

ANALYSE SYSTEMIQUE DU SYSTEME DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES AU MALI

SYSTEMIC ANALYSIS OF THE PUBLIC FINANCIAL CONTROL SYSTEM IN MALI

Issa SAMAKE

Enseignant Chercheur

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion (FSEG)

Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako (USSGB)

– Mali –

Centre Universitaire de Recherche Economique et Sociale (CURES)

issakievsky@gmail.com

Date de soumission : 25/04/2023

Date d'acceptation : 08/06/2023

Pour citer cet article :

SAMAKE I. (2023) « Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques au Mali », Revue Française d'Economie et de Gestion « Volume 4 : Numéro 6 » pp : 230 – 252.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International License



Résumé

Le Mali, depuis 2000, s'est doté de dispositions institutionnelles et réglementaires modernes en matière de contrôle des finances publiques. Ces dernières visent à promouvoir une meilleure responsabilisation et une professionnalisation adéquate desdites structures.

Les objectifs fixés dans cette étude étaient entre autres de déterminer les structures réelles de contrôle (interne et externe), d'analyser le dispositif de contrôle des opérations budgétaires en faisant ressortir les atouts, les faiblesses dudit dispositif et de faire des propositions en vue d'améliorer le système de contrôle des finances publiques au Mali.

Pour ce faire, la recherche documentaire, la revue de la littérature, l'administration du questionnaire et du guide d'entretien à des agents de structures de contrôle et à des adjudicataires de commande publique (50 enquêtés au total), ont constitué l'essentiel des outils et techniques méthodologiques.

Les résultats obtenus ont permis de constater que, conduits à divers niveaux, des contrôles effectués par des agents et structures aux statuts et aux positions variés, ne facilitent ni l'efficacité, ni l'efficience.

Mots clés : contrôle ; finances ; Mali ; structure ; vérification

Abstract

Since 2000, Mali has adopted modern institutional and regulatory provisions for public financial control. These provisions aim above all to achieve greater accountability and adequate professionalization of audit structures.

The objectives of this study were, among other things, to determine the actual control structures (internal and external), to analyze the control system for budgetary operations by highlighting the strengths and weaknesses of this system, and to make proposals for improving the public Financial control system in Mali.

To do this, the documentary research, the literature review, the administration of the questionnaire and the interview guide to the agents of the control structures and to the contractors of public.

The results of this study show that controls carried out at various levels by agents and structures with different statuses and positions facilitate neither effectiveness nor efficiency.

Keywords: control; finance; Mali; structure; verification

Introduction

Les finances publiques s'analysent, de façon générale, comme l'ensemble des règles et des opérations relatives aux finances de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale, des établissements publics et de toutes autres personnes morales de droit public. Les finances publiques abordent les phénomènes institutionnels, économiques et sociaux.

Si à la fin du XVIII^{ème} siècle, et au début du XIX^{ème} siècle, la notion de finances publiques se réduisait aux finances de l'Etat, elle a connu depuis belle lurette des mutations fondamentales, notamment, à partir de la 2^{ème} moitié du XIX^{ème} siècle passant de simple instrument de financement du fonctionnement de l'Etat à un droit de gestion financière, d'intervention économique et sociale de l'Etat.

Les finances publiques sont donc basées sur le budget de l'Etat. Ce dernier autorise, retrace, non seulement l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat pour une année civile, mais, est également l'instrument politique, juridique et financier entre les mains de l'autorité publique.

Le budget est un document politique, car, en plus de son rôle d'opérations de comptabilité, il fait office d'instrument de mise en œuvre des programmes d'action politique. C'est le reflet financier de la politique du Gouvernement.

L'établissement du budget de l'Etat, notamment, la détermination du montant des ressources à recouvrer et des dépenses à exécuter, tient compte de la politique de cadrage macroéconomique et budgétaire. Au Mali, sa préparation se fonde, non seulement sur le rendement probable de chaque source de recettes, le taux de croissance économique, l'inflation, mais également sur le prix des matières premières telles que : l'or, le coton, le pétrole et d'autres facteurs socioéconomiques et politiques.

Nonobstant les aspects macroéconomiques, la politique budgétaire au Mali s'inscrit aussi dans la trajectoire de conformité aux critères de convergence édictés par des organisations sous régionales, à savoir l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, la Communauté Economique et Douanière de l'Afrique de l'Ouest et dans la prise en compte des engagements avec les partenaires techniques et financiers. Elle est notifiée et consolidée dans un document de référence appelé : Cadre Stratégique pour le Relance Economique et le Développement Durable. Il constitue, tant sur le plan national que sectoriel, le cadre de référence pour la

conception, la mise en œuvre et le suivi des différentes politiques et stratégies de développement.¹

Ainsi, érigé en indicateur et épine dorsale de la politique économique et financière de l'Etat, les finances publiques nécessitent un contrôle rigoureux et régulier, tant dans son élaboration, que dans son exécution. Et compte tenu du poids grandissant des dépenses dans les finances de l'Etat, il devient de plus en plus important pour les plus hautes autorités de se doter de système de contrôle souple et efficace.

La notion de contrôle évoque « l'idée de vérification, c'est-à-dire, le fait de s'assurer qu'une chose est bien telle qu'on l'a déclarée ou telle qu'elle doit être par rapport à une norme donnée », (J-F FABRE, 1968). De ce fait, la fonction de contrôle intervient très souvent après l'acte d'exécution de l'opération pour examiner la conformité et le respect scrupuleux des décisions initialement arrêtées, et pour constater les irrégularités. Corrélativement, l'administration du Mali, dans le souci de rendre plus efficace l'exécution des finances publiques et d'assurer un développement économique et social durable, a mis en place dès le début de l'indépendance, un système de contrôle des deniers publics.

De nos jours, le système de contrôle comporte trois niveaux. Ils sont distincts en fonction de leurs natures : le contrôle administratif, juridictionnel et le contrôle parlementaire. Toutefois, il importe, conformément aux rôles dévolus aux divers acteurs des contrôles susmentionnés, de relever des situations de redondance. A titre d'illustration, au niveau du contrôle administratif, on distingue :

- la Cellule d'Appui aux Services de Contrôle de l'Administration ;
- le bureau du Vérificateur Général ;
- le Contrôle Général des Services Publics ;
- la Direction Nationale du Contrôle Financier et ses démembrements, notamment, les Directions Régionales et les Délégations ;
- l'Inspection des Finances ;
- la Direction Générale des Marchés Publics et ses Directions Régionales ;
- l'Autorité de régulation des Marchés Publics.²

¹ MEF, DGB. Lois de Finances 2021, 2022 Budget – Citoyens.

² TOURE A. Améliorer la gestion des dépenses publiques au Mali, 2010,

En dehors des structures sus énumérées, il existe une douzaine d'Inspections ministérielles, qui sont aussi chargées à priori du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, sans compter le contrôle externe effectué par d'autres structures. Dans le contexte de la multitude des structures de contrôle, présenté plus haut, il se pose un problème de duplicité dans la conduite des missions confiées aux différentes structures. Du coup, certaines interrogations surgissent. Quelles sont réellement les différentes structures de contrôle des finances publiques au Mali ? Quelle analyse peut-on faire du mécanisme de fonctionnement de ces structures ?

L'objectif de ce papier est avant tout d'identifier les vraies structures de contrôle, d'analyser le dispositif de contrôle des opérations budgétaires en faisant ressortir, non seulement les susceptibles atouts et faiblesses du dispositif, mais aussi, faire des propositions afin d'améliorer le mécanisme de contrôle des finances publiques au Mali.

L'identification des structures de contrôle et l'analyse systémique du contrôle fait des opérations budgétaires peuvent contribuer, non seulement à l'efficacité de la gestion des finances publiques, mais également et surtout à avoir un effet bénéfique durable en terme de développement économique et social du pays. Aussi, faudrait – il le souligner, cette étude est dans le sillon de la recherche dans le domaine de la gestion des finances publiques en focalisant sur l'analyse systémique des structures de contrôle des finances publiques au Mali.

Dans un premier temps, la présente réflexion s'intéresse à la méthodologie utilisée et à la revue littéraire, notamment, un aperçu sur certaines études antérieures en rapport avec la thématique.

Dans un second temps, l'étude porte sur les résultats de recherches de terrain, notamment, celles relatives à l'aspect documentaire et l'administration d'outils de recherche. Et dans la troisième partie, l'étude se focalise sur une discussion centrée sur la problématique de la nécessité du déficit budgétaire, qui nous renvoie à des approches différentes.

1. Matériels et méthodologie

La recherche documentaire, l'administration d'un questionnaire et des entretiens avec certains agents des structures de contrôle et des adjudicataires de commande publique ont constitué l'essentiel des outils et des techniques méthodologiques. Un échantillonnage aléatoire (au total 50 personnes enquêtées), a concerné 40 agents des structures de contrôle, dont 10 agents du Bureau du Vérificateur Général et 10 personnes acquéreurs de commande publique. La revue de la littérature a permis de mettre la main sur un certain nombre de travaux précédents.

Des travaux antérieurs ont porté plus ou moins sur cette thématique, notamment : *Finances publiques Espace UEMOA /UNOA (N. MEDE et al., 2017)*. L'étude s'est surtout focalisée sur la problématique d'harmonisation (la fédéralisation) des règles juridiques, comptables et statistiques des finances publiques dans l'espace de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. A ce titre, l'étude met en exergue les réformes, les principes, les procédures et les organes de la gestion financière dans ledit espace économique et monétaire. *Réforme des finances publiques au Mali : approche comparée avec l'expérience française, (S. TOUNKARA, 2020)*. L'étude fait, à suffisance, allusion à l'engagement du Mali dans une réforme de son système de gestion des finances publiques. Elle constate qu'après plusieurs décennies de mise en œuvre, les résultats restent mitigés et la réforme est toujours confrontée à plusieurs défis, d'où, la nécessité d'une analyse comparative avec l'expérience française afin d'offrir des opportunités au Mali en termes de leçons et de préconisations. *L'évaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques de la profession comptable privée (MEF, BM, nov. 2002)*. Les travaux de cette évaluation se sont intéressés essentiellement au cadre légal, règlementaire, institutionnel et aux aspects relatifs à l'élaboration, à l'exécution et au contrôle budgétaire. Il s'est agi dans l'étude, d'évaluer le circuit des ressources budgétaires, d'analyser le circuit de la dépense, d'examiner la comptabilité publique et la gestion de la trésorerie et aussi la comptabilité matière.³ L'étude a également fait un diagnostic des trois niveaux de contrôle, à savoir l'administratif, le juridictionnel et le parlementaire ; ainsi que la profession comptable. Bien qu'ayant mis en exergue les atouts et les faiblesses des trois niveaux de contrôle, certains acteurs clés du système actuel de contrôle comme le Bureau du Vérificateur Général n'ont pas été du champ de l'étude.

Stratégie de changement pour une gestion performante des finances publiques 2017 – 2021 ;⁴ une étude effectuée par le Ministère de l'Économie et des Finances, à travers la Cellule d'Appui à la réforme des Finances Publiques (CARFIP), dans le cadre du plan de réforme de la gestion des finances publiques au Mali. L'étude a d'abord fait un état des lieux de la gestion des finances publiques au Mali. Elle a proposé une vision, des politiques et des orientations stratégiques pour le plan de réforme GFP Mali. Elle s'est ensuite focalisée sur l'analyse du

³ BAGAYOKO S. et al. (2002). Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques de la profession comptable privée, 27066(1), 10-32.

⁴ MEF. (2016). Stratégie de changement pour une gestion performante des finances publiques 2017-2021, 1(1), 25-55.

système de gestion des finances publiques en s'appuyant sur les travaux d'évaluation du Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP). L'étude a aussi mis l'accent sur la préparation et l'exécution du budget, la transparence, la gouvernance financière et le contrôle budgétaire, en mettant en exergue les forces et les faiblesses constatés. Cependant, si elle indique en matière de contrôle budgétaire la réalisation d'une cartographie des risques, elle ne dégage pas, de façon succincte, la redondance d'acteurs impliqués, mais plutôt les contrôles redondants ou inutiles.

Le contrôle des finances publiques au Mali D'indispensables réformes, de GUINDO M., 2021. L'étude a mobilisé une importante quantité de données, notamment, des textes législatifs et réglementaires, des opinions de praticiens du contrôle, sans faire allusion à celles d'utilisateurs du contrôle. Elle a démontré certes, que la multitude de textes porte beaucoup sur la structure des organismes en charge du contrôle (les dynamiques de création, de suppression, de recréation, de modification, de scission, etc.), mais, sans approfondissement du pourquoi de tous ces mouvements. Même s'il y a un début d'annonce, selon l'auteur, le contrôle des finances publiques manque de vision systémique, et qui est l'une des principales causes de son inefficacité. Ce manque de vision systémique, toujours selon l'auteur, est dû en partie à l'absence de suites aux différents contrôles opérés. L'étude étant particulièrement portée sur la nécessité de réformes, l'auteur recommande aussi la création d'une véritable cour des comptes, l'institutionnalisation de l'audit interne, la suppression de certains corps d'inspection, sans pour autant insister, non seulement sur l'effet de redondance avec d'autres organes de contrôle, mais aussi, et surtout, sur une réelle volonté politique, laquelle a, à notre avis, une prééminence sur les textes et les organes au Mali.

2. Résultats

2.1. Aperçu sur l'évolution des finances publique (recettes et dépenses du budget d'Etat) au Mali durant la période 2014 - 2021

Le budget est aussi un document juridique dans la mesure, où, il prend la forme d'un acte administratif en ce qui concerne les collectivités locales, les établissements publics et d'une Loi concernant l'Etat, c'est-à-dire la Loi de finances de l'Etat.

La Loi de finances détermine pour un exercice budgétaire donné, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Il existe en général trois types de Loi de finances qui sont :

- la Loi de finances initiale autorisant la perception des ressources, notamment, par des prélèvements sous forme d'impositions de toute nature et l'exécution des dépenses prévisionnelles ;
- la Loi de finances rectificative qui selon les besoins modifie en cours d'année certaines dispositions de la Loi de finances initiale ;
- la Loi de règlement qui arrête, chaque fin d'année budgétaire, le montant définitif des dépenses et des recettes de l'Etat ainsi que le résultat budgétaire (déficit ou excédent qui en découle), ratifie les opérations réglementaires ayant affecté l'exécution du budget, décrit les opérations de trésorerie.⁵

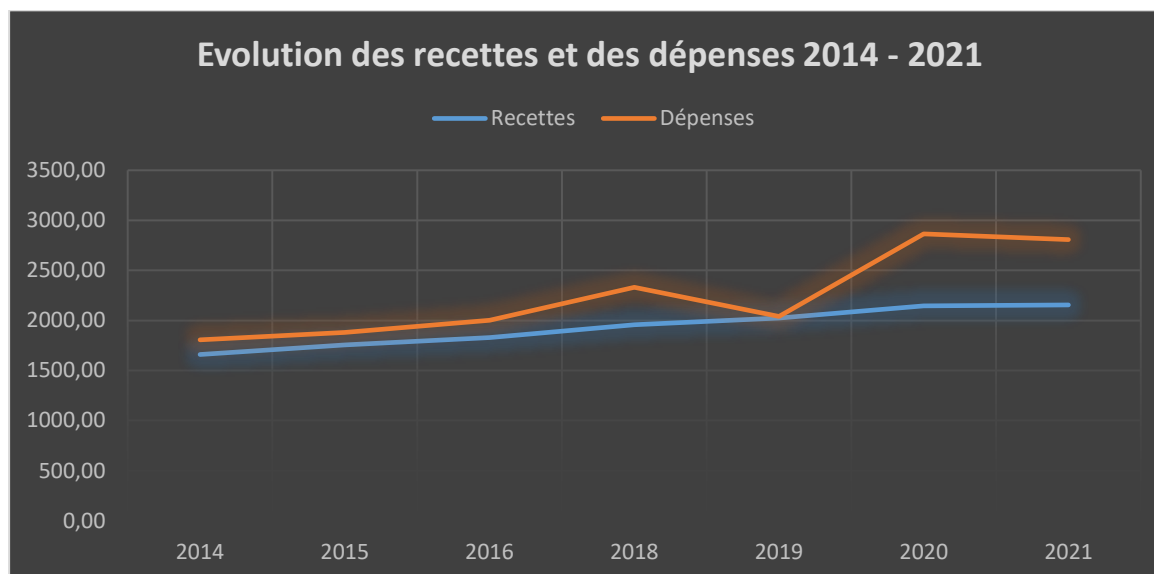
Les finances publiques au Mali se caractérisent par une croissance plus ou moins régulière des dépenses, due en grande partie à la volonté politique « *du déficit voulu* ». Bien que la dette publique ait augmenté en 2021 pour atteindre 52% du produit intérieur brut,⁶ ce taux est encore en loin de celui indiqué le critère de convergence économique de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, qui est de 70% de ce indicateur macroéconomique. Cette marge de manœuvre en matière d'endettement donne l'opportunité de sciemment augmenter les charges publiques par rapport aux ressources propres et de chercher d'autres sources pour le financement du déficit occasionné par emprunts extérieurs ou par émissions de titres du trésor public.

Partant de tout ce constat, le graphique 1 (p.8) édifie sur l'évolution des deux composantes du budget de l'Etat en République du Mali.

De son redressement progressif, notamment, à partir de 2014, après l'enclenchement des difficultés engendrées par le coup d'Etat de 2012 jusqu'en fin 2021, l'économie malienne connaît une relative augmentation annuelle de ses ressources budgétaires passant de 1 660 milliards de francs CFA en 2014 à 2 155 milliards en 2021, soit un taux d'accroissement global de 29, 81%. Ce taux croissant des ressources durant la période indiquée et malgré la crise a été beaucoup plus perceptible en 2020. Cependant, compte tenu du potentiel fiscal et de la marge de manœuvre de l'Etat, surtout en terme de participation au capital social des entreprises de production et autres sources non fiscales, cette progression du taux des ressources mobilisées reste encore faible (figure 1).

⁵ Op.cit., p.4

⁶ MEF Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie d'endettement à moyen terme (SDMT, 2021), avril 2022

Figure N° 1 : évolution au Mali des recettes et des dépenses, de 2014 à 2021

Sources : données des administrations nationales (DGB, DNTCP, de 2015 à 2022) et le rapport N°21/67 de mars 2021, FMI

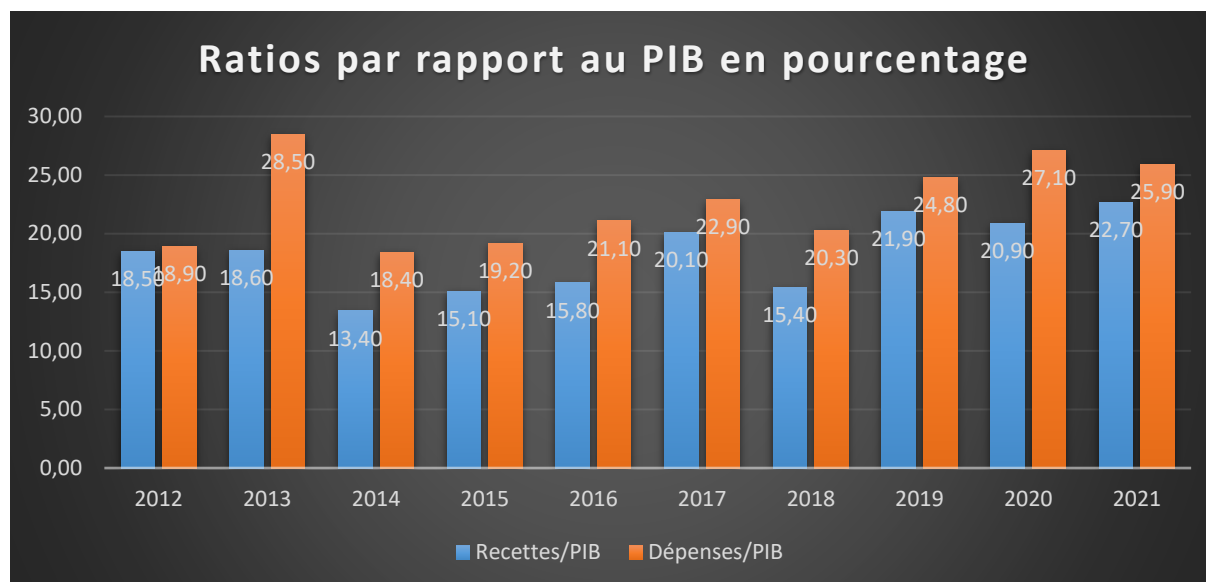
Quant aux dépenses engagées, elles connaissent une progression remarquable par rapport aux ressources générées passant de 1 806 milliards de francs CFA en 2014 à 2 808 milliards en 2021, soit, une croissance globale de 55,48% sur la même période. Les finances publiques au Mali se caractérisent par une croissance plus ou moins régulière des dépenses, due en grande partie à la volonté politique « *du déficit voulu* ». Bien que la dette publique ait augmenté en 2021 pour atteindre 52% du Produit Intérieur Brut,⁷ ce taux est encore loin de celui indiqué par le critère de convergence économique de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, qui est de 70% de ce indicateur macroéconomique. Cette marge de manœuvre en matière d'endettement, notamment, pour financer les investissements publics, donne l'opportunité aux autorités publiques, de sciemment augmenter les charges publiques par rapport aux ressources propres et de chercher d'autres sources pour le financement du déficit occasionné, notamment par les emprunts extérieurs ou par émissions de titres du trésor public.

L'évolution des finances publiques peut être aussi aperçue sous l'angle du Produit Intérieur Brut. Le Produit Intérieur Brut étant un indicateur macroéconomique majeur, une comparaison des recettes et des dépenses du budget avec ce dernier requiert une importance particulière.

⁷ MEF Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie d'endettement à moyen terme (SDMT, 2021), avril 2022

La figure N° 2 nous illustre aussi l'évolution des deux composantes du budget en rapport avec le Produit Intérieur Brut durant la période indiquée.

Figure N° 2 : ratios caractéristiques de l'évolution des composantes du budget de l'Etat par rapport au Produit Intérieur Brut



Source : données récapitulées des administrations nationales (DNCF, DGB, DNPB), de la BAD, OCDE, PNUD, 2015- 2022

Les ressources régulières tout comme les dépenses connaissent certes une augmentation, mais beaucoup plus en dents de scie rapport avec le Produit Intérieur Brut. Autres constats palpables, ce sont les taux élevés en pourcentage du produit intérieur Brut et par an, des dépenses (28,50% en 2013 ; 27,10% en 2020) par rapport aux recettes (22,70% en 2021 ; 21,90% en 2019).

2.2. Analyse du système de contrôle interne ou contrôle administratif

Le contrôle administratif est un contrôle interne exercé au sein de l'administration, soit avant le paiement des dépenses et le recouvrement des recettes (contrôle à priori), soit après le paiement ou le recouvrement (contrôle à posteriori). Ce contrôle administratif interne est effectué en général par voie hiérarchique, par la Direction Nationale du Contrôle Financier, l'Inspection Générale des Finances et le Contrôle Général des Services Publics. A ces structures de contrôle administratif, s'ajoutent les Inspections Générales du Trésor, de la Douane, des Impôts, les Inspections Techniques de la plupart des ministères sectoriels ainsi que le contrôle effectué par le comptable public du trésor.⁸

⁸ Op.cit., p.6

Malgré sa relative indépendance et « l'externalité » du mécanisme de contrôle, le Bureau du Vérificateur Général exerce un contrôle appartenant au champ du contrôle administratif.

2.2.1. Structures de contrôle interne

Le contrôle administratif interne comprend le contrôle à priori exercé par voie hiérarchique et par la Direction Nationale du Contrôle Financier.

- **Contrôle administratif interne à priori exercé par la Direction Nationale du Contrôle Financier**

La Direction Nationale du Contrôle Financier, placée sous l'autorité du Ministère chargé de l'Economie et des Finances assure pour l'essentiel le contrôle, à priori des opérations budgétaires. C'est une direction technique créée par l'ordonnance N°85-30/P-RM du 19 décembre 1985. Son organisation et ses modalités de fonctionnement sont fixés par le Décret N°04-546/P-RM du 23 novembre 2004 qui a remplacé le Décret N°90-196/P-RM du 15 mai 1990.

Au terme de l'article 2 de l'Ordonnance sus citée, la Direction Nationale du Contrôle Financier a pour mission :

- d'assurer le contrôle des finances de la République du Mali (budget d'Etat, des Collectivités, budgets annexes et de tous autres budgets et comptes publics ainsi que les opérations de trésorerie correspondantes) ;
 - d'exercer un contrôle financier au sein des entreprises nationalisées, des sociétés d'Etat, des offices, des régies, des sociétés d'économie mixte et des établissements publics ;
 - d'informer et de conseiller le ministre chargé des finances pour tout projet de réglementation, d'instruction ou de décision ayant des répercussions sur les finances de la République du Mali.
- Partant de ses missions, il est plus que plausible d'affirmer que le contrôle financier doit être un instrument visant à créer les conditions d'équilibre entre le respect de l'autonomie des gestionnaires des deniers publics et celui de la régularité dans le pilotage des dépenses publiques. Ce faisant, le contrôle financier doit aussi être centré sur la maîtrise de l'exécution des lois de finances, notamment, l'identification et la préservation des risques budgétaires.

Tous les actes portant engagement de la dépense sont soumis au visa préalable du contrôleur financier. Ces actes sont examinés au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité

des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et des règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires, etc.⁹

➤ Atouts

Le contrôle financier est pratiquement l'exclusif rempart qui peut prévenir des engagements irréguliers de dépenses par un ordonnateur : apposition préalable du visa du contrôleur financier avant le mandatement de la dépense.

Aussi, faudrait-il le souligner, la déconcentration progressive de ce contrôle par la mise en place de contrôleurs délégués auprès d'ordonnateurs contribue à rendre plus souple, plus efficace et efficiente le contrôle des opérations budgétaires.

Le contrôle financier est censé, de par ses missions, participer à l'expression de la bonne gouvernance, à la lutte contre la délinquance financière, à la maîtrise des dépenses publiques et même de façon générale à la lutte contre la pauvreté.

Autres avantages : la Direction du Contrôle Financier élabore périodiquement les situations d'exécution des budgets publics, informe sur le rythme de consommation des crédits budgétaires, permet, par le rapprochement de situations avec le Trésor public, la consolidation du Tableau des Opérations Financières.

Cependant, il est regrettable de constater que tous ces atouts du contrôle financier peuvent être sans rendement et sans efficacité, si le domaine des finances est gangrené par des pratiques peu orthodoxes de gestion de finances publiques.

Ainsi, M.T, adjudicateur de la commande publique atteste : « *le contrôle financier au Mali n'est plus qu'un contrôle de routine, car, si tu payes les 10 à 15% du montant de la commande au contrôleur, il t'aide à mieux habiller juridiquement ton offre qui sera ainsi conforme aux normes exigées* ».

➤ Faiblesses

Les faiblesses du contrôle financier résident tout d'abord au niveau de l'objet de contrôle : la vérification de la conformité des opérations budgétaires avec la Loi de Finances. C'est un simple contrôle documentaire, limité aux vérifications de la régularité administrative des dépenses publiques. La transmission des dossiers en retard constitue très souvent des entraves à l'efficacité du contrôle. Compte tenu du caractère préventif du contrôle financier, le manque

⁹ Op.cit., p.6

de formation continue et de motivation à hauteur, l'absence de contrôle des contrôleurs peuvent constituer des risques importants de surfacturation des achats publics.

➤ Propositions

Pour éviter la routine et la simple vérification de la régularité administrative dans le contrôle des opérations budgétaires, certaines dispositions peuvent être envisagées, à savoir :

- l'élargissement du champ de contrôle à priori au-delà du simple contrôle de régularité en y instaurant des éléments du contrôle de l'efficacité dans la procédure d'exécution de la dépense publique ;
- la prévision des mécanismes d'approbation automatique des engagements pour favoriser les approbations électroniques ;
- la mise en place d'un dispositif indépendant de contrôle des contrôleurs ;

- **Contrôle administratif interne à posteriori effectué par l'Inspection des Finances et le Contrôle Général des Services Publics**

L'Inspection des Finances, comme service central, est créée par l'Ordonnance N°00-059/P-RM du 28 septembre 2000. Elle a pour missions principales, conformément à l'article 2 de ladite Ordonnance, de :

- contrôler le fonctionnement et l'action des services et organismes relevant du Ministère chargé des finances ;
- contrôler la gestion des deniers publics appartenant ou confiées à l'Etat, aux établissements publics qui leur sont rattachés. A cet effet, elle contrôle la régularité des opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets ;
- veiller au respect et à l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à la gestion administrative, financière et matérielle des services et des organismes du Département ;
- assister les services ou organismes et les collectivités territoriales par des conseils de gestion ou la mise en œuvre de programme de formation pour contribuer à une gestion saine et efficace des services et des deniers publics.

Partant de ce constat, on peut dire que l'Inspection des Finances est un instrument administratif de persuasion, de dissuasion et même de sensibilisation entre les mains de l'autorité de l'Etat dans sa politique de gestion efficace des deniers publics et de son administration.

L'Inspection des Finances est placée sous l'autorité du Ministre chargé de l'Economie et des Finances et contrôle la gestion financière de toutes les structures qui reçoivent, détiennent ou gèrent des fonds publics. Elle est plus précisément chargée d'examiner la marche des services

financiers et comptables de l'Etat et du contrôle de la gestion financière des administrations publiques, civiles et militaires, des collectivités locales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixtes et des établissements privés qui reçoivent des subventions de l'Etat.

Les missions de vérification, d'enquête ou d'évaluations menées par l'Inspection des Finances, de façon concomitante souvent avec l'exécution, donnent lieu à l'établissement de rapports qui sont adressés au ministre de tutelle à qui l'Inspection rend compte et au Premier Ministre en deux exemplaires.

Le Contrôle Général des Services Publics exerce également le contrôle à posteriori et est placé sous l'autorité du Premier Ministre. Cette structure a pour missions essentielles aussi, le contrôle des administrations, des services et des établissements publics, des organismes de toutes natures, faisant appel directement ou indirectement au concours financier de l'Etat et des collectivités publiques. Il est assigné à cette structure, la vérification des opérations des ordonnateurs, des comptes des comptables publics ; la recherche d'éventuelles pratiques de corruption ou de délinquance économique et financière dans les services et les organismes de contrôle.¹⁰

➤ Atouts du contrôle administratif à posteriori

La création d'une Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration qui a en charge d'examiner les rapports des différentes structures de contrôle administratif afin de donner une suite appropriée à chaque rapport, constitue une avancée significative dans l'atteinte des objectifs assignés au contrôle administratif.

Le Contrôle Général Services Publics, malgré son rattachement à l'administration, est l'une des Institutions Supérieures de Contrôle et est aussi membre, au même titre que le Bureau du Vérificateur Général, de « l'International Organization of Supreme Audit Institutions ».

➤ Faiblesses

Les structures de contrôle administratif à posteriori produisent des résultats intéressants, mais il existe des zones d'ombres en terme de taux de couverture de contrôle du budget de l'Etat (seulement 15 à 20%), de nombre de missions assez faible et qui sont en grande partie des missions de constat de régularité et non d'audit, ou encore de missions commandées à la demande des autorités.

¹⁰ Op.cit., p.6

Aussi, faudrait-il le souligner, les deux structures de contrôle ont un fort besoin de rajeunissement leurs ressources humaines, car, selon S.D, agent à la sous direction – ordonnancement de la Direction Générale du Budget : *« l'Inspection Finances et même le Contrôle Général Services Public sont devenus des zones de recasement des futurs partants à la retraite qui ont de la peine à se concentrer pendant plus d'une heure de temps. Bref, ces structures sont synonymes de dépotoirs et source de manque de dynamisme et de vitalité dans l'accomplissement de leurs missions ».*

➤ Propositions

Les contrôles internes sont de plus en plus effectués ou appuyés par des applications informatiques ¹¹ : le système intégré de gestion des taxes et assimilés pour la fiscalité interne ; le système douanier automatisé pour la fiscalité de porte ; le système intégré de gestion des dépenses publiques du programme de réforme économique pour le développement (SIGD – PRED) pour la phase administrative de la dépense publique ; le système intégré de gestion des marchés publics pour la préparation de la commande publique ; la comptabilité matière pour la gestion du patrimoine de l'Etat. En dépit de ces efforts louables pour une plus grande fluidité des opérations en matière de recettes et de dépenses, des suggestions peuvent être faites, notamment, pour :

- rendre plus attractives les structures de contrôle à posteriori afin d'avoir à disposition des cadres compétents des corps du domaine des finances ;
- résoudre le problème de ressources matérielles et financières en adéquation avec les tâches et les résultats attendus ;
- rationaliser l'organisation et le rôle des structures de contrôle administratif afin d'optimiser leur performance.

2.3. Analyse des structures de contrôle externe

2.3.1. Contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel relève de la section des Comptes de la Cour suprême qui est la plus haute instance juridique, administrative et de contrôle des Comptes au Mali.

La Constitution (art.23 et 81) et la Loi Organique n° 96-071 du 16 décembre 1996 (art.82, 112, 122 à 140) confèrent à la section des Comptes de la Cour suprême, de larges pouvoirs de contrôle (très étendus) sur les sociétés et les entreprises publiques, de même que les autres

¹¹ GUINDO M. (2021) Le contrôle des finances publiques au Mali D'indispensables réformes, p.37-38.

structures et organismes disposant ou bénéficiant d'un concours financier public. La Cour suprême déclare la conformité ou pas entre le compte administratif du budget de l'Etat et le compte du payeur général (art. 130 et 144 de la Loi Organique).¹²

➤ Atouts

La section des Comptes de la Cour Suprême dispose de deux chambres compétentes : la chambre du jugement des Comptes et la chambre de discipline budgétaire. La section dispose également de la possibilité d'infliger des amendes pour la non production des Comptes ou la non-exécution des décisions juridictionnelles. Elle peut aussi mettre en débet les comptables publics lors de la présentation des irrégularités.¹³ En effet, seul le Président de la République échappe aux poursuites de cette section des Comptes (art. 95 de la Constitution). La section peut aussi saisir le Ministre de la Justice pour des faits constitutifs de crime ou de délit (art. 112 de la Loi organique).

➤ Faiblesses

- la section ne dispose pas d'autonomie financière pour mener à bien sa mission. Etant une simple section, à l'image d'une division, son budget est intégré dans le budget de la cour suprême, ce qui limite considérablement sa marge de manœuvre.
- la section souffre également de problèmes d'effectif et de formation continue dans les techniques en audit.

➤ Propositions

Pour pallier ces insuffisances constatées, certaines mesures peuvent être prises, comme :

- l'érection de la section en Cour des Comptes avec la possibilité d'être membre à part entière de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle ;
- doter la section en moyens afin qu'elle puisse être en mesure de mener à bien ses missions, conformément aux normes méthodologiques de travail exigées par les institutions internationales en charge de contrôle standard.

2.3.2. Contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire s'opère d'abord par le vote du budget ou adoption de la Loi de finances de l'année. Ce vote autorise l'exécutif à percevoir les recettes prévisionnelles et à exécuter les dépenses envisagées.

¹² Op.cit., p.6

¹³ O, Idem

Aussi, revient-il au Parlement d'adopter la Loi de règlement qui sanctionne l'exécution effective de la Loi de finances.

➤ Atouts

L'Assemblée Nationale dispose d'une entité en charge des questions de finances, d'économie, du plan et qui est responsable du contrôle parlementaire. La commission peut faire appel à toutes les compétences qu'elle juge utile tant au sein de l'Assemblée Nationale qu'à l'extérieur pour l'assister dans sa tâche. Tous les partis politiques présents à l'hémicycle sont représentés à la commission des Finances, de l'Economie et du Plan.

➤ Faiblesses

Les membres de la commission sont issus d'horizons divers. Ils ne sont pas forcément du domaine de l'économie, des finances ou du secteur bancaire. Cet état de fait peut avoir un impact sur la qualité de la prestation de la commission.

La commission est contrainte dans son rôle par le manque de moyens humain, matériel et financier, qui affecte la qualité et limite l'efficacité de l'intervention de la commission.

➤ Propositions

Les insuffisances engendrées par la disparité de provenance des élus et le manque de moyens peuvent être comblées par :

- le renforcement continu des capacités tant des élus – parlementaires que des techniciens d'appui ;
- la mise en place des mécanismes de suivi (par des experts) des projets d'investissement et de développement.

2.3.3. Bureau du Vérificateur Général

Le Vérificateur Général du Mali a été institué par la Loi 03-030 du 25 août 2003. Son institution répond à un souci d'innovation dans le dispositif institutionnel de contrôle au Mali à travers la mise en place d'une autorité administrative indépendante chargée de la vérification générale dont les missions doivent contribuer à une meilleure gestion des ressources publiques.

➤ Atouts

L'esprit du cadre juridique du Bureau est imprégné des valeurs et des principes d'indépendance prescrits dans les textes de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle. Le Vérificateur Général est une institution administrative et indépendante. Il exerce un mandat unique non renouvelable et est recruté sur la base d'une procédure collégiale et indépendante. Il dispose d'une autonomie financière (un budget annuel d'environ 4,5 milliards

de francs CFA) et recrute son personnel. Il prête serment et il ne lui peut être opposé le secret professionnel et arrête librement son programme de travail.

Tous ces aspects sus évoqués renforcent l'idée qu'au Mali, le Bureau du Vérificateur Général est pratiquement la seule Institution Supérieure de Contrôle digne de ce nom. Une enquête de terrain (tableau 1) confirme cette hypothèse. L'enquête a porté sur l'administration d'un questionnaire à 30 agents de trois structures de contrôle censées être des Institutions Supérieures de Contrôle au Mali : l'Assemblée Nationale, la Cour Suprême et le Bureau du Vérificateur (tableau).

Tableau N°1 : relatif aux opinions d'enquêtés (30 agents) sur certains aspects pertinents du Contrôle des Institutions Supérieures de Contrôle au Mali

Institutions / Aspects de Contrôle	Assemblée Nationale		Contrôle effectué par la section des comptes Cour Suprême		Bureau du Vérificateur	
	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Régularité des opérations	10	-	10	-	10	-
Qualité de la gestion des ordonnateurs et des comptables	2	8	3	7	10	-
Indépendance fonctionnelle et organisationnelle	-	10	-	10	10	-
Autonomie financière	-	10	-	10	10	-
Ressources humaines adéquates	1	9	2	8	6	4

Source : enquêtes de terrain, 2021

L'analyse des données du tableau 1 nous édifie sur le fait que l'aspect – contrôle de la régularité des opérations a été confirmé par tous les enquêtés des différentes structures concernées. L'aspect – qualité de la gestion des ordonnateurs et des comptables est très significatif au niveau du Bureau du vérificateur Général, dû au fait que ce Bureau dispose de l'autonomie financière et d'indépendance dans son organisation et son fonctionnement (réponses affirmatives des dix agents enquêtés). L'aspect – indépendance fonctionnelle et organisationnelle atteste cette particularité du Bureau du Vérificateur Général (confirmation faite par tous agents enquêtés

dudit service). Quant à l'aspect – ressources humaines adéquates, les réponses des enquêtés des deux autres structures indiquent que ces deux structures n'ont pas de ressources qualifiées en la matière. Les élus de la nation, par exemple, qui sont élus par suffrage quinquennal, n'ont pas, dans la majeure partie des cas, de qualifications requises de contrôleurs pour mener à bien cette tâche.

➤ Faiblesses

Le vérificateur Général contrôle la gestion qui a été faite des ressources publiques par les services centraux et déconcentrés (entreprises publiques à caractère administratif, entreprises publiques, collectivités locales), les programmes de développement, les délégations de service public, notamment, les associations et Organisations Non Gouvernementales qui reçoivent des subventions publiques. Ce contrôle porte, en général, sur la régularité des actes de gestion et aussi la performance et l'efficacité des dépenses effectuées.

Cependant, force est de constater que les vérifications opérées ont beaucoup plus trait à des vérifications financières de conformité qu'à celles de performance et d'efficacité. Sur la trentaine de missions de vérification en 2013 et 2014, seulement, 03 missions étaient des missions de vérification de performance et d'efficacité. Aussi, convient – il de le noter, les missions de vérification, à notre avis, sont très insuffisantes (seulement 34 missions en 2 ans), compte tenu du nombre de structures à vérifier.

Dans le but de sauvegarder l'intérêt général, il serait idoine d'étendre au Vérificateur Général, les prérogatives édictées par le code de procédure et sont relatives aux privilèges de juridiction accordés à certains agents publics comme les ministres, les gouverneurs de région...

3. Discussions

L'analyse des données de terrain démontre que, malgré une timide progression des ressources et même des dépenses budgétaires, un déséquilibre existe entre ces deux composantes du budget de l'Etat.

Cette situation de déficit public donne lieu à des thèses contradictoires selon les approches concernant surtout l'équilibre versus le déséquilibre budgétaire.

Si l'équilibre budgétaire conçu par la doctrine financière classique est considérée comme une « panacée », une règle sacro-sainte des finances publiques¹⁴ dans le but de l'atteinte d'une gestion budgétaire de qualité, la marge entre ressources à générer et charges à exécuter s'apprécie comme un instrument d'action économique par l'approche dite keynésienne.

¹⁴ DIOUF E.H.T, L'équilibre budgétaire en droit positif sénégalais, 2015

Le principe d'équilibre classique des finances publiques (fin XVIII^{ème} siècle – XIX^{ème} siècle), appelé approche classique repose sur une égalité arithmétique des deux composantes du budget : l'ensemble des recettes est égal à l'ensemble des dépenses. Donc, l'équilibre comptable s'impose comme un dogme et devient un principe intangible et cardinal du système libéral, dans lequel, le rôle de l'Etat doit être mineur en se limitant aux fonctions régaliennes ou missions traditionnelles de la puissance publique (diplomatie, police, justice, armée)¹⁵. Le modèle classique des finances publiques veut éviter que l'intervention financière de l'Etat ne vienne perturber les libertés économiques sur le marché et ne constitue guère une source d'inefficacité économique freinant du coup le libre jeu sur le marché. L'approche préconise trois principes sacro-saints, à savoir : la neutralité budgétaire, la limitation des dépenses publiques et l'équilibre budgétaire. Certains auteurs (leurs écrits surtout) étaient singulièrement attachés à ces principes classiques libéraux, notamment A. Smith (1776), T.R. Malthus (1798), D. Ricardo (1817), F. Bastiat (1848, 1850).

Cette règle d'équilibre des finances publiques est critiquée par l'approche keynésienne qui justifie sa thèse par le fait que le marché, dans son fonctionnement peut être défaillant, car, il ne permet pas d'atteindre très souvent l'équilibre économique optimal ; ce qui provoque parfois des déséquilibres économiques. Selon l'approche, la politique économique d'un pays doit tenir compte des variations de l'équilibre budgétaire. Il s'agit surtout, d'optimiser ces variations en vue d'atteindre certains objectifs, notamment, la stabilisation de l'activité économique, la redistribution des revenus de façon à soutenir la consommation, la promotion de la croissance économique, le tout soutenu par une politique monétaire. J. M. Keynes¹⁶ a été un fervent défenseur de la nécessité de l'équilibre macroéconomique par l'intervention de l'Etat, surtout, pendant les périodes de creux économiques (conjonctures, crises).

Cependant, face aux multiples crises, de dimensions différentes que connaît le monde, le modèle keynésien d'intervention de l'Etat dans la sphère économique est de plus en plus remis en question, car, selon beaucoup de défenseurs de la théorie néolibérale, il est incapable de résoudre le problème de chômage et devient de plus en plus coûteux et inefficace pour les finances publiques.

¹⁵ POMMIER G. Le principe d'équilibre des finances publiques : une analyse comparative en Europe (France, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni), IEP Strasbourg, 2013

¹⁶ KEYNES J.M., Théorie Générale de l'Emploi, de l'Intérêt et de la Monnaie, 1936

Une nouvelle approche appelée, approche néoclassique ou néolibérale atteste que l'utilisation du budget comme instrument de politique économique s'avère inefficace et même nocive conduisant ainsi à des excès comme l'effet d'éviction¹⁷ ou encore la rigidité de l'offre. Face à ce discrédit de l'action publique, une nouvelle doctrine managériale « New Public Management », développée dans les pays anglo-saxons depuis les années 1970, puis, en Europe dans les années 1980 – 1990, va prendre corps dans les pays en développement pendant la première décennie du XXI^{ème} siècle. Orientée vers la discipline budgétaire et la rationalisation des dépenses publiques (Gestion Axée sur les Résultats), cette nouvelle doctrine est appuyée et cadrée au Mali par des directives édictées par la commission de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, lesquelles directives sont transposées dans les textes législatifs des différents pays membres. Ainsi, avec ces différentes mesures d'accompagnement, le déficit public est beaucoup plus autorisé par nécessité que par volonté politique.

Conclusion

De l'analyse de ces structures de contrôle, le constat général qui se dégage, est que l'accent est mis sur l'aspect juridique, notamment, le contrôle de régularité des opérations budgétaires, c'est-à-dire, la conformité des opérations avec les textes juridiques en vigueur. Au regard des tâches et des missions confiées, on observe aussi une situation de redondance, car il est souvent confié à plusieurs structures la même tâche à exécuter.

La grande hétérogénéité de contrôles (administratif, juridictionnel, politique, financier...) effectués par des agents et des structures aux statuts et positions variés, ne facilite ni l'efficacité, ni l'efficience dans l'exécution des mesures de contrôle des entreprises et sociétés d'Etat.

La collaboration entre les structures de contrôle est à renforcer, notamment entre le Bureau Vérificateur Général et les autres structures, gage d'efficacité dans les régularisations financières.

En effet, le budget annuel dudit Bureau étant estimé à plus de 04 milliards de F CFA, il serait très difficile d'admettre qu'à travers la collaboration entre le vérificateur et les autres structures,

¹⁷ Il s'agit en substance du théorème « d'équivalence ricardienne » de Barro (1974) qui met en exergue l'inefficacité d'une politique économique associant la réduction des impôts et l'augmentation de la dette publique ; de l'approche de l'effet d'éviction financière développée par M. Dietsch (1985) mettant aussi en cause l'inefficacité de la politique budgétaire qui peut être source de changement de taux d'intérêt. Ces derniers tendent également à pénaliser et à remplacer l'investissement privé et la dépense privée par la dépense publique.

les recouvrements réalisés, par exemple entre 2011 et 2015, se chiffrent à seulement 06 milliards sur des centaines de milliards d'irrégularités constatées.

Au-delà de tout ce qui est sus- évoqué, les structures de contrôle ont un fort besoin d'appui et de volonté politique pour mener à bien les missions qui leur sont confiées.

Bibliographie

1. Article de revue

BAGAYOKO S. & al., (2002). Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques de la profession comptable privée, 27066(1), pp. 32-49.

BARRO R.J., (1974). Are Government Bonds Net Wealth ? Journal of Political Economy, V.82, N°6, pp. 1095-1117.

DIETSCH M., (1985). Les Imperfections des marchés et l'effet d'éviction directe de la dette publique. Cas de la France, Paris, Economie et Société, pp. 81-108.

MEF., (2022). Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie d'endettement à moyen terme (SDMT), Bamako, p.8.

2. Livre

BOUVIER M. et al., (2016). Finances publiques, 14^{ème} édition, Lextenso éditions, LGDJ.

DIOP M., (2014), Finances publiques sénégalaises, 2^{ème} édition, Edition Clairafrique, Dakar.

DEVAUX G., (1957), La comptabilité publique, Paris, Tome 1, PUF.

FABRE F.J., (1968), Le contrôle des finances publiques, Collection SUP L'économiste, PUF.

GUINDO M., (2021) : Le contrôle des finances publiques au Mali. D'indispensables réformes, Harmattan Mali.

KEYNES J.M., (1936), Théorie Générale de l'Emploi, de l'Intérêt et de la Monnaie, Edition Payot, Paris.

MEDE N. et al., (2017). Finances publiques Espace UEMOA /UMOA, Harmattan Sénégal.

OUATTARA T. A., (2002), L'économie des finances publiques et le système budgétaire malien, Edition Jamana, Bamako.

TOUNKARA S., (2020), Réforme des finances publiques au Mali : approche comparée avec l'expérience française, Harmattan Mali.

SY O., (2013), Note sur les fondements, le bilan et les perspectives de la réforme de décentralisation de la gestion publique au Mali, Institut Local, Bamako.

3. Thèse

GUINDO M., (2020) : « L'évolution du système de contrôle des finances publiques au Mali »
Thèse de doctorat en sciences juridiques – Droit public IRCM Université de Strasbourg.

POMMIER G., (2013) : « Le principe d'équilibre des finances publiques : une analyse comparative en Europe (France, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni » Thèse en études politiques, IEP Strasbourg,

SOUMOUNOU S., (2016) : « Evaluation de la pratique du contrôle financier de la DNCF du Mali » Mémoire, SESAG Dakar

MEF., (Avril 2022). *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie d'endettement à moyen terme (SDMT)*, Bamako, p.8.

<https://www.afrilex.u-bordeaux4.fr> TOURE C. *Le système de contrôle des finances publiques au Mali*, consulté le 19 avril 2016 et en 2020

<https://www.imf.org> TOURE A.. DG du budget (2011). *Améliorer la gestion des dépenses publiques au Mali*, Conférence sur les grands défis et opportunités du Mali, consulté en mai 2016 et août 2020

www.bvg-mali.org Communication du Vérificateur Général (décembre 2011) au séminaire de l'IGE, *l'Inspection générale d'Etat et les inspections ministérielles face au défi de la bonne gouvernance*, Abidjan, décembre 2011, consulté en avril 2018 et en 2020

<https://www.imf.org> (2002). *Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques de la profession comptable privée, République du Mali, Report N°27066, Vol. I, nov. 2002, consulté en juil. 2020*