

LE SYSTÈME DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES AU MALI

Par M. Cheickna TOURE,
Enseignant à la Faculté des sciences juridiques
et économiques de l'université de Bamako,
Directeur d'un cabinet de conseil fiscal et douanier.

Introduction

Le Mali est un pays sous-développé qui doit relever des défis multiples et variés. Ses finances publiques se caractérisent donc par une croissance régulière et importance des dépenses et une baisse continue des ressources régulières¹.

Ce phénomène n'est pas propre au Mali; il s'explique d'une part, par le poids des charges de souveraineté, avec la création récente de divers services centraux, d'autre part, par une variété de charges inévitables destinées à soutenir l'économie nationale et à asseoir une infrastructure indispensable de voies de communications. Et la décentralisation entreprise depuis une douzaine d'années n'y a rien changé²! Aussi le professeur Loïc PHILIP a-t-il raison de souligner que, dans les États sous-développés, "sacrifier les dépenses économiques aux dépenses administratives et sociales, c'est pratiquement renoncer au développement; sacrifier les dépenses culturelles, sociales ou de santé publique, c'est abandonner tout espoir de réduire avant longtemps la misère et l'injustice actuelle. Réduire les dépenses administratives, c'est accepter une politique d'austérité et de sacrifice d'un régime autoritaire"³.

A ces facteurs caractéristiques des finances publiques du Mali, s'ajoute l'insuffisance des ressources disponibles. Celle-ci découle de la faiblesse des moyens financiers internes⁴ due à une faible pression fiscale et à une fraude

¹ Les dépenses et les recettes budgétaires représentent généralement moins de 15% du PIB, soit 395 milliards Fcfa de dépenses budgétaires en 1999 et 247 milliards de recettes budgétaires en 1999; cf. « Partenariat Mali/Banque mondiale 1999/2000 »

² Après les événements de mars 1991, le Mali a connu une véritable recomposition du paysage politique (instauration d'un régime démocratique), économique (ouverture sur une économie plus libérale prônant la justice sociale) et administrative (traduite notamment par la création de 703 communes) : voir textes officiels de la république du Mali, Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles, *Lois et décrets de décentralisation*, 4^e édit. Mars 1999; Mission de la décentralisation, *Loi n° 96-059 portant création de communes*, novembre 1996 et M. DEVEY, *Un bilan de la décentralisation*, in *Marchés Tropicaux et Méditerranéens* du 24 février 1995, p. 387 et s.

³ Loïc PHILIP, *Finances publiques, les problèmes généraux des finances publiques et le budget*, éd. Cujas, 1971, p.174.

⁴ Au Mali, la réalisation d'économie d'échelle se heurte à deux obstacles majeurs : (i) au plan macro-économique, la faiblesse des revenus financiers internes s'explique par l'application d'une politique fiscale mal définie, peu adaptée au contexte socio-économique avec pour conséquence une très mauvaise perception des impôts; (ii) au plan microéconomique, la faiblesse résulte du niveau assez bas des revenus individuels, la

massive. Il en découle que l'Etat doit constamment recourir aux capitaux privés et à l'aide extérieure, celle des « États amis » et des organismes internationaux⁵.

Les finances publiques souffrent également au Mali, en plus de la position géographique⁶, de l'existence d'un important secteur économique dit informel⁷ qui prive l'État d'énormes ressources fiscales⁸ et de la quasi-absence d'un secteur industriel⁹.

Ainsi, dans le but d'assurer son développement, de réduire les effets des problèmes que rencontrent les finances publiques, l'administration du Mali a mis en place tout un système de contrôle dès le début d'indépendance¹⁰.

La notion de contrôle est bien ambiguë et sujette à controverse. Le juriste et l'homme de la rue l'emploient dans des acceptions différentes¹¹. Pour le dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, c'est

persistance de la thésaurisation de l'épargne, l'utilisation de l'épargne potentielle pour des cérémonies multiples de même que l'achat de biens ostentatoires.

⁵ Le Mali est largement dépendant de l'aide extérieure. Au lieu de servir de complément à l'effort de financement interne, l'aide internationale intervient à plus de 50% au financement du développement du pays.

⁶ Les limites géographiques au développement économique du Mali sont énormes et multiples. Elles résultent de l'immensité du territoire (plus de 1.240.000 km²), mais aussi de la sévérité du climat (on y distingue quatre zones climatiques du sud au nord, la forestière et pluvieuse, la soudanienne herbeuse et arborée, la sahélienne peu propice aux cultures et la désertique), la faible hydrographie (le pays n'est arrosé que par deux fleuves : le fleuve Niger et le fleuve Sénégal) et par son enclavement (le pays est enserré entre sept pays, dans le sens des aiguilles d'une montre, l'Algérie, le Niger, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Sénégal et la Mauritanie), voir Rémy LENE, *Le Mali, la Côte d'Ivoire, le Sénégal*, éd. Flammarion, 1985, p. 380.

⁷ Le secteur informel est un monstre qui occupe plus de 50% de la population, principalement les femmes et les enfants. Il est en voie de mettre en péril l'existence même du secteur formel, de créer un déséquilibre structurel du système fiscal et prive l'Etat de ressources fiscales stables et abondantes. Cependant, il comporte un aspect positif non négligeable, dans la mesure où il absorbe une bonne partie de la population active et permet d'atténuer la pauvreté, Voir B. LAUTIER, *L'économie informelle dans le tiers monde*, éd. de la Découverte, 1994.

⁸ Sur la fiscalité malienne, Cheickna TOURE, *La fiscalité comme instrument de politique économique et sociale: le cas de Mali*, thèse pour le doctorat en droit, Paris II, 1998.

⁹ Le secteur industriel ne constitue pas la pierre angulaire du développement au Mali. En effet, il ne représente que 13% du PIB. Conçue après l'indépendance avec l'aide des pays socialistes et sans véritable politique industrielle au départ, l'industrialisation au Mali repose essentiellement sur la transformation des produits agricoles. Voir le Bulletin d'information économique (BIE), Dakar n°20, Caisse Française du Commerce Extérieur; le Malien Magazine, n°31 du 30 janvier 1998, p.7.

¹⁰ Territoire d'abord appelé « Bled el Soudan » qui veut dire le « pays des Noirs » par les Arabes, puis « Haut-Sénégal et Niger », ensuite « Soudan français » par la France, avec la conquête française (entreprise en 1858 à partir du Sénégal, achevée en 1893), le pays restera jusqu'en 1956 une colonie de la France. Avec l'autonomie interne de 1956 (grâce aux lois Gaston Defferre), le Soudan français prendra le nom de République soudanaise. En 1960, elle forme une éphémère fédération avec le Sénégal; le 22 septembre, après l'éclatement de la Fédération du Mali, la République Soudanaise proclame son indépendance sous le nom du Mali (en souvenir du grand empire constitué, au 14^e siècle par Sundiata KEITA, sur son aire géographique, mais qui allait de l'océan Atlantique à la frontière du Niger actuel, et de Kong en Côte d'Ivoire à la frontière avec l'Algérie); il comprend une douzaine d'ethnies « ayant l'habitude de vivre ensemble ».

¹¹ Étymologiquement, le mot « contrôle » est constitué par la contraction des deux racines « contre » et « rôle ». Cette dernière racine issue de la langue allemande signifie dans son sens originel « rouleau ». Elle a été par la suite introduite dans l'ancien droit français avec le sens de « feuille » ou « ensemble de feuilles » sur lesquelles se lisaient ou des comptes ou des instructions, voir Pierre WOLF, *Le contrôle et ses moyens d'organisation dans l'économie contemporaine*, thèse, Paris 1930, p.8.

d'abord, la marque du poinçon de l'État apposé sur les bijoux et ouvrages d'orfèvres pour garantir le titre; il s'agit ensuite d'un examen, d'une surveillance. Le " Littré " après avoir noté les origines du mot, le définit comme étant " une vérification administrative ". Pour le " Larousse ", le mot contrôle signifie " une vérification, une surveillance, un examen de certains droits ou de certains faits ".

En droit administratif, la notion n'a pas toujours été explicitée. A défaut d'une conceptualisation du terme, les auteurs s'en servent généralement à des fins distinctives. Ainsi, on parle de contrôle hiérarchique, de contrôle de légalité, de contrôle d'opportunité, de contrôle financier et de contrôle administratif. La distinction la plus remarquable est celle qui met en exergue la distinction " contrôle et examen ", " contrôle, hiérarchique et surveillance ", " contrôle de tutelle ". Toutefois, le diptyque généralement admis par la plupart des auteurs est celui qui oppose le contrôle hiérarchique au contrôle de tutelle¹².

Si, le contrôle hiérarchique est le " pouvoir pour le supérieur hiérarchique d'annuler totalement ou partiellement ou de réformer, c'est à dire de corriger, certains actes juridiques accomplis par ses subordonnés immédiats ",¹³ la tutelle est, par contre, la contrepartie d'une indépendance de nature politique accordée à une personne morale qui, dotée d'organes représentatifs propres a des intérêts différents de ceux de l'État. Elle se traduit par un ensemble de pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et leurs actes dans un but d'intérêt général.¹⁴

En somme, quelles que soient les définitions données à la notion de contrôle, il convient de retenir avec Monsieur LEVY " qu'il est le rapprochement d'une activité de l'administration, telle qu'elle est, a été ou sera avec ce qu'elle doit ou devait être ".¹⁵ En matière de finances publiques, le contrôle évoque, selon J-F. FABRE, " 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 ".¹⁶

Dans la théorie classique, la fonction de contrôle est profondément séparée de l'activité financière des administrations. Elle intervient après coup pour examiner la correcte exécution des décisions initialement arrêtées et en cas d'irrégularités pour prononcer des sanctions. Après la seconde guerre

¹² Cette distinction fut contestée par Gaston JEZE qui considère que la tutelle n'est qu'une modalité du pouvoir hiérarchique.

¹³ Cf. DUEZ et BEYRE cité par LESCYER in *Le contrôle de l'État sur les entreprises nationalisées*, p. 38.

¹⁴ Lire, MASPETION et LARQUE, *La tutelle administrative*, Recueil Sirey, 1930, p 10.

¹⁵ Lire D. LEVY, " Aspects généraux du contrôle ", Ouvrage collectif, *Traité des sciences administratives*, Sirey, p. 633.

¹⁶ J-F. FABRE, *Le contrôle des finances publiques* PUF., 1968, p.8.

mondiale¹⁷, la notion de contrôle a bien évolué. Désormais le contrôle s'exerce pendant le déroulement des opérations financières. Il n'existe donc plus une séparation entre un temps de l'action et un temps du contrôle, mais au contraire une profonde interpénétration entre eux. Cette évolution s'est techniquement concrétisée par le développement des contrôles en cours d'exécutions et même parfois avant exécution.

Tout comme celle de contrôle, la notion de finances publiques a beaucoup évolué. Dans une approche lointaine, les finances publiques s'étendaient aux deniers des personnes publiques ou des personnes privées subventionnées, peu ou prou, par des personnes publiques. Si cette approche peut être intéressante du point de vue statistique, elle n'est point satisfaisante du point de vue juridique, et c'est la raison pour laquelle, il a été retenu par les législateurs une conception plus stricte qui conduit à ne retenir que les finances des personnes publiques à l'exclusion de celles dont la gestion financière est régie par les règles du droit privé. Il en résulte que c'est le caractère des acteurs financiers qui donne aux finances publiques leur nature juridique particulière. Ainsi, la distinction entre les finances publiques et les finances privées tient essentiellement à la nature publique ou privée des acteurs de gestion, des deniers en cause¹⁸ et des règles applicables.

Les finances publiques modernes¹⁹ sont composées d'un ensemble de règles juridiques qui forment son statut; elles ont pour objet essentiel d'agir sur l'économie et le cadre social; pour cela, les collectivités publiques doivent disposer de ressources financières importantes; l'Etat ou les collectivités publiques doivent régler le mouvement des recettes et des dépenses et doivent en assurer un emploi judicieux, conforme à l'intérêt général. Ceci est valable au Mali et dans les pays d'Afrique francophone ou ailleurs comme en France ou dans les pays développés.

Malgré le mimétisme institutionnel, administratif ou financier de pays francophones, il est intéressant de constater une certaine originalité. Le fonctionnement d'une institution dépend, en grande partie, de la culture, du niveau intellectuel, du mental et de la volonté politique. Au Mali, la pratique du contrôle des finances publiques n'a pas échappé à ce phénomène. D'où

¹⁷ Période qui correspond à l'épanouissement des finances publiques modernes.

¹⁸ Cependant la distinction entre finances publiques et finances privée n'est pas aisée. En effet, il n'est pas rare que des missions de service public soient assurées par des organismes privés et inversement, que des organismes publics exécutent des tâches de nature privée. Face à cette difficulté de catégorisation, les chercheurs s'accordent généralement à utiliser un critère fonctionnel pour distinguer les deux notions. C'est pourquoi Michel PAUL peut noter que : "quand une collectivité publique ou privée utilise les pouvoirs de commandement et poursuit une mission de service public, on parlera de finances publiques, quand elle a recours à des procédés de droit commun, on parlera de finances privées", in *Les finances de l'État, budget, comptabilité*, Economica, Paris, 1981, p. 6 in fine.

¹⁹ On notera que dans la période dite classique (début du 19^e siècle – 1929), les finances publiques étaient neutres. Selon l'orthodoxie classique, le budget de l'État, doit être équilibré. Les dépenses doivent être égales aux ressources définitivement acquises. Réaliser l'équilibre budgétaire était un dogme pour les Classiques dans la mesure où le déficit budgétaire y était prohibé.

l'intérêt d'analyser ses contours et paradoxes dans un contexte de démocratisation et de lutte contre la corruption²⁰.

Un contrôle correctement effectué constitue le corollaire indispensable et logique d'un régime qui entend œuvrer dans le sens de l'intérêt général, pour la réalisation du bien commun. Or, au Mali, les autorités chargées de cette mission sont diverses et mal définies²¹. Du point de vue juridique, on y distingue une grande hétérogénéité des contrôles: des contrôles juridictionnel, politique, administratif ou financier animés par des agents et des structures dont les statuts et positions politiques et juridiques ne facilitent pas toujours l'efficacité; sur tous ces éléments, une réflexion est donc nécessaire.

Pour mieux cerner ces paradoxes et la spécificité du contrôle des finances publiques au Mali, la première partie de nos développements sera ainsi consacrée à l'étude du contrôle interne et à ses insuffisances et la deuxième partie aux causes de sa léthargie et à des propositions pour en sortir.

I – Le contrôle interne, un contrôle insuffisant.

Aujourd'hui, au Mali, comme dans bien d'autres pays sous développés, la nécessité est établie d'une action rapide et efficace des pouvoirs publics face à l'ampleur des problèmes de développement à résoudre; il en résulte que le pouvoir exécutif doit rechercher une plus grande liberté dans la gestion des crédits, mais avec le risque d'abus et de corruption, toutes choses contraires à l'idée de bonne gouvernance dans un contexte de démocratisation. Or, les bailleurs de fonds et le simple citoyen ont le regard constamment braqué sur la gestion des maigres ressources et exigent une bonne gestion du bien public. Pour y parvenir un contrôle permanent est nécessaire, notamment le contrôle interne composé de l'ensemble des vérifications exercées par des organes propres à l'administration, en général et en particulier au pouvoir exécutif, en vue d'assurer le respect des normes juridiques et financières.

Ce contrôle, dont l'objet est d'assurer la protection des deniers publics et la recherche introspective sur l'organisation et le fonctionnement des

²⁰ En octobre 1999, le président de la république, M. Alpha Oumar KONARE avait annoncé, lors de l'installation des membres de la Cour suprême l'intensification de la lutte contre la corruption et la délinquance financière. Une commission spéciale placée auprès de la présidence de la République est chargée de piloter cette action.

²¹ Il existe également d'autres types de contrôles. Ainsi, on notera du point de vue de l'objet du contrôle, la distinction entre contrôle de la régularité juridique des opérations et le contrôle de la qualité de la gestion ou contrôle d'opportunité; du contrôle qui s'exerce sur les ordonnateurs et les comptables, en considérant l'agent qui est contrôlé et enfin le contrôle a priori, en cours d'exécution et a posteriori en considérant le moment du contrôle,

services publics, est assuré tantôt par les fonctionnaires chargés de responsabilité dans l'administration active, tantôt par les fonctionnaires spécialisés dans la vérification et les enquêtes. Les objectifs assignés à ces formes et modalités de contrôles sont loin d'être atteints, au Mali, en raison de facteurs objectifs (A) et subjectifs (B).

A- Les limites objectives du système de contrôle interne.

L'organisation du contrôle interne n'est pas satisfaisant au Mali. Elle n'est pas non plus originale. Ancienne colonie française, le Mali est resté derrière l'expérience française à l'image de la plupart des pays francophones d'Afrique.

Le contrôle interne de l'exécution des finances publiques est exercé par divers services administratifs. Ce sont d'une part, le contrôle financier qui est le plus spécialisé, le plus important dans le contrôle administratif, et, d'autre part l'inspection des finances, les agents hiérarchiques supérieurs ou de tutelle et enfin le contrôle général d'État.

Les contrôles internes s'effectuent avant ou pendant l'exécution des opérations financières. Ce sont des contrôles a posteriori, mais aussi complets que possible, tendant à vérifier la régularité et la qualité de gestion. Au Mali, les principaux problèmes du contrôle interne se rencontrent au niveau de sa très faible efficacité, qu'il s'agisse du contrôle financier, de celui de l'inspection des finances ou du contrôle hiérarchique (1); de plus, il paraît totalement inadapté au contexte socioculturel et politique (2).

1- Les faiblesses du contrôle interne.

Parmi les différents modes de contrôle, le plus important, du moins dans les faits, demeure le contrôle hiérarchique. C'est celui qui est exercé par un supérieur hiérarchique sur des agents qui sont chargés de l'exécution du budget, sous ses ordres. Ainsi, les Ministres exercent un contrôle sur l'exécution des crédits qui sont délégués et sur lesquels les sous ordonnateurs émettent des mandats. De même, chaque directeur, ordonnateur des crédits de son service, doit exercer un contrôle permanent sur l'exécution de ses dépenses. Ce contrôle n'est pas à confondre avec celui qu'exercent ordonnateurs et comptables sur leurs opérations réciproques, étant donné que l'ordonnateur n'est pas le supérieur hiérarchique du comptable public, selon la vieille règle comptable française, reprise en droit malien, de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

Les problèmes posés par le contrôle hiérarchique sont multiples. Ils résident d'abord, dans le manque d'assimilation du fait administratif, dans la mesure où la hiérarchie n'est pas encore clairement définie; ensuite les circuits administratifs très longs; enfin, la notion de service public est quasi

absente. Dans la mesure où ces conditions ne sont pas réunies, ce contrôle produit peu d'effets. Le responsable qui doit déclencher le mécanisme de contrôle est soit mal informé ou pas du tout informé.

Par ailleurs, d'une manière générale, le contrôle administratif souffre de la fluctuation des hiérarchies, de la création des organisations de façade au sein de l'administration entraînant une bureaucratie paralysante.

En matière de contrôle hiérarchique, un des problèmes majeurs concerne également la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des ministres ordonnateurs qui, par leur gestion budgétaire défectueuse (engagement d'une dépense, absence de crédits, virement de crédit de chapitre à chapitre, fausse imputation...) sont susceptibles de causer de graves préjudices à l'État. En France, cette responsabilité des ministres bien que prévue par de multiples textes²² n'a jamais été appliquée, a fortiori, encore moins au Mali²³ où le législateur n'a prévu de responsabilité financière que pour les fonctionnaires ou autres ordonnateurs délégués ou secondaires.

En réalité, la mise en œuvre de la responsabilité des ministres n'est pas aisée, pas même dans les grandes démocraties.²⁴ Si l'on accepte le caractère « politique » de l'intervention du Ministre, même quand il s'agit de gestion financière, alors, la mise en œuvre de sa responsabilité va impliquer la mise en place d'une juridiction spéciale compétente pour statuer sur l'opportunité et l'étendue de cette responsabilité et enfin la détermination des sanctions encourues, qu'elles soient pénales ou financières. Par ailleurs, il est couramment admis que les ministres ordonnateurs principaux doivent disposer d'une certaine latitude, d'une marge de manœuvre pour décider de l'opportunité des dépenses à engager; il serait donc inutile de les encombrer de règles paralysantes et leur responsabilité est d'autant plus atténuée !

En Afrique francophone, et par suite au Mali, la responsabilité civile des ministres étant inexistante, seule la responsabilité politique leur est applicable, mais essentiellement devant le Président de la République, dans la mesure où ce dernier peut à tout moment mettre fin à leur fonction. En revanche, en Mauritanie, en vertu de la charte constitutionnelle du 1^{er} décembre 1980, les

²² En France, les textes prévoyant la responsabilité des ministres sont multiples. Ce sont : l'article 15 de la loi du 19 septembre 1791; l'article 42 du décret du 31 mai 1862, l'article 5 de la loi du 31 décembre 1920 et l'article 89 de la loi du 23 décembre 1946. Tous ces textes ont fait l'objet d'une abrogation implicite par le décret de 1962.

²³ Au Mali, après les événements de 1991, certains dignitaires du régime défunt ont fait l'objet d'une comparution devant la cour d'assises pour répondre des crimes économiques qu'ils ont commis. En réalité, il est rare de voir des ordonnateurs traînés devant les tribunaux, même si récemment quelques maires et directeurs de service ont été écroués, puis relâchés, sans suite.

²⁴ En France également le syndrome de l'irresponsabilité politique des ministres existe et le renversement de gouvernement pour cause de mauvaise gestion budgétaire reste une hypothèse d'école. En la matière, on peut citer quelques scandales financiers comme l'affaire du Carrefour du développement en 1986, la salle à manger du garde des sceaux Charles PEYRONNET, en 1827, le train spécial de DON Carlos, en 1876, le pavillon de Marsan...

Ministres furent déclarés responsables devant le Premier ministre, chef de l'Exécutif, lui-même responsable politiquement devant le Comité Militaire de salut public. Mais c'est là une disposition révolue.

Le contrôle interne donne lieu à de multiples rapports dont les destinations sont variables. Souvent, ils doivent obéir au principe du contradictoire qui veut que l'agent contrôlé ou inspecté ait le droit de répondre aux observations formulées contre sa gestion. Il en résulte souvent une édulcoration du rapport initial et un retard dans la transmission du rapport définitif aux autorités susceptibles de prendre les sanctions ou les mesures correctives. Il en est ainsi, par exemple, des rapports du contrôle général d'Etat dont le chef de l'État est destinataire. La même remarque peut être faite pour les rapports de l'inspection générale des finances qui sont transmis souvent bien tardivement au Ministre des finances.

En effet, les rapports de contrôle des autres structures sont adressés au Ministre des Finances²⁵ et aux autres Ministres en leur qualité de chefs de service. Ces rapports, dont le rythme de publication est lent, sont presque inexploitable. En effet, ils doivent contenir normalement des propositions spécifiques de redressement ou de réformation. Hélas, souvent il n'en est rien. La prise de sanction dépend généralement de la seule volonté du Président de la République et rarement des Ministres. Dès lors, l'effectivité du contrôle interne devient aléatoire, en raison de la quasi-impossibilité d'appliquer des sanctions adéquates. Signalons toutefois qu'au Sénégal le suivi et l'effectivité de l'application des sanctions sont confiés à l'inspection générale d'État, un exemple dont pourrait s'inspirer le Mali !

Au Mali, le contrôle hiérarchique souffre également du manque de motivation des contrôleurs, notamment au niveau de l'inspection des finances.²⁶ Ce service qui sert de garage est étouffé par des cadres de haut niveau qui s'ennuient, faute de missions à accomplir. En même temps, c'est un instrument précieux dont le Ministre des Finances se sert pour faire taire certaines personnes.

2- L'inadaptation du contrôle interne.

Deux faits notoires caractérisent le contrôle financier interne au Mali. C'est, en premier lieu, le chevauchement des différentes structures de

²⁵ Les inspecteurs de finances n'ont pas de pouvoir de décision, sauf dans des cas exceptionnels de contrôle inopiné où ils dressent un rapport communiqué au Ministre des Finances. En vertu des dispositions de l'article 9, al. 2 de l'arrêté n° 177 MF-CAB, fixant les règles de fonctionnement de l'inspection des Finances, le rapport doit être établi en six exemplaires classés dans le dossier de l'opération et un exemplaire destiné à l'inspecteur ayant effectué le contrôle

²⁶ Le premier service de l'inspection des finances fut créé en 1967 en tant que partie intégrante du contrôle général d'État mis en place le 23 novembre 1967; il s'appelait alors Inspection Générale des Finances. Après le coup d'État de 1968, elle fut supprimée tout comme le Contrôle Général d'État par l'ordonnance n° 1 CMLN du 8 janvier 1970. Il faudra attendre le décret du 8 novembre 1973 pour voir réapparaître l'inspection des Finances.

contrôle interne. En effet, il n'est pas rare qu'une même structure administrative soit dans le collimateur de deux organes de contrôle à la fois. Ce qui n'est pas mauvais en soi, seulement, ce chevauchement serait d'un grand intérêt, s'il y avait, au Mali, une instance de coordination pour réguler ces multiples contrôles. Cette situation peut être source de conflit et de rivalité inutile, d'autant plus qu'aucune structure de contrôle ne dispose d'une suprématie sur les autres. Et puis, pourquoi multiplier les structures de contrôle, quand il y a peu à contrôler, que les moyens humains sont insuffisants ! On pourrait d'ailleurs résoudre ce problème en créant un cadre de concertation entre les différents organes de contrôle, ou tout simplement comme le suggère J. M. BRETON redéfinir le champ d'application et les modalités d'exercice du contrôle dans une optique synthétique²⁷.

Cette intégration des systèmes de contrôle interne ne saurait suffire en elle-même. Il est aussi impératif de changer et d'améliorer fortement les méthodes obsolètes du contrôle interne au Mali. En effet, la méthode de contrôle, en cours actuellement, consiste à vérifier uniquement l'application correcte des règles budgétaires. Compte tenu des multiples finalités d'utilisation des deniers publics dans l'Etat, il est nécessaire de moderniser les mécanismes du contrôle interne. Ainsi, pourrait - on s'inspirer du système français, où le travail des contrôleurs internes de finances publiques tend d'abord vers la recherche d'une multitude d'informations de base, regroupées et synthétisées pour constituer ensuite un ensemble cohérent et significatif d'investigation.

L'adoption de cette technique peut conduire à l'établissement d'une série chronologique, de telle sorte qu'au lieu d'examiner séparément les opérations accomplies par un même service pendant une période donnée, le contrôleur interne pourrait plutôt les rassembler en séquence homogène, avant de procéder à des totalisations et des calculs de moyenne. Par exemple, lorsqu'il examine les dépenses de matériel, il ne devrait pas seulement se borner à considérer isolément les différents actes auxquels donnent lieu les marchés publics, c'est-à-dire le processus qui mène de la publication de l'appel d'offres au règlement des sommes aux entreprises contractantes, mais, il doit revoir le processus jusqu'à l'exécution effective, selon les normes techniques et financières de l'ouvrage, objet de la passation de marché. En somme, ce système de contrôle ne tient pas forcément compte de la distinction entre contrôle financier, administratif et technique.

En second lieu, le fait marquant du contrôle interne est, qu'au Mali, les mêmes organes de contrôle interne disposent des mêmes attributions qui sont d'ailleurs bien ambitieuses par rapport aux moyens disponibles. Ils bénéficient également de prérogatives exorbitantes pour exercer leurs compétences. Au Mali, la compétence de l'inspection des finances ne se limite pas seulement à la vérification *stricto sensu*, les inspecteurs de finances sont également

²⁷ Lire J-M. BRETON, *Le contrôle d'État sur le continent africain*, LGDJ et NEA, 1978, p. 532.

chargés de l'apurement des comptabilités publiques, compétence traditionnellement dévolue à la juridiction des comptes dans d'autres pays, tels le Sénégal ou le Cameroun.

L'inspection des finances peut également procéder à des contrôles inopinés. Si ces derniers ont l'avantage d'être plus efficaces et dissuasifs par rapport au contrôle systématique, ils souffrent au Mali d'un handicap sérieux, à savoir la lenteur de l'administration. En effet, la rédaction et la signature d'un ordre de mission étant très souvent lentes et périlleuses, il n'est pas que l'information soit déjà divulguée avant même que l'inspecteur se présente au lieu de vérification, ce qui anéantit l'effet de surprise et permet le cas échéant au comptable du service contrôlé de faire certaines régularisations avant le jour du contrôle.

En pratique, le contrôle interne connaît d'autres entraves non moins importantes dans le domaine politique et social.

B- Les limites subjectives du système de contrôle interne.

Au Mali, la qualité du contrôle interne n'est pas uniquement liée à des facteurs endogènes. D'autres facteurs expliquent l'absence ou la mauvaise application du système de contrôle des finances publiques. Ce sont les facteurs politiques et le manque de motivation des agents de contrôle.

1- Les difficultés d'ordre politique et administratif.

Les difficultés d'ordre politique et administratif sont largement imputables à la répugnance des personnes, assumant des fonctions administratives et/ou politiques, à subir le contrôle. En effet, la notion de contrôle n'est pas toujours bien perçue au Mali dans le domaine financier. Surtout à l'approche des élections présidentielles et législatives²⁸.

Au Mali et dans les pays voisins, le contrôle de l'exécution des finances publiques n'est pas toujours aisé. Il est source de confusion et de rivalités entre les organes chargés du contrôle interne et politique. Il en résulte généralement la difficulté, voire l'impossibilité de sanctionner les hauts fonctionnaires dont la couleur politique évolue au gré des élections; seule demeure la possibilité, on ne peut plus claire, de la mise en cause des agents subalternes. Or dans nos pays, les malversations financières les plus élevées vont de pair avec les responsabilités les plus élevées. Souvent, le chef de l'État qui détient un pouvoir très étendu dans le domaine du contrôle interne est le seul en cause. C'est pourquoi, le contrôle administratif a peu de répercussions dans l'opinion publique; celle-ci est, heureusement, est de mieux en mieux informée des grands scandales financiers grâce à la liberté de

²⁸ Elles sont prévues, pour le moment, le 28 avril 2002 pour les élections présidentielles et elles devraient être suivies des élections législatives dans un délai pas trop lointain.

la presse. Il est évident que depuis la décennie 1990 – et au Mali, depuis les événements du 26 mars 1992- la presse constitue un de rouages essentiels du contrôle des finances publiques et de la lutte contre la corruption; on devrait élever un stèle en son honneur !

Mais si, « naturellement », les responsables politiques et la haute administration se mettent au-dessus des contrôles financiers, il faut ajouter un phénomène qui nuit fortement à l'efficacité de ces contrôles. En effet, les liens « sociaux et familiaux » sont tels que leur enchevêtrement permet toujours à un agent ou un politique en voie d'être sanctionné d'invoquer le « parapluie » de telle ou telle « personne haut placée ». Il en résulte que les sanctions prises ne sont jamais exécutées. Cette situation est évidemment éminemment préjudiciable à tout le système financier répressif.

La sous administration et la sous utilisation de toutes compétences constituent également une des faiblesses propres au système de contrôle des finances publiques au Mali. Elles ont pour conséquence la non production des documents issus des contrôles dans les délais; elles provoquent également la lenteur des procédures et surtout l'impossibilité d'apurer les comptes en temps voulu ; enfin, elles empêchent que l'Assemblée nationale soit éclairée sur les comptes de la nation, les rapports du contrôle financier, de l'inspection générale des finances ou du contrôle financier lui parvenant bien tardivement. La fonction d'assistance que la section des comptes de Cour suprême doit assurer auprès du législateur était pratiquement impossible au Mali, faute de personnel, de locaux, d'outil informatique et d'un archivage adéquats. Ce n'est que depuis peu, grâce à l'opiniâtreté de son président, que la situation a évolué sensiblement. Le personnel composant cet organe, au nombre de quatorze, est encore insuffisant pour juger les comptes d'une part et assister l'Assemblée nationale dans sa mission de contrôle des finances publiques, d'autre part²⁹. Enfin, la formation au contrôle ne semble pas être le fait marquant de tout le personnel de cette section³⁰.

2- Le manque de motivation des agents de contrôle.

Un système de contrôle des finances publiques efficace doit faire planer, en permanence, le spectre du contrôle sur toutes les structures de gestion de l'Etat, spectre illustré régulièrement par des actions concrètes, efficaces et aux suites accompagnées d'effet. Un tel système exige une forte implication des agents de contrôle. Or, au Mali, outre les conditions souvent difficiles de travail caractérisées par l'insuffisance des mobiliers et matériels de bureau, les agents de contrôle sont peu motivés. Il ne s'agit pas seulement de rémunérations; le découragement peut résulter aussi du constat du peu de

²⁹ La section des comptes est une institution ayant un spectre très large de compétences en matière de contrôle budgétaire. Elle a, à la fois, les yeux braqués sur les comptables publics et sur les ordonnateurs; de plus, elle est conseillère des pouvoirs publics dans la gestion financière de l'Etat.

³⁰ Au Mali, Les conseillers de la section des comptes ne sont encore soumis à aucun statut particulier comme ceux de la section judiciaire; il relève du statut général de la magistrature.

cas qu'il est fait des violations aux règles financières relevées, de l'inapplication des sanctions ou des améliorations proposées; bref, les agents du contrôle ont parfois l'impression d'être totalement inutiles. Alors, les structures de contrôle interne apparaissent souvent comme des « garages de luxe », pour des agents qui apparaissent comme « des empêcheurs de pêcher en eaux troubles ». Persuadés que les contrôles débouchent rarement sur des sanctions efficaces, ils finissent par garder le silence et à se démobiliser totalement par rapport à leurs missions. Au grand dam du pays !

Si donc le contrôle interne est insuffisant et inefficace, le contrôle externe, lui, est inopérant.

II- Le contrôle externe, un contrôle inopérant.

Le contrôle externe relève essentiellement de deux formes au Mali, à savoir le contrôle parlementaire ou politique et le contrôle juridictionnel. Par rapport au contrôle interne, il s'exerce a posteriori. Autrement dit, ce contrôle vient compléter ou “ confirmer ” celui de l'administration.

En pratique, les contrôles externes sont effectués par le Parlement -on dit que son contrôle financier est politique puisqu'il ne peut déboucher que sur une sanction ou une décision de nature politique -et par le juge des comptes publics, un juge spécialisé –son contrôle est un contrôle juridictionnel, puisque la décision rendue a la nature d'un jugement. Au Mali comme dans les autres pays francophones d'Afrique, ces contrôles externes demeurent encore théoriques pour diverses raisons, mais dans le cas malien, nous retiendrons le caractère quasi monocolore de l'Assemblée nationale (A). Cependant, des efforts sont entrepris pour améliorer la qualité de ces contrôles externes (B).

A- Le contrôle d'une assemblée quasi monocolore.

Le parlement est l'un des organes représentatifs chargés d'exprimer la volonté législative de la nation. Dans un État moderne, il prend non seulement une part essentielle dans la phase de l'autorisation budgétaire, mais également il surveille la gestion des Ministères tant pour l'utilisation des crédits octroyés et par là le fonctionnement des services publics.³¹ De façon plus spécifique, la loi de finances initiale doit avoir, en fin d'exercice, son corollaire, à savoir la loi de règlement. Son vote constitue un moment du contrôle de l'exécution des finances publiques. L'exercice de ce pouvoir repose avant tout sur l'exploitation des données contenues dans la loi de finances de l'année et dans les documents comptables des administrations financières. Son efficacité suppose une véritable implication des députés et le souci d'un examen scrupuleux du texte élaboré par le gouvernement. En la

³¹ Voir Paul-Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER, chap. sur les opérations financières publiques, in *Finances publiques, budget et trésor*, édit. Monchrestien, 1989, tome I, p. 436.

matière, le constat qui s'impose au Mali et dans la plupart des pays de la sous région est la non utilisation des moyens d'information (1) et le désintérêt des députés de l'activité de contrôle (2).

1- le non recours aux moyens d'information.

Le contrôle parlementaire est un contrôle traditionnel qui s'exerce a posteriori; mais il peut aussi s'exercer tout au long de l'année; à cette fin, la représentation nationale a la possibilité de constituer une ou des commissions d'enquête. En fin d'exercice, le gouvernement doit rendre compte à l'Assemblée nationale de l'exécution du budget et justifier toutes les modifications qu'il a été obligé d'apporter aux dotations budgétaires.

Le premier contrôle politique intervient à la suite du dépôt, par le gouvernement, du projet de loi de finances. Il s'agit bien entendu de celui qu'exerce la commission des finances. Celle-ci dispose de prérogatives importantes, car elle peut entendre à tout moment les ministres et notamment le Ministre des finances et adresser des questionnaires aux diverses administrations. Il convient de noter cependant que, dans nos Etats, ce contrôle peut se heurter à la notion de secret d'État qui limite profondément sa portée. En réalité la commission des finances se contente seulement d'entendre les Ministres et publier des rapports qui ne servent pas à grand chose.

Le vote de la loi de finances devient, lui-même, un moment du contrôle, puisque les députés peuvent poser aux Ministres toutes les questions qu'ils souhaitent. Ces derniers sont alors obligés de donner les justifications de l'utilisation des crédits qu'ils sollicitent. Cependant, malgré les réponses qu'ils peuvent recevoir, les parlementaires disposent d'une marge de manœuvre bien réduite. En effet, en pratique, ils n'ont qu'un choix restreint à l'alternative suivante, soit accepter globalement le projet de loi de finances, soit la rejeter dans son ensemble; il leur est quasiment impossible de la modifier en profondeur. L'assemblée nationale se retrouve réduite au rôle de chambre d'enregistrement des décisions financières du gouvernement. D'où la question de savoir si l'autorisation parlementaire a encore un sens dans nos Etats; la réponse à cette question est certainement positive. Aussi le débat avant le vote aurait un plus grand intérêt, si l'opposition, à travers des résolutions ou des motions de censure, pouvait sanctionner les demandes injustifiées de crédits.

En cours d'exercice, les députés disposent de la virtualité de susciter des commissions d'enquête sur des faits déterminés ou des commissions de contrôle sur la gestion des entreprises nationales ou des services publics. Au Mali, de telles commissions n'ont jamais été mises sur pied, ce qui, du reste, est fort étonnant, vu les faits de malversations financières souvent dénoncés par la presse, qu'il s'agisse de détournements de ressources douanières, de

deniers publics dans les sociétés et entreprises d'État. En effet, tout comme le contrôle interne, ce type de contrôle n'est pas utilisé dans notre pays depuis son accession à l'indépendance pour la simple raison que l'Assemblée nationale, dans l'esprit des députés eux-mêmes, subordonnée aux volontés du gouvernement. Le gouvernement et l'écrasante majorité du Parlement étant de même couleur politique, comment l'Assemblée peut-elle se retourner contre ce qu'elle considère comme une partie d'elle-même; d'ailleurs, ce gouvernement n'est-il pas une émanation d'elle-même ? C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale approuve toujours sans difficulté le projet de loi de finances qui lui est soumis par gouvernement, n'exerce aucun contrôle en cours d'exécution, ne crée jamais de commissions d'enquête ou de vérification, et enfin, adopte sans sourciller la loi de règlement, quand elle vient à être élaborée. Car, comme dans de nombreux Etats d'Afrique de l'Ouest, au Mali, la loi de règlement peut intervenir plusieurs années après l'exécution; ce qui vide le contrôle politique de tout sens, les Ministres ayant changé, les Directeurs de sociétés et entreprises publiques ayant été mutés, etc.

En dehors du contrôle parlementaire, par le biais des commissions, l'Assemblée Nationale peut également exercer son pouvoir de contrôle lors d'un collectif budgétaire; celui-ci a pour objet de corriger les prévisions initiales et de procéder aux inévitables ajustements que le pouvoir réglementaire n'est pas habilité à opérer lui-même, ou encore à infléchir sensiblement en cours d'exercice la politique budgétaire, soit pour prendre en compte les évolutions conjoncturelles, soit pour traduire rapidement les orientations de la nouvelle majorité à la suite d'une alternance politique. Le collectif budgétaire est défini à l'article 2 de la loi n°96 060 du 4 novembre 1996 relative à la loi de finances, en son alinéa 2, en ces termes : « les lois de finances rectificatives modifient, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année ». Cette disposition est complétée par l'article 43 de la même loi : " les lois de finances rectificatives sont présentées pour les parties qu'elles modifient dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année. Elles soumettent obligatoirement à la ratification de l'Assemblée toutes les ouvertures de crédits opérées par décrets d'avances définies à l'article 52 ". En général, les projets de loi rectificative n'apportent aux lois de finances initiales que des ajustements aux besoins; ils traduisent les demandes de crédits supplémentaires, indispensables pour mieux coller à la réalité à la réalité économique et sociale de la nation. De ce point de vue, il est intéressant de noter les observations formulées par l'Assemblée nationale lors du collectif budgétaire de 1998³². En effet, le Parlement a rejeté la demande de réajustement de la dotation aux élections de 1998 à hauteur de 3 milliards contre 500 millions initialement prévus au motif qu'elle était surévaluée et

³² Les motivations qui ont présidé à la modification de la loi de finances initiale pour 1998 étaient au nombre de six dont notamment l'augmentation de la masse salariale qui est passée de 58, 3 milliards à 60, 3 milliards, la prise en charge des frais de démarrage du Comité d'organisation de la Coupe d'Afrique des Nations (COCAN) et la révision à la hausse des recettes budgétaires pour tenir compte des bonnes performances réalisées par les services de recouvrement des droits fiscaux et douaniers à mi-parcours dans l'exécution du budget.

qu'aucune élection n'était prévue pendant cette période. Sans exagérer la portée de ce contrôle, on peut conclure que les députés peuvent bien user de leur pouvoir d'amendement sur les crédits pour opérer un contrôle sur les chapitres budgétaires de leur choix,³³ à condition d'y être intéressés, ce qui n'est pas toujours le cas.

2- le désintéret des députés.

Le désintéret des parlementaires pour le contrôle de l'exécution des lois de finances n'est pas nouveau au Mali. Cela n'a rien d'étonnant quand on sait que nos députés sont mis entre parenthèses lors de l'élaboration du budget. On constate un véritable déclin du parlement malgré les dispositions constitutionnelles et réglementaires dignes de tout État de droit. Les députés demeurent imprégnés d'une tradition politique selon laquelle leur rôle essentiel est de défendre un intérêt personnel et la gestion des affaires locales en lieu et place de l'administration. Du temps de l'ancien parti unique, ils avaient un ascendant sur l'administration centrale et sur toute l'administration à l'intérieur du pays. Cette situation a connu un regain de faveur après la transition démocratique. Au parlement actuel, il existe un parti qui a la majorité des sièges et qui est soutenu par plusieurs autres partis satellites représentés à l'Assemblée nationale³⁴. Cette culture du parti unique³⁵ qui a longtemps marqué l'environnement politique de notre pays explique également le la non implication des parlementaires dans le contrôle politique de l'exécution de la loi de finances. Pourquoi être critique à l'égard d'un Ministre des finances qui aura inscrit quelque projet à réaliser dans la circonscription électorale dont on est issu, projet qui fait partie des promesses qu'on avait pu faire à ses électeurs ? Il vaut mieux ne pas s'en prendre à la « main qui vous donne à manger ». Ni aujourd'hui, à cause de la demande d'hier; ni demain, à cause de la demande d'après-demain !

³³ En fait, la loi de finances 1998 prévoyait seulement 500 millions pour le chapitre des élections. Cette somme était destinée à la révision des listes électorales. Au moment du vote du budget de 1998, la dotation pour les élections des collectivités locales prévues en janvier 1998 était déjà inscrite au budget de 1997 pour 2, 5 milliards; finalement les élections devaient se dérouler en juin 1998. Etant entendu qu'il s'agit de dépenses non pas d'investissement, mais de fonctionnement, les crédits inscrits en 1997 ne pouvant être exécutés sur la période complémentaire, ils tombaient automatiquement en crédits à annuler, au nom du principe de l'annualité. Mais les députés craignaient qu'ils ne soient en réalité reconduits par le gouvernement, et la nouvelle demande lui apparaissait comme des suppléments de crédits dont ils ne voyaient pas alors la destination. Ils n'avaient pas tout à fait tort, puisqu'il a bien fallu financer les élections locales de juin 1998; comment ? Sur les crédits inscrits en 1997 ! Ce qui est peu conforme à l'orthodoxie financière.

³⁴ Il s'agit de l'ADEMA (Alliance pour la Démocratie au Mali) qui détient 127 députés sur 147 qui composent l'Assemblée nationale.

³⁵ Sous la constitution la première République (1960-1968), le Mali a connu un régime de parti unique de fait, le Rassemblement Démocratique Africain (RDA). La constitution de 1974 a également institué un régime monopartisan avec la création en 1979 de l'Union démocratique du Peuple Malien (UDPM); la constitution de 1992 a prévu au contraire le pluralisme politique; aujourd'hui, le pays connaît plus de soixante-dix partis pour une population évaluée à un peu plus de onze millions. La majorité sont des groupuscules totalement absents du débat politique national; on ne trouve que cinq ou six partis dans l'hémicycle malien. Depuis les élections de 2002, il n'existe plus d'opposition à l'Assemblée nationale; tous les partis qui y sont représentés se veulent des partis de soutien à l'action du président de la république, homme de consensus, le général Amadou Toumani TOURE.

Une autre raison, plus prosaïque celle-là, explique aussi le désintérêt des députés pour le contrôle de l'exécution des lois de finance. Le Ministre des finances est généralement perçu comme le super technocrate détenteur d'une science irréfutable. En effet, celui-ci évoque, pour expliquer la situation des finances nationales tantôt des chiffres dont on ne sait d'où il les tire, des règles que la plupart des députés ignorent; il invoque l'ordre économique international, des ratios, des inputs et outputs de décisions des pays développés ou du coût pétrole, des produits manufacturés, des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), bref, il apparaît comme un puits de science incontestable ! Comment remettre en cause les propositions ou les décisions d'un personnage aussi « immense » ? Pour le contester, il faut être à même de lui opposer des arguments de la même puissance de raisonnement ! Le manque de culture financière devient alors une source de découragement. D'où la nécessité d'assurer la formation continue des députés et par là la réhabilitation même du contrôle parlementaire en matière budgétaire.

Mais, en fait, c'est l'ensemble du contrôle externe qui a besoin d'être réhabilité, celui de l'Assemblée nationale, mais aussi celui de la section des comptes de la Cour suprême.

B- Le contrôle externe, un contrôle en cours de réhabilitation.

Le contrôle politique du budget est bien ancien dans les Etats développés du nord, même s'il a parfois suscité le pessimisme de certains auteurs, tel M. R. MUZELLEC, selon lequel " un budget réglé dix ans après la réalisation de ses recettes et de ses dépenses n'est qu'un passe-temps inoffensif. Seuls, les savants peuvent y prendre plaisir mais autant s'intéresser à quelques tombeaux mégalithiques "³⁶. Cette assertion peut s'appliquer au Mali pour les raisons évoquées ci-dessus. Mais dans cet Etat, le contrôle externe connaît un début de réhabilitation, à travers la réforme de la section des comptes de la Cour suprême (1) et la renaissance de la loi de règlement (2).

1- la réforme de la section des comptes de la Cour suprême.

A côté de l'arsenal de contrôle interne sur l'exécution du budget, un contrôle externe est également exercé sur le budget dont le plus important est celui du contrôle juridictionnel. Au Mali, ce contrôle est exercé par la section des comptes de la Cour suprême.³⁷

³⁶ Cf. R. MUSELLEC, *Un exemple de contrôle parlementaire a posteriori*, in Revue de science financière, 1973, p. 67.

³⁷ Ce contrôle est exercé au Sénégal depuis 1996 une Cour des comptes, tout comme en France depuis la loi du 16 septembre 1807 : c'est le juge de droit commun pour l'apurement de tous les comptes publics depuis le décret-loi du 8 août 1935, ayant retiré leurs attributions financières aux Conseils de préfecture et chargé la Cour d'arrêter les comptes des collectivités locales les plus importantes, tandis que les trésoriers payeurs généraux (TPG) avaient compétences pour les communes les plus petites; signalons que, depuis 1982, les chambres

La première juridiction des comptes du Mali fut créée en 1961 avec la loi n° 61-53 AN-RM du 15 mai 1961 portant organisation de la Cour d'État³⁸. Malgré cette ancienneté, l'existence de la section des comptes³⁹ demeure encore aujourd'hui largement théorique en tant que juridiction des comptes. En dehors des textes l'instituant, elle fait figure d'épouvantail juridique⁴⁰.

Pourtant cette structure n'est pas sans importance. Ainsi, c'est elle qui est chargée de la vérification de la gestion financière des sociétés et entreprises d'Etat, du contrôle juridictionnel de l'exécution du budget national et des autres budgets que les lois assujettissent aux mêmes règles, en particulier les budgets des collectivités locales. Elle contrôle par ailleurs les comptes des comptables des organismes dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière où les collectivités publiques ont un intérêt financier. Elle contribue enfin à la décision budgétaire à travers les renseignements fournis sur le dysfonctionnement de la mécanique budgétaire. C'est son intervention qui permet au parlement de voter la loi de règlement nonobstant les difficultés de collaboration qui existent entre les deux institutions⁴¹.

Si les missions de la section sont bien définies et larges⁴², force est de constater qu'elles sont difficilement réalisables au Mali⁴³, dans le contexte actuel, faute de moyens et de volonté politique suffisants. Cette situation s'explique en grande partie par la faiblesse de l'organisation, le mode de fonctionnement et la réticence à l'idée même de contrôle au Mali. Du point de vue organisationnel, lorsqu'elle était partie intégrante de la cour d'État et

régionales sont chargées désormais du jugement des comptes des collectivités locales, même si les compétences des TPG demeurent. Il faut ajouter que la loi du 22 juillet 1967 avait supprimé la juridiction comptable des conseils du contentieux administratif dans les territoires d'outre-mer pour la transférer à la Cour des comptes qui devenait, en fait, l'unique juge financier.

³⁸ Par la suite, la Cour d'État fut supprimée par la loi n°65-1 du 13 mars 1965 et une loi n° 65-2 de la même date a réorganisé la Cour suprême : elle ajouta les sections de l'ancienne Cour d'Etat à celles de la Cour suprême.

³⁹ Elle demeure encore une section de la Cour suprême, malgré la réforme de la Cour intervenue en 1990 avec la loi n° 90-113. Une directive de l'Union économique et monétaire ouest-africaine de 1997 fait obligation aux Etats membres de créer, parmi leurs juridictions, une Cour des comptes. A ce jour, le Mali n'a pas encore donné suite à cette injonction.

⁴⁰ La section des comptes a timidement fonctionné dans les années 1970 et a même rendu quelques arrêts entre 1972 et 1975.

⁴¹ Il en va de même dans les autres pays d'Afrique francophones. J. P. DUPRAT explique cette situation à juste titre par l'existence dans ces pays du régime présidentiel. Lire " l'activité des cours et chambre des comptes ", in " les cours suprêmes en Afrique ".

⁴² Elles sont définies, aujourd'hui, par la loi n° 96-017 portant organisation de la Cour suprême. En matière de contrôle des finances publiques, il serait fastidieux d'énumérer l'étendue des domaines susceptibles d'investigation, elle ne semble pas connaître de limite, car le contrôle juridictionnel porte concurrentement sur les comptes des comptables publics, les comptes de matières des comptables matières, les fonds et valeurs gérés par les services publics, le contrôle des comptes et la gestion des entreprises publiques, le contrôle des institutions de sécurité sociale et d'organismes bénéficiant d'un concours financier. La section des comptes fait également office de Cour de discipline budgétaire et financière, autrement dit, elle a compétence pour réprimer les irrégularités budgétaires commises par les ordonnateurs et toutes autres personnes qui interviennent dans le processus de l'exécution des dépenses publiques.

⁴³ Le contrôle juridictionnel a été longtemps nul ou inexistant un peu partout en Afrique francophone : Togo, Bénin, Niger sauf au Sénégal où les lois de finances sont clôturées souvent bien tardivement.

même plus tard, la section des comptes et la défunte cour d'État ne comprenait qu'un président et cinq conseillers. Ce manque notoire de personnel a constitué jusqu'à une époque récente le premier obstacle à l'effectivité du contrôle de la section des comptes. Un tel effectif ne peut nullement assurer le contrôle de la gestion financière des agents de l'ordre administratif chargés de l'exécution du budget national et le contrôle des comptes de matières des comptables publics.

Il convient de retenir également que du point de vue fonctionnel, les premiers textes régissant le fonctionnement de la section des comptes n'étaient pas clairs, dans la mesure où les tâches n'étaient pas bien définies. En effet, l'article 90 de la loi n° 61-55 disposait tout simplement que " les membres de la section des comptes sont choisis parmi les magistrats et les fonctionnaires ou agents possédant une expérience sur les questions financières, comptables ou économiques ". Par ailleurs, l'article 93 de la dite loi précisait que le " quorum nécessaire pour que la section des comptes délibère valablement est fixé à trois membres ". Ensuite, cette loi de 1961 laissait un silence quant à l'existence de chambres au sein de la section des comptes; la loi n° 65-2 du 13 mars 1965, portant réorganisation de la cour suprême vient combler cette lacune en disposant, en son article 72 que "la section des comptes peut se subdiviser en chambre.... " sans autre forme de précisions.

Mais les principales difficultés de fonctionnement de la section ont longtemps résidé dans la situation politique du Mali depuis l'indépendance jusqu'en 1991. Pendant cette longue période, le régime politique du Mali fut caractérisé par le parti unique. Les comptables publics dont les comptes devaient faire l'objet d'un contrôle étaient, le plus souvent des hauts cadres du parti " unique " de fait ou de droit. Tout se décidait au niveau du parti avant même d'être porté à la connaissance de l'administration. Le parti avait un ascendant sur l'administration au point de l'asphyxier. Il suffisait de s'abriter derrière le parti pour assurer son impunité.

Le fonctionnement de cette juridiction est également freiné au Mali par des difficultés liées aux comptables publics. Ceux-ci doivent, conformément à la loi, prêter serment et souscrire à certaines obligations légales tels que la constitution de sûretés réelles (hypothèque) et le dépôt d'une caution, garantissant leur gestion des deniers publics. Ces obligations des comptables publics n'ont jamais été appliquées, depuis l'indépendance jusqu'à nos jours. Le non-respect de ces prescriptions s'explique non seulement par une négligence à faire appliquer la règle juridique, mais également par l'absence de repère fiable pour discerner qui a la qualité de comptable public et qui ne l'a pas.

Une des plus grandes failles dans le fonctionnement de la section des comptes demeure la reddition des comptes qui incombe aux comptables

publics. Par exemple en 1992, lorsqu'il s'agissait de faire la vérification des comptes afférents à la gestion de la Caisse de Retraite du Mali (CRM) et du fonds National de logement (FNL), le trésor n'a pas été en mesure de produire les comptes de ces organismes et cela malgré les délais fixés et les démarches entreprises auprès desdites autorités⁴⁴. L'inexécution de ces formalités a entraîné l'impossibilité de mettre en état de jugement les comptes appelés à la vérification.

Le vent de la démocratie qui a soufflé dans les années 90 a suscité une lueur d'espoir dans l'organisation et le fonctionnement des institutions en Afrique. Au Mali, la section des comptes a commencé à fonctionner à partir de 1993, d'abord par de timides contrôles⁴⁵. Avec la réorganisation de la cour suprême, la juridiction des comptes comprend désormais un président et quatorze conseillers. Ses ambitions sont un peu mieux définies. Pour remédier aux difficultés de fonctionnement, il est prévu deux importantes opérations : d'une part, ériger la section des comptes en cour des comptes, c'est dire en une structure autonome, d'autre part, la doter des nouveaux locaux.

Sur le premier point, les choses ne sont pas faciles. En effet, la constitution malienne de 1992 a prévu des conditions très rigoureuses pour sa modification, en particulier pour tout ce qui touche aux institutions où on doit recourir au référendum. Or, selon les puristes de l'interprétation de la constitution, l'érection d'une cour des comptes s'assimile à une suppression de la cour suprême, c'est-à-dire la suppression d'une institution. Par conséquent, cette introduction n'est possible qu'après une modification de la constitution. Un mouvement de révision avait été entrepris en 1998, lors de la convocation par le président de la république d'une « Table ronde, forum national sur la constitution ». Ses propositions, parmi lesquelles la suppression de la cour suprême et son remplacement par une cour des comptes, un conseil d'Etat et une cour de cassation, auraient dû conduire à un référendum en décembre 2001. Finalement, par un retournement dont les Maliens ont le secret, cette consultation populaire fut refusée par la classe politique. Cependant, une simple loi organique peut modifier les statuts de la cour suprême et lui ôter la section des comptes, pour lui conférer son autonomie en tant que juridiction. Cela paraît d'autant plus urgent et important que depuis le mois d'août 2003, le pays s'est doté d'un Vérificateur général à l'image de celui qui existe au Canada. Il semble qu'une cour des comptes efficace serait son correspondant le plus approprié pour juger tous les actes que cette nouvelle instance de contrôle financier aura détectés.

En ce qui concerne le second volet, des financements obtenus auprès de l'Union européenne ont permis de réaliser la construction locaux spacieux, distincts de ceux de la Cour suprême et où sont logés les membres de la

⁴⁴ Les entraves à la production des comptes étaient liées entre autres à la non centralisation de toutes les opérations comptables et à l'absence de l'exécution de l'apurement administratif sur les comptes par le trésor public.

⁴⁵ Le 16 juillet 1993, la section des comptes de la cour suprême a rendu cinq arrêts définitifs sur la vérification des comptes de cinq projets de développement.

section des comptes; on y trouve une salle d'audience, un bureau pour chaque conseiller, pour les greffiers et les secrétaires, une salle pour abriter les archives et une autre spécialement aménagée pour la formation. La section ne peut plus se réfugier derrière des arguments matériels; elle dispose aujourd'hui de tous les moyens pour être une structure de contrôle crédible. Peut-être faudra-t-il mettre maintenant l'accent sur la formation du personnel. Pour cela, la section peut bénéficier de l'appui des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et d'autres organismes sous-régionaux ou internationaux.

L'œuvre sera achevée lorsque la section des comptes aura été transformée en Cour des comptes, disposant d'un budget propre pour lui donner l'autonomie nécessaire dans l'organisation de ses investigations et travailler efficacement dans le contexte actuel de démocratisation, de recherche de la bonne gouvernance et surtout de lutte contre la corruption.

Au Mali, comme ailleurs, on assiste à une renaissance de la notion de loi de règlement.

2- la naissance de la loi de règlement.

L'Assemblée nationale qui vote la loi des Finances a le pouvoir de constater la régularité de l'exécution du budget par l'adoption de la loi de règlement. Elle procède à une vérification des autorisations budgétaires et ce, par rapport aux prévisions autorisées dans la loi de finances⁴⁶. Son contenu est clairement défini par la législation en vigueur⁴⁷. La loi de règlement doit constater le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à un même exercice budgétaire; le cas échéant, elle ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et procède à l'ajustement des prévisions aux réalisations. Elle établit également le compte de résultat.

Texte de connotation et d'ajustement, le projet de loi de règlement se distingue radicalement des autres projets de loi de finances qui sont des textes de prévisions et d'autorisation⁴⁸. Son examen en commission est tout à fait particulier. Saisie au fond, la commission des finances doit instituer une forme particulière de collaboration avec la section des comptes, dont le rapport constitue un outil précieux pour les parlementaires.

L'intérêt de la loi de règlement réside dans le fait qu'elle procède à un examen détaillé des recettes et fait une large place à la gestion des opérations budgétaires; elle analyse les charges et les ressources de la trésorerie. C'est

⁴⁶ Article 2 alinéa 3 de la loi n°96-060 du 4 novembre 1996 portant loi organique relative aux lois de finances au Mali.

⁴⁷ Article 44 de la loi 96-060.

⁴⁸ Tout comme le projet de loi de finances initiale, le projet de loi de règlement doit être accompagné d'annexes prévues à l'article 45 de la loi du 4 novembre 1996.

dans cette optique que la troisième République a récemment mis fin à une pratique peu crédible qui consistait en la signature d'un certificat par une commission de concordance composée par la cour suprême, la direction nationale du trésor et de la comptabilité publique et l'assemblée nationale par l'entremise de la commission des finances.

Ainsi pour la première fois au Mali, les députés ont voté à l'unanimité les projets de loi de règlement pour les exercices budgétaires 1993-1994 et 1995. S'il est vrai que c'est là une grande première, force est de constater que le gouvernement continue à accuser un grand retard dans le dépôt d'autres lois de règlement devant l'Assemblée nationale. Les trois lois sont intervenues au moins trois ans après l'exécution du budget auquel elles se rapportent; ces lois de règlement ont été votées par l'Assemblée nationale le même jour⁴⁹.

Cette première expérience qui est à saluer; il lui reste à se perpétuer; les projets de lois de règlement concernant les exercices 1996- 1997 et 1998 ne sont pas encore soumis au vote de l'Assemblée nationale⁵⁰. Cependant la nouvelle disposition a donné un élan au contrôle parlementaire de l'exécution du budget et l'importance qu'il mérite.

Cette renaissance du rôle de la loi de règlement au Mali est certainement une bonne chose en soi; elle sera encore plus efficace si elle donne lieu à un véritable débat sur la politique budgétaire qui aura été menée et s'il elle permet de rappeler l'Exécutif à ses obligations de gérer les deniers publics en « bon père de famille » comme l'on disait pendant la période révolutionnaire.

Conclusion.

Le contrôle de l'exécution des finances publiques est un défi permanent pour tous les Etats africains. On avait nourri de grands espoirs, avec le mouvement de démocratisation des années 1990; puis est arrivée l'ère de la bonne gouvernance. Ces notions plus ou moins importées ou imposées de l'extérieur ont eu peu d'impact. Depuis le début du troisième millénaire, tous les Etats africains ont accepté le défi d'une gestion financière plus saine, moins entachée par la corruption et le détournement de deniers publics. On ne peut que s'en réjouir, car c'est une prise de conscience d'importance; l'allègement de la dette extérieure est à ce prix; et au final, c'est la souveraineté des Etats elle-même qui est en cause. Les dernières évolutions rendent donc optimiste, face à l'avenir. Il faut, au Mali, comme ailleurs, passer aux actes,... maintenant !

⁴⁹ Le 12 mai 2000.

⁵⁰ Cependant l'article 44 de la loi 96-060 dispose que " le projet de loi de règlement est déposé devant l'Assemblée nationale avant la fin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte ".