

# Mali-FMI : LA CHAÎNE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE AU CRIBLE

Les performances de l'économie de notre pays, ces deux dernières décennies, avaient été jugées exceptionnelles par les observateurs. La moyenne du taux de croissance tournait autour de 4%. Cette performance spéciale reposait principalement sur la redynamisation des exportations (le coton et l'or), la maîtrise des importations, et l'accroissement des investissements publics et privés. Le Mali avait connu une prospérité économique et un faible déficit budgétaire.

La crise sécuritaire, sociopolitique et économique survenue dans notre pays ces dernières années a engendré des conséquences multiformes largement défavorables au développement économique. Le pays s'est vu comme pris dans un étau avec les lourdes charges engendrées par le départ massif des investisseurs, des partenaires au développement, ainsi que l'affaiblissement du secteur privé national. Cette situation aura pour conséquence directe la hausse du déficit budgétaire.

Pour redynamiser l'économie, plusieurs programmes de réformes et d'ajustements de la structure de l'économie ont été appliqués, sans donner de résultats satisfaisants. L'une des difficultés majeures de notre économie est la non maîtrise de la chaîne des dépenses publiques.

La dépense se caractérise par sa vulnérabilité, bien qu'organisée selon un processus classique et contrôlé. Ce processus privilégie la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Il comprend de nombreuses étapes de vérification a priori. Plusieurs institutions ou corps de contrôle effectuent des contrôles et des vérifications a posteriori supposés engager la responsabilité des gestionnaires, ordonnateurs et comptables. Pour autant, plusieurs interlocuteurs (bailleurs, société civile, secteur privé) font état de lenteurs et de mauvaises pratiques qui gangrèment la chaîne de dépense.

Le Mali en partenariat avec le fonds monétaire international (FMI) a engagé un audit international de la chaîne de dépense pour déceler ces défaillances. Ce travail a permis aux experts du fonds monétaire de décrire la chaîne de la dépense nationale à travers d'un schéma des circuits d'information et des responsabilités des acteurs.

Cette analyse a conclu à des recommandations très pertinentes en vue de rationaliser les procédures des différentes catégories de dépenses (paies, remboursements de TVA), des investissements et des régies d'avances. L'étude a proposé une feuille de route pour mettre en œuvre les principales recommandations, voire la modernisation du circuit de la dépense publique.

**COMPLEXITÉ DES PROCÉDURES.** Le rapport des experts du FMI est sans équivoque. Il révèle que notre chaîne de la dépense publique est réputée lente, complexe et vulnérable aux mauvaises pratiques. Cette appréciation semble faire consensus parmi les acteurs socio-économiques maliens. Elle est très largement relayée par la presse et appuyée par l'opinion publique. Il ressort d'échanges entre les experts, les représentants de la société civile et des

## Elle est réputée lente, complexe et vulnérable aux mauvaises pratiques

chefs d'entreprise, le sentiment d'une corruption pouvant toucher l'ensemble des acteurs de la dépense publique, à tous les niveaux de l'administration centrale et locale et dans l'ensemble des services publics. Cette situation serait favorisée par la complexité des procédures bureaucratiques, et l'allongement des délais de la commande publique. Ce vif sentiment de défiance est accentué par l'impression d'impunité.

Il rappelle que la chaîne de la dépense dans notre pays comprend deux phases. La loi n° 96-060/PRM du 4 novembre 1996 relative aux lois de finances, fortement inspirée du modèle français, pose le principe de séparation entre ordonnateurs et comptables. Conformément à ce principe, la procédure d'exécution du budget comprend deux phases essentielles : la phase administrative lors de laquelle les dépenses sont engagées, liquidées puis ordonnancées et la phase comptable lorsque le comptable public paye sur l'ordre de l'ordonnateur la créance dûment liquidée à la charge de

d'exemple, le ministère de la Santé a procédé en 2013 à 267 livraisons au niveau central, autant de commissions ont dû être convoquées et réunies. Au sein du département de la comptabilité matière, seulement 7 cadres sont habilités à présider les réceptions dont le montant excède 2,5 millions de Fcfa.

Le traitement des dossiers excède deux mois. Il faut dire qu'au niveau des contrôles comptables dans notre pays, la phase comptable répète à l'identique des contrôles déjà réalisés en amont par le contrôleur financier, en particulier pour ce qui concerne le contrôle de régularité. Une chaîne de la dépense plus intégrée qui rapprocherait ordonnateurs et comptables pourrait empêcher cette surabondance de contrôles. Ici, le circuit des « dossiers papiers » constitue une vulnérabilité.

Les dossiers papiers, avant d'être enregistrés dans le système d'information pour engagement, passent d'administration en administration, transportés le plus souvent à motocyclettes, ce qui génère plusieurs aléas : perte

Le rapport indique que l'essentiel des pertes financières est lié à la mauvaise gestion portant paradoxalement sur les procédures les plus contrôlées. Le détail des anomalies de gestion montre un risque important sur les procédures de marchés (65% en volume financier des anomalies constatées liées à la chaîne de la dépense), les procédures de dépense (26%), les régies (8%) et dans une moindre mesure, la livraison des biens et les constats de service fait (2%).

Ces procédures, à l'exception des régies, font l'objet de contrôles nombreux et parfois redondants. Ce qui démontre que la prolifération des fautes de gestion résultant plus de l'absence de sanctions que du manque de contrôle. « Le contexte administratif malien fournit un terrain favorable aux mauvaises pratiques. Des éléments de doctrine économique considèrent la corruption comme résultant d'une transaction frauduleuse dans laquelle les agents potentiellement corrompus mettent en balance les gains espérés contre les pertes potentielles qui

décelées, les experts du FMI ont formulé des recommandations qu'ils jugent urgentes de mettre en œuvre pour une maîtrise rapide et efficace de la chaîne de dépense dans notre pays. Selon le rapport, il n'est pas nécessaire à court terme d'entrer dans une lourde réingénierie des procédures, au risque d'en accroître encore la complexité et sans doute l'inefficacité, mais plutôt de tirer partie de l'existant qui fonctionne, de mobiliser le sens de responsabilité des agents et d'appliquer réellement les règles existantes. « Le Mali doit adopter une charte de déontologie des agents publics afin de renforcer le régime de responsabilité des gestionnaires publics.

Le lever graduel du contrôle financier sur les ordonnancements et la rénovation des outils et les méthodes du contrôle stratégique, du contrôle interne est nécessaire. Il en va de même de la simplification des procédures de passation des marchés publics. La limitation des paiements en numéraire et la restriction du recours aux régies spéciales faciliteront un suivi de qualité de la gestion. Cependant, la fluidification, les remboursements de TVA doivent être une priorité, car il apparaît de l'analyse des délais de gestion que les délais les plus longs (bien que non mesurables dans les applications budgétaires) soient ceux qui interviennent en phase d'instruction », recommande le rapport.

Bref, la modernisation du cadre d'exécution de la dépense publique est une exigence rendue possible avec la crise économique que traverse notre pays. Le constat est qu'à la rareté des ressources, il faut faire correspondre un ensemble de mesures de bonne gestion afin de rationaliser les dépenses. Les conclusions de ces experts proposent des réformes qui s'attachent à l'organisation des services financiers et leur intégration, à la modernisation des moyens. Ces mesures devraient conduire à un retour à l'orthodoxie financière par une stricte application du droit budgétaire et imposer une discipline budgétaire. La modernisation du circuit de la dépense est un défi pour l'administration pour tout le secteur économique. Elle constitue une préoccupation pour l'avenir. Il est vital pour l'Etat de se réformer pour mieux maîtriser ses dépenses.

Synthèse de  
D. DJIRÉ

### Finances publiques : Le Ghana face aux marchés internationaux

Le Ghana a retenu les banques d'affaires britanniques Barclays et Standard Chartered, ainsi que l'allemand Deutsche Bank en tant que conseillers de transaction pour l'émission de son eurobond 2014.

Le montant de cette émission devrait se situer entre 1 milliard et 1,5 milliard de dollars. Le nouveau recours du Ghana aux marchés financiers internationaux, prévu pour le second semestre 2014, intervient toutefois dans un contexte très différent, en raison notamment de la dégradation de la situation macroéconomique du pays.

### BAD : Une quinquagénaire épanouie

La Banque africaine de développement avait démarré en 1964 avec un capital initial de 387 millions de dollars. A la fin de l'année dernière, elle estimait le total de ses engagements depuis ses débuts à environ 110 milliards de dollars, qui ont notamment permis d'accorder plus de 4 000 prêts et subventions. En 2009, au plus fort de la crise financière internationale, la Banque, qui s'approprie à retrouver fin juin son siège à Abidjan après une délocalisation de onze ans à Tunis, est même devenue la première organisation de financement du développement en Afrique, devant les sœurs jumelles de Washington que sont le FMI et la Banque mondiale.



Le siège du ministère de l'Économie et des Finances

l'Etat. Cette procédure donne lieu à une série de contrôles internes détaillés.

Les goulots d'étranglement de la chaîne de la dépense sont criards. Ces zones de blocage ou de lourdeurs sont plus particulièrement constatées aux étapes (hors procédures de marchés publics). Il s'agit des procédures de réception des biens ou services (attestation du service fait) qui sont quasiment systématiques, des commissions de réception examinent toute livraison supérieure à 2,5 millions de Fcfa. Elles sont présidées par le comptable matière (service du DFM) et constituées par un agent de l'administrateur de crédit, un spécialiste des biens livrés si la spécificité du matériel spécifique nécessite un avis d'expert, un membre de la Direction générale de l'administration des biens de l'Etat (DGABE). Ainsi, pour toute livraison supérieure à 10 millions de Fcfa, un représentant du Contrôle Financier (CF) assiste à la commission en tant qu'observateur.

Ces commissions se réunissent constamment. A titre

ou falsification de documents, risque de collusion entre transporteur et bénéficiaire. Ce circuit papier peut être particulièrement complexe. A titre d'exemple, tous les marchés dont le montant excède 25 millions de Fcfa doivent être visés par sept administrations différentes.

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

sont fonction directe du risque de se faire prendre. Plusieurs éléments de contexte favorisent les mauvaises pratiques notamment les faibles revenus officiels des fonctionnaires, voire de la classe politique, et une responsabilisation limitée des acteurs de la chaîne de la dépense, accentuée par la faiblesse des sanctions appliquées aux fraudeurs », souligne le rapport.

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

L'inefficacité, faute de sanc-