice d'indicateurs commune à plusieurs bailleurs pour le suivi et le déclenchement des décaissements	BAD : une opération d'appui budgétaire général, d'un montant de 40 millions d'UC, dont la mission d'évaluation est en cours à Bamako. Le décaissement pourrait intervenir en juin.				
	France : un premier ABG pour 2010 et 2011 (5 millions d'euros décaissés en 2010 et 5 millions en 2011) Cet ABG pourrait être reconduit ? l'ABG est suivi dans le cadre de la Matrice commune - Possibilité d'un audit, par l'AFD sur Les procédures budgétaires et comptables portant sur un échantillon aléatoire de dépenses 2010 et 2011 correspondant au montant de l'ABG				
	Union Européenne : Appui Budgétaire global conditionne à divers indicateurs dont certains liés au système de gestion des finances publiques, Contrat OMD, couvrant la période 2009 – 2014, actuellement suspendu susceptible de reprendre, Préparation en cours d'un SBC (State Building Contract) budget annoncé 250 Millions Euros				
	France : ABG Conversion de la Dette monétaire 2010-2013 - 31,7 millions d'euros sur 2010-2012 (10,4 millions versés en 2010, 10,8 millions versés en 2011 et 10,3 millions prévus pour 2012 mais non versés car le remboursement initial de cette tranche par le Gouvernement malien n'a pas été réalisé) Suivi dans le cadre de la Matrice commune des déclencheurs d'ABG ainsi que du Comité de suivi de la Dette Monétaire				
Appui Budgétaire Sectoriel	France : ABS au Programme d'Investissement dans le secteur de l'éducation (PISE) pour 2011 et 2012 - 1 million d'euros versés en 2011 et 1 million d'euros prévus en 2012 non versé en raison du coup d'Etat Gouvernance de l'appui : Par le Comité du PISE, un audit annuel par un cabinet indépendant sélectionné par la République du Mali et après avis de non objection de l'AFD ou d'un PTF sur le cabinet d'audit et sur les termes de référence de l'audit				

Annexe II. Proposition d'actualisation du PAGAM GFP 2

Effet intermédiaire	Extrant	Service concerné	échéance	Référence PAGAM	Besoin en AT
Référence PAGAM, Effet Stratégique 2 : la qualité de préparation et d'exécution du budget correspond aux normes internationales et permet la généralisation des appuis budgétaires					
Le budget est cohérent, exhaustif et crédible	Continuer à organiser les débats d'orientation budgétaire et sensibiliser en 2013 la Représentation nationale sur les enjeux de la réforme	DGB	2013	2.1.1	AT
	Nouvel extrant proposé : Améliorer les outils et les capacités de gestion du BSI <ul style="list-style-type: none"> • Evaluer et améliorer la base de gestion du BSI et moderniser sa gestion par la mise en place d'une application performante • Améliorer l'évaluation des projets ex ante, en cours de leur réalisation et ex post. • Renforcer le suivi des travaux conduits dans le cadre des projets 	DNDP	2013-14	-	AT
Les allocations budgétaires reposent sur des politiques sectorielles bien définies et une gestion axée sur les résultats	Harmoniser les documents de programmation pluriannuelle avec les normes de l'UEMOA (DPEB, DPPD, DAP et RAP) Définir des lignes directrices pour l'élaboration des stratégies sectorielles Prendre un arrêté du MEF définissant le calendrier de préparation budgétaire en adéquation avec le calendrier de revue des stratégies	DGB DNDP	2013	2.2.4 2.2.1	AT
	A plus long terme, conduire périodiquement des revues des politiques publiques sous tendues par les programmes afin d'en évaluer les effets et tirer les conséquences de ces revues pour surmonter les faiblesses relevées (échéance hors PAGAM actuel, mesure pouvant être inscrite ultérieurement)	Equipes pluridisciplinaires	à partir de 2016	-	AT
Le système d'exécution de la dépense est performant et correspond aux disponibilités financières	Mise en place des AE/CP	DGB	2014	2.3.1	AT
	La chaîne de la dépense est rationalisée : <ul style="list-style-type: none"> • identification et suppression des contrôles redondants et autres goulots d'étranglement • mise en place d'un mécanisme de suivi de délais de paiement • limitation de la période complémentaire à un mois 	DGB CARFIP DNTCP DNCF	2013	2.3	AT
	La crédibilité et la transparence du budget sont renforcées : <ul style="list-style-type: none"> • interdiction des procédures de mise en dépôt de mandats • maîtrise des dépenses d'investissement sur financement extérieur 	DGB	2013-14	2.3	-
	Designier les responsables de programmes et renforcer leurs capacités	DGB+ ministères sectoriels	2013-15	-	-
	Exécuter dans un premier temps le BP grâce au budget de moyens		2015-17	-	-

Effet intermédiaire	Extrant	Service concerné	échéance	Référence PAGAM	Besoin en AT	
La prévision et la gestion des dépenses et de la trésorerie sont supportées par un système d'information intégré, performant et sécurisé	Le système informatique de gestion des dépenses est intégré, interconnecté entre tous les niveaux et adapté à la gestion axée sur les résultats	Pilote : CAISFF, DGB, DNTCP DGI, DGD	2013-14	2.4 /2.4.1	-	
	<ul style="list-style-type: none"> Piloter le SI avec une équipe informatique transverse dédiée à la mise en œuvre des budgets de programme Adopter une stratégie progressive d'adaptation du SI au BP 			-	-	
	<ul style="list-style-type: none"> Définir le scénario de bascule des SI au BP Recenser et gérer les risques attachés à la bascule du SI au BP 			CAISFF,	2013-15	-
	La sécurisation des systèmes informatiques est assurée Le MEF dispose d'un Schéma directeur Informatique	<ul style="list-style-type: none"> Réaliser les études d'impacts et de faisabilité des SI existant pour les adapter à la réforme des budgets de programme dans les SI Réaliser les évolutions des applications existantes Tester la nouvelle nomenclature budgétaire et comptable dans l'ensemble du SI Déployer progressivement les nouvelles applications liées à la réforme des budgets de programme 	Pilote : CAISFF, DGB, DNTCP DGI, DGD, PRECABS	2013-14	-	-
					-	-
					-	-
					-	-
	<ul style="list-style-type: none"> Réaliser une étude définissant une solution d'intégration. 	CAISFF	2013-14		-	
				2.4 /2.4.3	-	
				2.4 /2.4.4	-	
La gestion de trésorerie permet un financement rapide et au moindre coût des dépenses publiques	Centraliser les flux financiers de l'Etat sur un compte unique : <ul style="list-style-type: none"> mettre à jour l'étude d'impact sur la capacité des banques à supporter le transfert des liquidités de l'Etat sur le CUT rétablir le CUT, dans un premier temps pour les établissements bancaires candidats au transfert, rédiger une convention de tenue du CUT avec la BCEAO, définir une stratégie d'unification de tous les comptes publics ouverts dans les banques primaires 	DNTCP	2013-14	2.5.1.	AT	
Le plan de trésorerie est révisé et amélioré	Créer une base de données pour le suivi de la gestion de trésorerie	DNTCP	2013-14	2.5.2.1.	-	
	Produire une situation de trésorerie quotidienne			-	-	
	Instaurer un système de mise à jour du plan de trésorerie, notamment par la mise en place d'un plan de trésorerie glissant		2014	2.5.2.3.	-	
	Notifier les crédits et préparer les engagements conformément aux prévisions de trésorerie	DNTCP / DGB	2014	2.5.2.4.	-	
	Créer une réserve de trésorerie pour dépenses imprévues	DNTCP	après 2014	2.5.2.2.	-	
	Développer le recours aux instruments financiers les mieux adaptés aux besoins de l'Etat		après 2013	-	AT	

Effet intermédiaire	Extrant	Service concerné	échéance	Référence PAGAM	Besoin en AT
Le cadre comptable respecte les normes internationales	La transposition des directives de l'UEMOA relatives à la comptabilité publique est effective.	DNTCP	2013	2.6.1.	-
	La période complémentaire comptable est réduite à une durée d'un mois à compter de la fin de l'exercice budgétaire.		2014	-	-
	La qualité des comptes est améliorée par l'apurement des comptes de liaison, des comptes de tiers et des comptes financiers. La balance des comptes mensuelle et annuelle est produite dans les délais réglementaires. Les comptes font l'objet de clôtures quotidiennes, mensuelles et annuelles.		2014-17	-	-
	Un système et une organisation comptables applicables à la comptabilité matières sont mis en œuvre.	DGABE	2013-14	2.6.2.	-
	Les actifs immobilisés, les stocks et les passifs sont recensés pour dresser un inventaire, incluant leur valorisation.		2014-15	-	-
	Une comptabilité en droits constatés est instaurée :	DNTCP	2013-20	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre des textes transposant les directives de l'UEMOA relatives à la comptabilité publique est accompagnée d'instructions et de guides explicitant le PCE • Une table de transposition du PCE est instaurée pour faciliter le passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité en droits constatés • Une table de transposition du PCE est instaurée pour faciliter le passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité en droits constatés • un plan de formation des comptables est mis en place et un calendrier de mise en œuvre de la comptabilité en droits constatés est diffusé • les opérations sont comptabilisées dès leur fait générateur • les comptes de liaison, comptes de tiers et comptes financiers font l'objet d'un suivi régulier • le premier bilan d'ouverture est constitué et comptabilisé • les opérations de fin d'exercice relatives aux amortissements et aux provisions pour risques et charges sont comptabilisées. • Une enquête sur les charges et produits à rattacher à l'exercice est réalisée pour comptabilisation de ces opérations. Les engagements hors bilan sont recensés. 				

Effet intermédiaire	Extrant	Service concerné	échéance	Référence PAGAM	Besoin en AT
Le cadre comptable respecte les normes internationales	<p>Nouvel extrant proposé : la gestion des établissements publics est normalisée et leurs comptes sont transparents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chaque établissement public à caractère administratif (EPA) transmet des rapports trimestriels sur l'exécution des budgets et les risques financiers à la DGB, à la DNTCP, et au DAF concerné • Le système comptable élaboré par la DNTCP pour la gestion des EPA est généralisé; • Les contrats de plans sont généralisés • A terme, la politique du gouvernement en vue de maîtriser la prolifération des EPN est précisée et appliquée • Un système de gestion plus cohérent pour les EPA, avec une réelle autonomie budgétaire et financière, et un seul comptable responsable, celui des EPA. 	Fonction publique DGB DNTCP ministères CDI CARFIP	2013–15	2.6.3	-
Référence PAGAM, Effet stratégique 3 : le système de gouvernance financière responsabilise les acteurs et accroît la transparence et la visibilité de la GFP					
Les systèmes de contrôle interne assurent la prévention et la détection efficaces des irrégularités dans les recettes et les dépenses publiques	Poursuivre le développement dans les ministères des cartographies des risques et du contrôle interne budgétaire, puis adapter progressivement les modalités du contrôle financier	CGSP	2013–14	3.2	AT
	Renforcer les capacités du contrôle financier pour l'équiper à se recentrer sur ses attributions dont la soutenabilité des actes de gestion et des engagements.	DNCF	2014–15	3.2	AT
Les contrôles externes renforcent la bonne gouvernance et assurent la fiabilité et la complémentarité des systèmes de reddition de compte	Moderniser et adapter les contrôles a posteriori et affiner les outils d'audit destinés à apprécier la performance des programmes (tous les organes de contrôle).	tous les organes de contrôle	2013–16	3.3	-
	Donner à la Cour des comptes, une fois établie, les capacités de ses nouvelles compétences en lui permettant de renforcer ses effectifs et ses moyens.	Cour suprême + Parlement	2013–15	3.3	-
	Capitaliser sur les acquis du Vérificateur général en matière de lutte contre les pratiques de mauvaise gestion et élargir ses capacités d'évaluation de politiques publiques à l'évaluation des programmes budgétaires.	BVG + Cour des Comptes	2014	3.3	AT
	Lutter contre les fautes de gestion et la corruption, ce qui suppose d'activer la fonction de discipline budgétaire au sein de la future Cour des Comptes et de mettre en place un mécanisme de suivi du plan de lutte contre la corruption.	Cour des Comptes, BVG, Ministère justice	2013–14	3.3	AT
Le contrôle parlementaire s'appuie sur une information et des capacités adéquates pour jouer son rôle	Appuyer le Parlement dans l'examen des lois de finances, en certifiant, dans les délais, le projet de LdR, en fournissant un avis à la commission des finances sur les projets de lois de finances.	Cour des Comptes	2015–20	3.4	-
Référence PAGAM, Effet stratégique 4 : la déconcentration et la décentralisation sont renforcées par un système de GFP adéquat					
Le système d'information est cohérent avec les besoins des	La comptabilité en partie double est généralisée à toutes les recettes perception.	DNTCP	2014	4.2.1.1	-

Effet intermédiaire	Extrant	Service concerné	échéance	Référence PAGAM	Besoin en AT
Le cadre comptable respecte les normes internationales	<p>Nouvel extrant proposé : la gestion des établissements publics est normalisée et leurs comptes sont transparents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chaque établissement public à caractère administratif (EPA) transmet des rapports trimestriels sur l'exécution des budgets et les risques financiers à la DGB, à la DNTCP, et au DAF concerné • Le système comptable élaboré par la DNTCP pour la gestion des EPA est généralisé; • Les contrats de plans sont généralisés • A terme, la politique du gouvernement en vue de maîtriser la prolifération des EPN est précisée et appliquée • Un système de gestion plus cohérent pour les EPA, avec une réelle autonomie budgétaire et financière, et un seul comptable responsable, celui des EPA. 	Fonction publique DGB DNTCP ministères CDI CARFIP	2013–15	2.6.3	-
services déconcentrés de l'Etat et des Assemblées régionales	Mettre à la disposition des recettes perception des guides pour la tenue de la comptabilité en partie double. Une instruction sera diffusée pour mettre en place ce système.	DNTCP	2014	4.2.1.2.	-
	La DNTCP dispose d'un système informatique de gestion budgétaire et comptable interconnecté avec les Assemblées régionales	DNTCP	2015	4.2/4.2.2	-
La déconcentration et la décentralisation budgétaires sont supportées par un système de responsabilisation et reddition des comptes propres à réduire le risque fiduciaire et assurer la transparence	Les nouvelles compétences sont graduellement transférées aux gestionnaires publics :			4.3	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Déconcentration progressive de l'ordonnancement après avoir effectué des audits certifiant que les conditions sont réunies 	DGB	2015–17	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Permettre aux ordonnateurs principaux d'opérer la fongibilité des crédits, après un ou plusieurs exercices comptables démontrant un risque de gestion faible et acceptable 	DGB	2018–19	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les capacités du contrôle financier pour l'aider à se recentrer sur le contrôle de soutenabilité des actes de gestion et des engagements 	DNCF	2015	-	

Annexe III. Proposition de méthode pour le suivi des délais et des arriérés de paiement

Cas étudié : Ministère de la Santé, section 610, Ordonnateur 610, toutes unités fonctionnelles

L'étude qui suit est entièrement tirée du logiciel PRED dont la base de données permet de renseigner sur l'ensemble des 4 032 dossiers d'engagement pris durant la gestion 2012, ce qui représente environ 20 150 actes pour ce seul ministère.

Données disponibles	
Donnée	Signification
Section	Désigne le ministère
UF	Le service récipiendaire de crédits
Ordonnateur	Le ministre et, par délégation, son DFM
N° MDT	Référence du mandat
Net à Payer	Montant de la transaction
N° Eng	Référence de l'engagement
Date vis Ord Eng	Date à laquelle l'ordonnateur engage
Date Vis CF Eng	Date à laquelle le CF vise l'engagement
Date BE Ord	Date à laquelle l'ordonnateur liquide et ordonne
Date Vis CF BE	Date à laquelle le CF vise l'ordonnancement
Date Admis Trésor	Date à laquelle le comptable prend en charge
Date Payement Trésor	Date à laquelle le comptable paie
Date PJ	Date figurant sur la PJ la plus récente référencée par le Mandat (service fait)
Objet dépense	Désignation de l'objet de la dépense

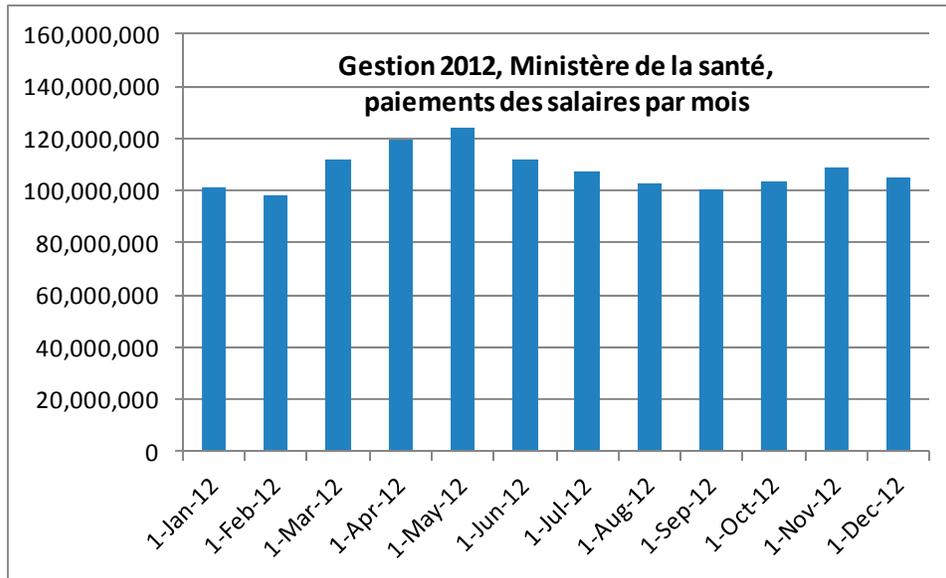
LE SUIVI DU PAIEMENT DES SALAIRES

Les salaires sont identifiables par deux critères possibles :

- l'objet de la dépense mentionne explicitement les salaires
- aucune date de PJ n'est référencée du fait qu'il s'agit de paiements globaux aux banques détentrices des comptes des salariés

Méthode : classer les salaires par mois, sommer mois par mois

Cas du ministère étudié :

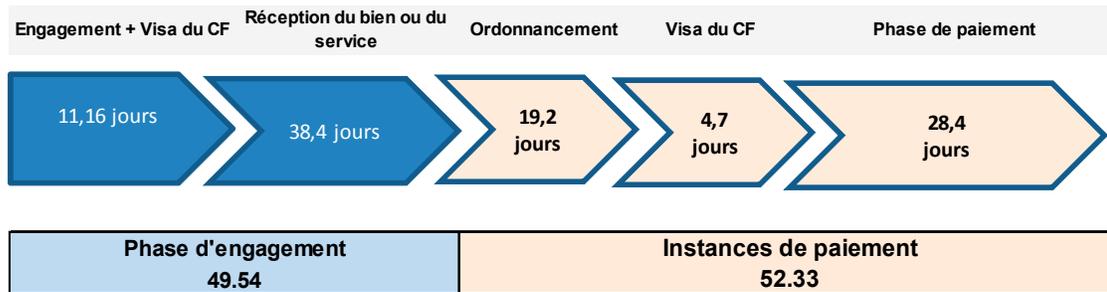


LES DELAIS MOYENS DE PAIEMENT

Ils sont calculés par différence entre les valeurs moyennes des dates suivantes :

Date vis Ord Eng / Date Vis CF Eng / Date PJ / Date BE Ord / Date Vis CF BE / Date Paiement Trésor

Cas du ministère étudié :



Commentaire : les délais moyens constatés sur la phase des instances de paiement restent en moyenne inférieurs à trois mois, ce qui n'exclue pas que certains dossiers prennent plus de temps et constituent des arriérés au sens de l'UEMOA (dépenses liquidées non payées dans un délai de trois mois). Voir le suivi des arriérés à plus de 90 jours ci-dessous.

Les rythmes et les instances de paiement historicisés par mois Ils sont calculés par les paiements et liquidations cumulés par mois

- d'une part les paiements cumulés dans leur ordre chronologique:

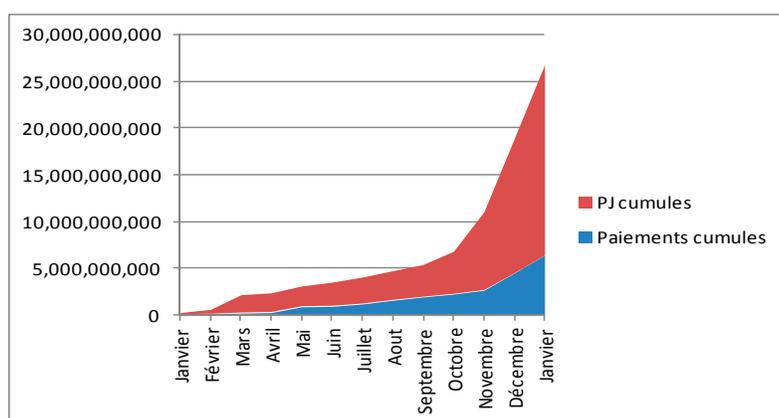
	date	montant	Montant cumulé
Paiement 1	1/01/2012	100	100
Paiement 2	2/02/2012	50	150
Etc....			

- d'autre part les liquidations selon la même méthode

On compare ensuite les paiements cumulés et les liquidations cumulées à la fin de chaque mois. Les instances de paiement sont calculées par différence entre liquidations et paiements

Cas du ministère de la santé :

	Paiements/mois	PJ/mois	Paiements cumules	PJ cumules	Instances de paiement
Janvier	23,578,500	126,652,638	23,578,500	126,652,638	103,074,138
Février	52,272,000	288,497,277	75,850,500	415,149,915	339,299,415
Mars	132,542,015	1,439,156,314	208,392,515	1,854,306,229	1,645,913,714
Avril	59,840,700	153,296,388	268,233,215	2,007,602,617	1,739,369,402
Mai	609,147,607	117,952,060	877,380,822	2,125,554,677	1,248,173,855
Juin	56,646,063	354,960,229	934,026,885	2,480,514,906	1,546,488,021
Juillet	239,807,506	304,875,529	1,173,834,391	2,785,390,435	1,611,556,044
Aout	396,692,176	287,096,437	1,570,526,567	3,072,486,872	1,501,960,305
Septembre	344,280,588	320,484,667	1,914,807,155	3,392,971,539	1,478,164,384
Octobre	307,758,726	1,109,035,666	2,222,565,881	4,502,007,205	2,279,441,324
Novembre	400,078,912	3,833,492,188	2,622,644,793	8,335,499,393	5,712,854,600
Décembre	1,799,593,469	6,041,684,536	4,422,238,262	14,377,183,929	9,954,945,667
Janvier	1,906,039,682	6,041,684,536	6,328,277,944	20,418,868,465	14,090,590,521
Février	16,805,500		6,345,083,444	20,418,868,465	14,073,785,021
Total	6,345,083,444	20,418,868,465			



LE SUIVI DES ARRIERES DE PAIEMENT A PLUS DE 90 JOURS

Ils sont calculés, au sens de l'UEMOA, en considérant les dépenses non payées 90 jours après la liquidation. Le calcul proposé se fait par référence aux montants des paiements effectués plus de trois mois après la date figurant sur la PJ la plus récente.

Etape 1 :

- Pour les transactions non effectuées en fin d'année affecter la date de paiement la plus ancienne couverte par l'étude 931/01/2013 dans le cas étudié
- écarter les transactions dont l'écart entre PJ et paiement est inférieur à 90 jours

Etape 2 :

- répertorier à chaque fin de mois les arriérés non dénoués
- en faire la somme par mois (colonnes bleues ci-dessous)
- en calculer la moyenne annuelle (ligne rouge ci-dessous)

Cas du ministère de la Santé

dates	montants	moyenne
31-Mar-12	259,096	
30-Apr-12	40,708,451	
31-May-12	75,223,280	
30-Jun-12	963,330,401	
31-Jul-12	965,653,442	653160794
31-Aug-12	901,786,927	
30-Sep-12	907,214,662	
31-Oct-12	1,030,860,808	
30-Nov-12	933,746,933	
31-Dec-12	712,823,937	

