

Manuel sur la gestion des Finances publiques et la lutte contre la corruption

*Projet de lutte contre la corruption et pour la
bonne gestion des Finances publiques*



Financé par
l'Union européenne



Manuel sur la gestion des Finances publiques et la lutte contre la corruption

*Projet de lutte contre la corruption et pour la
bonne gestion des Finances publiques*

Juin 2025

«Le présent document a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la responsabilité exclusive du groupe d'experts ayant créé le module et ne saurait en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.»

Publié dans le cadre du PROLAC-GFP

Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau Mali,

Faso Kanu, BP. 428

Tel. : +223 44 90 60 29 • 44 90 60 30 • Bamako -Mali

Email : info@fes-mali.org • Site web : mali.fes.de

ISBN : 978-99952-75-47-1

Liste des abreviations, sigles et acronymes

AE	Autorisation d'Engagement
AES	Alliance des Etats du Sahel
AN-RM	Assemblée Nationale-République du Mali
ARGAS	Agence de Recouvrement et de Gestion des Avoirs Saisis ou Confisqués
ARMDS public	Autorité de Régulation des Marchés publics et des Délégations de Service
ARN	Assises Nationales de la Refondation
BAR	Budgétisation axée sur les résultats
BSG	Budgétisation Sensible au Genre
BSI	Budget Spécial d'Investissement
BVG	Bureau du Vérificateur Général
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CENTIF	Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières
CERM	Centre d'Etudes et de Réflexion au Mali
CGSP	Contrôle Général des Services Publics
CM	Conseil des Ministres
CMLN	Comité Militaire de Libération Nationale
CNT	Conseil National de Transition
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la Corruption
COVID-19	Maladie à Coronavirus de 2019
CP	Crédit de Paiement
CREDD	Cadre stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable
CST	Compte Spécial du Trésor
CUAPLC	Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption
CUT	Compte Unique du Trésor
DGB	Direction Générale du Budget
DGMP-DSP	Direction Générale des Marchés publics et des Délégations de Service Public
DGTCP	
DNCF	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique Direction Nationale du Contrôle Financier
DOB	Débat d'Orientation Budgétaire
DPBEP	Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle
DPPD-PAP	Document de Programmation Pluriannuelle de Dépenses et Projet Annuel de Performance
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine

FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FMI	Fonds Monétaire International
GFP	Gestion des Finances Publiques
GIFT	Initiative Globale pour la Transparence Budgétaire
IBP	International Budget Partnership (Partenariat International pour le Budget
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Organisation Internationale des institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques)
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards (Normes comptables internationales pour le secteur public)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Normes Internationales des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques)
MFSP	Manuel de Statistiques des Finances Publiques
MTS	Mali Technic System
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCLEI	Office Central de Lutte contre l'Enrichissement Illicite
ODD	Objectif de Développement Durable
OSC	Organisation de la Société Civile
PAGAM/GFP	Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques
PAP	Projet Annuel de Performance
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques)
PIB	Produit Intérieur Brut
PLF	Projet de Loi de Finances
PM-RM	Premier Ministre-République du Mali
PNEF	Pôle National Économique et Financier
PPM	Plan de Passation des Marchés
PREM	Plan de Réforme de la Gestion des Finances Publiques
P-RM	Président- République du Mali
PTA	Plan de Travail Annuel
PT-RM	Président de la Transition-République du Mali
RAP	Rapport Annuel de Performance
RST	Rapport de Suivi Trimestriel
SNCI	Stratégie Nationale de Contrôle Interne
SNLC	Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

Sommaire

Table des illustrations	7
Resumé	8
Avant-propos	11
Première partie : Gestion de Finances Publiques	12
Chapitre I : Généralités sur les Finances publiques	13
Section I : Comment peut-on définir les Finances publiques ?	13
Section II : Quels sont les domaines d'études des Finances publiques ?	15
Section III : Quelles sont les grandes réformes mises en œuvre en vue de moderniser la gestion des Finances publiques au Mali ?	22
Chapitre II : Contenu et présentation de la loi de Finances	25
Section I : Quelles sont les catégories de la loi de Finances et leur contenu ?	25
Section II : Comment la loi de Finances se présente-t-elle ?	30
Chapitre III : Processus de gestion des Finances publiques	33
Section I : Quelles sont les étapes du processus de gestion des Finances publiques orientées vers la performance ?	30
Section II : Comment la loi de Finances de l'année est-elle élaborée ?	33
Section III : Comment les ressources et les charges figurant dans la loi de Finances sont-elles exécutées ?	48
Section IV : Comment la gestion des Finances publiques est-elle contrôlée ?	58
Section V : En tant que citoyen, comment puis-je participer au processus de GFP ?	61
Ce que vous avez appris	64
Seconde partie : Lutte contre la corruption de liens avec la gestion des Finances publiques	65
Chapitre IV : Généralités sur le concept de corruption	67

Section I : Qu'est-ce que la corruption ?	66
Section II : Quel est l'historique de la lutte contre la corruption au Mali ?	66
Section III : Quelles sont les formes de corruption ?	68
Section IV : Quelles sont les causes de la corruption ?	71
Section V : Quels peuvent être les inconvénients de la corruption ?	73
Section VI : Comment la corruption est perçue au regard des valeurs sociétales maliennes ?	76
Chapitre V : Mécanismes de lutte contre la corruption, suivi et contrôle	79
Section I : Quels sont les mécanismes internationaux de lutte contre la corruption ?	79
Section II : Quels sont les mécanismes nationaux de lutte contre la corruption ?	81
Chapitre VI : Obstacles à la lutte contre la corruption	88
Section I : Volonté politique affichée, mais insuffisante?	88
Section II : Insécurité juridique et judiciaire ?	88
Section III : Déficit de coordination nationale et de coopération internationale ?	89
Chapitre VII : Enseignements et bonnes pratiques	90
Chapitre VIII : Liens entre corruption et gestion des Finances publiques	92
Section I : Quels sont les liens entre la corruption et la gestion des Finances publiques ?	92
Section II : Quels sont les facteurs favorisant la corruption dans la gestion des Finances publiques ?	94
Section III : Quels sont les domaines offrant plus d'opportunités de corruption ?	96
Ce que vous avez appris	97

Tables des illustrations

Tableau 1.	Définitions des Finances publiques	13
Tableau 2.	Domaines d'études académiques des Finances publiques	15
Tableau 3.	Exemples de procédures et d'outils de gestion des Finances publiques	22
Tableau 4.	Transposition des directives de l'UEMOA dans le droit interne.	23
Tableau 5.	Prévisions de dépenses par Division de la classification fonctionnelle.	28
Tableau 6.	Contenu de la loi de Finances de l'année	30
Tableau 7.	Description de certaines annexes à la loi de Finances de l'année.	31
Tableau 8.	Articulation entre les étapes du processus budgétaire et de la démarche de performance du budget-programmes .	33
Tableau 9.	Calendrier budgétaire.	36
Tableau 10.	Rôles des instances parlementaires dans le vote de la loi de Finances.	41
Tableau 11.	Encadrement des droits d'amendement de la loi de Finances par les parlementaires.	42
Tableau 12.	Modalités de vote de la loi de Finances.	43
Tableau 13.	Description des contraintes à l'élaboration de la loi de Finances.	46
Tableau 14.	Critères de convergence de l'UEMOA.	47
Tableau 15.	Critères de classifications des contrôles.	58
Tableau 16.	Principes de participation citoyenne au processus budgétaire	61
Tableau 17.	Historique de la lutte contre la corruption au Mali	67
Tableau 18.	Infractions assimilées à la corruption	70
Tableau 19.	Attributions de la Direction nationale du Contrôle financier et du Contrôle général des Services publics	84
Tableau 20.	Quelques formes de contrôles citoyens en matière de lutte contre la corruption	86
Tableau 21.	Mesures de protection et état des lieux au Mali	91
Figure 1.	Etapes du processus d'exécution de la dépense publique	50
Figure 2.	Etapes du processus d'exécution de la dépense publique par commande publique.	51
Figure 3.	Etapes du processus d'exécution des recettes publiques.	54
Figure 4.	Services de contrôle administratif interne a priori et a posteriori	84
Figure 5.	Services de contrôle administratif externe	85

Resumé

La gestion des finances publiques englobe un ensemble de règles, d'outils et de bonnes pratiques qui régissent les activités financières des administrations publiques ainsi que leurs interactions avec l'économie. Par activité financière, on entend la mobilisation des recettes, le paiement des dépenses, l'émission et le remboursement des dettes, ainsi que la gestion de la trésorerie et la tenue des comptabilités.

Une gestion efficace des finances publiques favorise la stabilité et la croissance macroéconomiques, garantit la fourniture de services publics de qualité et promeut l'équité sociale. En tant qu'expression chiffrée des politiques publiques, les finances publiques sont un élément essentiel du processus de développement d'un pays. Elles suscitent l'intérêt de plusieurs disciplines académiques, allant des sciences politiques et économiques au droit public, au management public et à la sociologie.

De manière générale, la gestion des finances publiques repose sur un cadre juridique définissant des principes fondamentaux à respecter ainsi que des normes professionnelles. Elle implique divers processus métiers, chacun ayant ses propres procédures et outils.

Une bonne gestion des finances publiques nécessite des politiques budgétaires bien conçues et des institutions robustes permettant à l'État d'influencer directement et indirectement l'économie ainsi que le bien-être des citoyens. Ces institutions sont dynamiques et évoluent grâce à des réformes, telles que celle du budget-programmes, qui visent à adapter les outils et pratiques aux défis contemporains.

La réforme du budget-programmes a permis de recentrer le processus de gestion des finances publiques au Mali sur la performance. Cette exigence de performance est intégrée à chaque étape du processus budgétaire, notamment à travers la déclinaison des politiques publiques en programmes stratégiques, la formulation d'objectifs et d'indicateurs, une budgétisation fondée sur les coûts des activités et des mécanismes de reddition de comptes qui évaluent la performance des administrations publiques et facilitent l'apprentissage des leçons.

Au cœur du processus budgétaire se trouve la loi de finances, un texte ordinaire élaboré, voté et exécuté selon des procédures spécifiques, supervisé par une loi régissant les lois de finances. Cette loi est conçue par le gouvernement et adoptée par le Parlement. Son exécution engage également deux acteurs principaux aux fonctions distinctes : l'ordonnateur et le comptable public. Les opérations retracées font l'objet de diverses comptabilités et sont soumises à plusieurs contrôles réalisés par l'administration publique elle-même, ainsi que par des entités externes, notamment : le Parlement, la Juridiction des Comptes, les partenaires techniques et financiers, sans oublier les citoyens.

En effet, les citoyens ont la possibilité de s'engager à diverses étapes du processus budgétaire, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants, tels que les organisations de la société civile, les conseils représentatifs, ou les parlementaires.

Une gestion rigoureuse des finances publiques nécessite également de réduire les pertes financières, notamment celles causées par la corruption.

Les finances publiques génèrent d'importantes ressources pour les gouvernements, mais la corruption entraîne souvent un détournement abusif de ces ressources à des fins personnelles ou illégales. Les interactions entre ces deux phénomènes peuvent être examinées à travers le triangle de Donald Cressey. En résumé, la pression sociale, qui paraît légitimer des comportements corruptibles (rationalisation), permet à certains agents publics de tirer profit des failles du système de gestion des finances publiques (opportunité), tout en justifiant leurs actes par des revenus perçus comme insuffisants (motivation).

Cependant, la corruption demeure un phénomène complexe à définir; cela peut expliquer pourquoi le code pénal malien ne propose qu'une énumération de ses différentes formes sans en fournir une

définition précise. Tous les régimes politiques qui ont successivement gouverné le Mali ont mis en œuvre des actions significatives pour lutter contre ce fléau. Ces efforts sont illustrés par les multiples mécanismes développés depuis l'indépendance du pays, comprenant des normes juridiques dissuasives et un cadre institutionnel solide.

Malgré ces dispositifs, la corruption semble se renforcer, alimentée par la pauvreté, le faible développement social et les faiblesses du système judiciaire, le tout aggravé par l'inefficacité des structures de contrôle et de suivi. Afin de contrer les effets néfastes de la corruption sur les plans politique, économique et social, le Mali a mis en place des stratégies axées sur la gouvernance, les réformes, la prévention, la répression, et la communication.

Avant-propos

La gestion des Finances publiques et la lutte contre la corruption représentent deux leviers essentiels pour renforcer la gouvernance démocratique, restaurer la confiance citoyenne et promouvoir un développement durable et inclusif. Ce manuel s'inscrit dans un contexte où les États africains, notamment le Mali, s'engagent dans de profondes réformes pour rendre l'action publique plus transparente, efficace et responsable.

L'objectif de ce document est double :

(1) fournir une compréhension accessible mais rigoureuse des principes, acteurs, outils et réformes en matière de gestion des Finances publiques ; (2) établir les liens fondamentaux entre corruption et mauvaise gouvernance financière, en proposant des approches concrètes de prévention, de contrôle et de redevabilité.

Construit en deux parties complémentaires, le manuel aborde dans un premier temps le fonctionnement et les enjeux des Finances publiques, puis, dans un second temps, analyse les mécanismes de la corruption et les moyens de la combattre efficacement, notamment à travers une gestion financière rigoureuse et éthique.

Dans chaque partie, les explications théoriques sont illustrées par des images tendant à mieux faciliter la compréhension du message. Des encadrés intitulés « Le saviez-vous » fournissent des informations complémentaires ou résumant des idées fortes en lien avec la section précédemment traitée. De même, des tests de compréhension et de questions de réflexion ont été conçus à la fin de certaines sections pour s'assurer que les lecteurs comprennent les notions abordées.

Ce manuel, produit de l'expertise nationale et internationale, a été élaboré par un groupe pluridisciplinaire d'universitaires et de praticiens composé de cinq (5) experts nationaux et de deux (2) experts en provenance respectivement du Sénégal et de la Côte d'Ivoire. Il s'appuie sur le module « Gestion des Finances Publiques et la lutte contre la corruption », élaboré en août 2023. Le Manuel a été développé à la demande du Projet de lutte contre la corruption et pour la bonne gestion des finances publiques (PROLAC-GFP), financé par l'Union européenne et implémenté par la Friedrich-Ebert-Stiftung Mali en partenariat avec le Centre d'Etudes et de Réflexion au Mali.

Première partie :

Gestion des Finances publiques

La Gestion des Finances publiques (GFP) constitue le cœur de l'administration de l'État. Elle englobe l'ensemble des activités relatives à la mobilisation des ressources publiques, à leur utilisation efficace, ainsi qu'à la reddition de comptes. Une GFP bien structurée contribue à la stabilité macroéconomique, à la fourniture de services publics de qualité et à la promotion de l'équité sociale.

Cette première partie du manuel vise à familiariser le lecteur avec les fondements de la GFP, ses grands principes, les catégories de lois de Finances, les étapes du processus budgétaire, ainsi que les

réformes institutionnelles majeures mises en œuvre au Mali et dans l'espace UEMOA. Elle offre également une vision pratique à travers des cas concrets, des encadrés pédagogiques et des outils utilisés dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget de l'État.

À travers cette exploration, le lecteur comprendra que la GFP n'est pas seulement une affaire de techniciens ou de spécialistes, mais qu'elle concerne aussi chaque citoyen, appelé à jouer un rôle actif dans la transparence et la redevabilité publique.

Chapitre I : Généralités sur les Finances publiques

Section I : Comment peut-on définir les Finances publiques ?

Les Finances publiques peuvent être définies suivant les critères étymologique (sens originel des mots composant le terme), organique (organismes concernés), matériel (opérations concernées) et formel (moyens de l'action publique) ou de manière générale (combinaison des autres critères).

Tableau 1. Définitions des Finances publiques

Critère	Définition
Etymologique	Finances : du latin "finis", signifiant "fin" ou "limite", au Moyen Âge, désignaient les paiements effectués pour mettre fin à une obligation ou à une dette. Publiques : du latin "publicus", qui signifie "qui appartient au peuple" ou "relatif à l'État". L'expression « Finances publiques » apparaît vers la fin du XVIIIe siècle pour désigner la gestion des deniers publics. Il remplace progressivement des termes comme "trésor royal" ou "finances de la couronne". Son usage se généralise et s'institutionnalise au XIXe siècle avec la structuration du droit budgétaire.
Organique	Finances des personnes morales de droit public (administrations publiques*), notamment : (i) l'État central, (ii) les collectivités territoriales, (iii) les organismes de sécurité sociale**, (iv) les établissements publics nationaux.
Matériel	Opérations financières effectuées par les administrations publiques pour servir l'intérêt général (collecte de ressources publiques, gestion des dépenses publiques, mise en œuvre des politiques publiques).
Formel	Techniques par lesquelles les personnes morales de droit public se procurent les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques et en répartissant la charge entre les citoyens.
Définition générale	Ensemble des règles, outils et bonnes pratiques régissant les activités financières des administrations publiques, ainsi que leurs interactions avec l'activité économique. Par activité financière il est entendu, la mobilisation de recettes, le paiement des dépenses, l'émission et le remboursement de dettes, la gestion de la trésorerie et la tenue des comptabilités.

Source : Auteurs, à partir de la revue documentaire.

* Des nomenclatures des administrations publiques sont proposées dans le Manuel de Statistiques des Finances Publiques du FMI (MSFP) et la Loi N° 2014 -049/ du 19 septembre 2014 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du contrôle des services publics.

**Au Mali, les Organismes de sécurité sociale sont des établissements publics à caractère administratif.

Le saviez-vous ? – Les Finances publiques sont au cœur de la gestion économique du pays et jouent un rôle crucial dans la stabilité et le développement national. Elles englobent l'ensemble des ressources et des charges de l'État et visent à assurer une gestion efficace et transparente des fonds publics. Engagé dans des réformes ambitieuses, le Mali cherche à moderniser son système de gestion des Finances publiques pour répondre aux défis économiques, sociaux et politiques actuels.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 1 - Les administrations publiques regroupent l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les administrations de sécurité sociale. De manière générale, les Finances publiques peuvent être définies comme :

Une seule réponse est possible.

- ☐ les fonds détenus par les administrations publiques pour réaliser des transactions.
- ☐ un domaine d'activité qui englobe la gestion de l'argent, des investissements, des actifs et des passifs, des opérations liées à l'argent et aux marchés financiers ; ainsi que la façon dont les agents économiques gèrent leurs ressources financières, prennent des décisions d'investissement et de financement, évaluent les risques et les rendements, et créent de la valeur.
- ☐ l'ensemble des règles, outils et bonnes pratiques régissant les activités financières des administrations publiques, ainsi que leurs interactions avec l'activité économique.

Question 2 - La définition des Finances publiques fait référence aux activités financières des administrations publiques, quelles sont-elles ?

Une seule réponse est possible.

- ☐ opérations du budget (mobilisation des recettes et paiement des dépenses).
- ☐ opérations du budget (mobilisation des recettes et paiement des dépenses) et financières (émissions et remboursement de dettes, gestion de la trésorerie) ainsi que la tenue des comptabilités.
- ☐ opérations financières (émissions et remboursement de dettes, gestion de la trésorerie).

QUESTION DE REFLEXION

Selon vous, en dehors du Parlement, quelles autres institutions / organisations politiques sont nées des préoccupations liées à la gestion des Finances publiques ?

Section II : Quels sont les domaines d'études des Finances publiques ?

Les Finances publiques sont une matière pluridisciplinaire. Elles sont étudiées dans plusieurs domaines académiques. En plus, le système de gestion des Finances publiques regroupe plusieurs fonctions.

2.1. Quelles sont les disciplines dans lesquelles les Finances publiques sont étudiées ?

Tableau 2. Domaines d'études académiques des Finances publiques
Les Finances publiques sont étudiées, entre autres, en sciences politiques, en sociologie, en droit public, en gestion et en économie.

Tableau 2. Domaines d'études académiques des Finances publiques

Discipline	Problématique
Sciences politiques	Les Finances publiques sont étudiées comme un levier et un reflet de l'organisation et des choix politiques, du contrat social entre les gouvernants et les gouvernés avec une réflexion critique sur les liens entre le financement, l'action publique et les enjeux de société. En effet, les besoins de transparence avaient conduit à la création en Angleterre des Assemblées parlementaires avec la signature de Magna Carta en 1215 par le roi Jean Sans Terre.
Droit public	Le droit des Finances publiques étudie les règles qui lui sont applicables, à travers trois branches : (i) le droit fiscal qui étudie les règles relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions et taxes, (ii) le droit budgétaire qui s'intéresse aux règles relatives à la présentation, à l'élaboration et à l'adoption des budgets publics et le (iii) le droit de la comptabilité publique qui étudie les règles encadrant l'exécution des ressources et des charges publiques, les rôles et responsabilités des acteurs de l'exécution ainsi que les règles relatives à tenue des comptes publics. L'étude des Finances publiques requiert également une compréhension des autres disciplines du droit public. En effet, la procédure d'élaboration, d'amendement, de vote et contrôle du budget est encadrée par la Constitution. En outre, l'exécution du budget nécessite la prise d'actes administratifs. Les règlements des assemblées parlementaires encadrent également la procédure de dépôt, d'examen, de vote et de contrôle du budget de l'Etat.

Sciences de gestion	Depuis l'émergence du "New Public Management", les Finances publiques se sont érigées en un objet d'étude privilégié du management public, qui met l'accent sur la performance, la responsabilisation et l'optimisation des services publics. Ce faisant, il rapproche dans une certaine mesure les méthodes de gestion des Finances publiques de celles du secteur privé. Par exemple la réforme du budget programme matérialise le lien entre Finances publiques et gestion. e.
Sciences économiques	L'économie des Finances publiques étudie, à travers la théorie des choix publics, le rôle économique de l'Etat (allocation de ressources, stabilisation de l'économie, redistribution, gestion des biens collectifs), ainsi que la manière dont l'Etat utilise la fiscalité et les dépenses publiques pour influencer l'activité économique.
Sociologie	Les Finances publiques, considérées comme un fait social total selon Marcel Mauss ¹ , sont structurées par des normes sociales et des rapports de domination. La sociologie des Finances publiques analyse les rapports de pouvoir entre les acteurs impliqués dans la prise de décisions financières publiques (qui décide ?), les causes des dépenses publicques et les effets des Finances publiques sur la société.

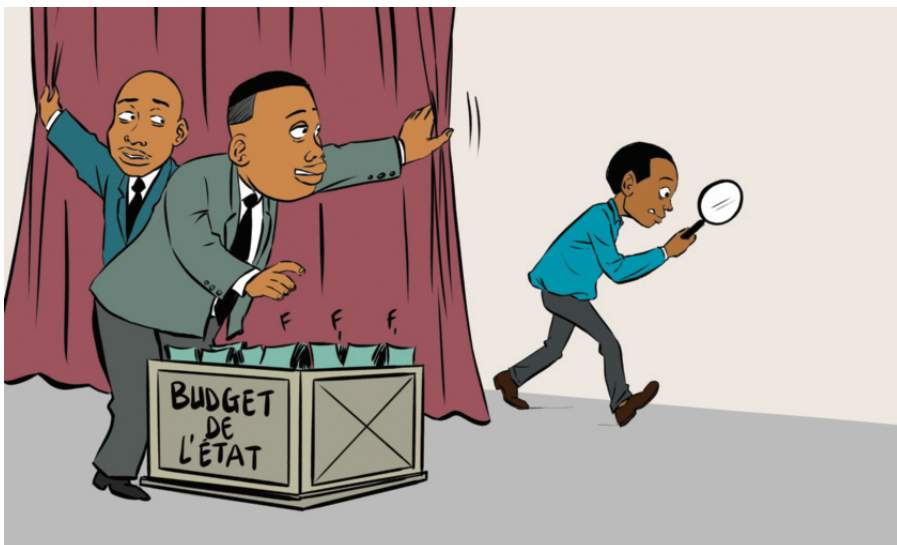
Source : Auteurs, à partir de la revue documentaire.

Le saviez-vous ? - Les normes sociales – sont des règles, des valeurs et des attentes communément admises au sein d'une société. Par exemple : au Mali, le coussinage à plaisanterie et l'hospitalité sont des normes sociales. Elles peuvent avoir un impact positif ou négatif sur la gestion des Finances publiques.

Parmi les normes sociales positives, communément admises en matière de GFP, figurent :

- la transparence : les citoyens ont accès à l'information sur les Finances publiques ;
- l'équité et la justice sociale : la GFP tient compte des besoins spécifiques de toutes les couches de la société ;
- la durabilité : la GFP ne compromet pas l'avenir des générations futures ;
- la participation : les citoyens peuvent participer aux débats et choix sur la GFP ;
- la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption : éviter que le budget ne soit un butin pour les élites.

¹ Mauss, Marcel. (1925). "Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques". Publié dans L'Année sociologique, 2e série, 1923-1924, p. 30-186.



TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

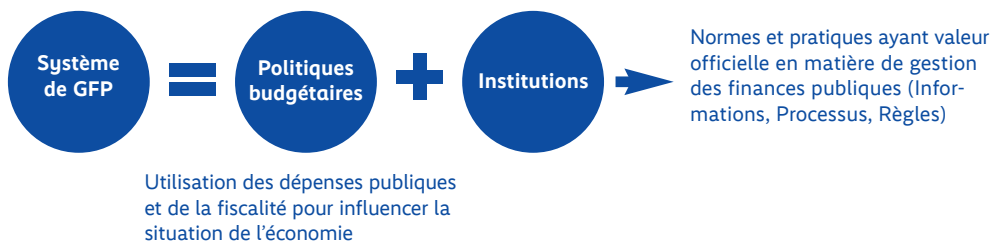
Question 3 - Parmi les disciplines suivantes, laquelle n'est pas explicitement mentionnée comme domaine d'étude des Finances publiques ?

Une seule réponse est possible.

- | | | |
|--|---------------------------------------|-------------------------------------|
| ☐ Sciences politiques | ☐ Droit public | ☐ Sociologie |
| ☐ Sciences de gestion | ☐ Economie | ☐ Médecine |

2.2. Quel système l'Etat utilise-t-il pour gérer les Finances publiques ?

La bonne gestion des Finances publiques nécessite la mise en place d'un système robuste et performant.



2.2.1. Comment l'Etat agit-il à travers les politiques budgétaires ?

En matière de politique budgétaire, l'Etat peut :

- avoir une action directe, en modifiant le volume et la composition de ses dépenses (action directe), exemple : augmentation des dépenses d'investissement en période de crise pour soutenir la relance de l'activité économique ;
- avoir une action indirecte, en influençant les choix des autres agents économiques (action indirecte), exemple : augmentation du salaire minimum pour booster le pouvoir d'achat ;
- agir de manière intentionnelle (politiques discrétionnaires), par exemple pendant la crise de la COVID-19, le Mali a décidé de débloquer ponctuellement 120 milliards FCFA pour aider les entreprises et les ménages.

- constater l'activation automatique d'une mesure (stabilisateurs automatiques), par exemple : si les bénéfices des entreprises augmentent, automatiquement les impôts sur ces bénéfices augmentent.



TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 4 - Action directe ou Action indirecte ?

Essayez de classer les mesures suivantes en action directe ou action indirecte.

L'Etat construit des hôpitaux pour rendre les soins de santé accessibles à tous.	Direct	Indirect
L'Etat instaure une taxe environnementale pour décourager les entreprises qui polluent.		
L'Etat taxe les mines pour financer des stations d'épuration.		

Le saviez-vous ?– L'intervention de l'Etat pour réguler l'activité économique s'explique par des défaillances de marchés.

En effet, les marchés privés peuvent créer des nuisances collectives (par exemple : dégradation de l'environnement). Ils ne sont également pas en mesure d'offrir efficacement certains services (par exemple : défense nationale, redistribution des ressources). Enfin, l'absence ou la faiblesse de la concurrence et de la transparence peuvent permettre à certains de s'enrichir outre mesure.

Toutefois, tout comme les marchés, l'Etat peut avoir des défaillances. Il peut s'agir, entre autres, de : limitation des libertés, coûts administratifs importants, corruption, inefficacité liée à des contraintes budgétaires, à la mauvaise gestion des ressources et des processus bureaucratiques inadaptés, capture de l'Etat par des intérêts privés.

Des institutions efficaces permettent de réduire ces défaillances ou leur impact sur la gestion des Finances publiques.

2.2.2. Quelles sont les mécanismes nécessaires à la bonne gestion des Finances publiques ?

Les mécanismes relatifs à la gestion des Finances publiques fonctionnent grâce à trois (3) piliers :

- **des informations** à produire et rendre publiques, par exemple : combien d'impôts sont collectés, comment sont dépensés les impôts collectés ;
- **des règles strictes**, par exemple : interdire la corruption, sanctionner les détournements ;
- **des processus clairs** pour suivre et utiliser des outils de gestion des Finances publiques, par exemple : budgétisation descendante.

Parmi les principales règles qui encadrent la gestion des Finances publiques, figurent les principes budgétaires (ensemble de règles fondamentales encadrant la conception, l'exécution et le contrôle des budgets publics) et les normes professionnelles (pratiques professionnelles testées et reconnues par les spécialistes d'un domaine d'activités).

Principes budgétaires

1. **Annualité** : le budget est voté et exécuté sur une année civile.
2. **Universalité** : toutes les recettes et dépenses sont inscrites séparément en montant brut, sans compensation entre elles, et l'affectation d'une recette déterminée à la couverture d'une dépense particulière est interdite.
3. **Unité** : un document unique regroupe l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État.
4. **Spécialité** : la destination des autorisations de dépenses est connue. Au Mali, ce sont le programme et la dotation qui constituent l'unité de spécialité des crédits budgétaires.
5. **Équilibre** : les recettes doivent couvrir les dépenses (par exemple pour les budgets établissements publics) ou, le déficit doit être entièrement financé sans déséquilibrer les Finances publiques et l'économie (pour le budget de l'État)
6. **Sincérité** : les prévisions budgétaires doivent être prudentes et réalistes compte tenu de la situation de l'économie.

Exemple de norme professionnelle

Le cadre d'évaluation de la gestion des Finances publiques (PEFA) propose une méthode normalisée pour l'évaluation de la performance du système de GFP.

Il définit des mécanismes de bonne gestion des Finances publiques communément admis, à savoir :

1. **La fiabilité des prévisions budgétaires** : les écarts entre projections initiales et les réalisations effectives doivent être réduits, aussi bien en termes de volume que de structure des recettes/dépenses.
2. **La transparence** : des informations exhaustives sur la loi de Finances, y compris les transferts aux collectivités et la performance des administrations publiques, doivent être accessibles à temps et offrir une bonne lisibilité.
3. **Gestion proactive du patrimoine** : suivi systématique des actifs (financiers et non financiers) et du passif (dette), analyse des risques budgétaires susceptibles de créer des écarts par rapport aux prévisions.
4. **Alignement stratégique** : le budget doit être basé sur des prévisions macroéconomiques et budgétaires ; le cadrage budgétaire doit aligner les plafonds de dépenses à moyen terme, sur le plan stratégique ; l'élaboration du budget doit être effectuée sur la base d'un calendrier, favorisant la participation ; le budget élaboré doit prévoir des règles d'ajustement budgétaire par le Gouvernement.
5. **Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget** : des procédures orthodoxes de gestion des recettes et de la trésorerie doivent être appliquées ; les arriérés de dépenses doivent être suivis ; les états de paie et les dépenses doivent être contrôlés et audités ; la gestion des marchés publics doit favoriser la concurrence entre les entreprises et prévoir des moyens de gestion des conflits.
6. **Intégrité comptable** : des rapports financiers conformes aux normes comptables internationales (IPSAS) doivent être produits et certifiés annuellement par un organisme externe.
4. **Redevabilité externe** : Un audit indépendant de l'exécution de la loi de Finances doit être réalisé (par exemple par la Cour des comptes) puis soumis à un examen parlementaire sérieux ; l'examen parlementaire doit aboutir à la formulation de recommandations pertinentes.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 5 - Les systèmes de gestion des Finances publiques sont régis par des normes. Parmi celles citées, laquelle permet d'évaluer la gestion des Finances publiques dans son ensemble ?

Une seule réponse est possible.

- ☐ le code de transparence des Finances publiques
- ☐ les normes comptables IPSAS (International Public Sector Accounting Standards)
- ☐ les normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne
- ☐ les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des Finances publiques (ISSAI)
- ☐ le cadre d'évaluation de la gestion des Finances publiques (PEFA)

Question 6 - Quel principe budgétaire interdit d'affecter une recette à une dépense spécifique ?

Une seule réponse est possible.

- | | | |
|-------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| ☐ Annualité | ☐ Unité | ☐ Universalité |
| ☐ Spécialité | ☐ Equilibre | ☐ Sincérité |

Les processus peuvent être appréhendés à travers les outils et les pratiques. En effet, la gestion quotidienne des Finances publiques mobilise plusieurs processus-mé-

tiers conduits par des acteurs différents. Chacun de ces processus-métiers dispose d'outils et pratiques (procédures) qui lui sont propres.

Tableau 3. Exemples de procédures et d'outils de gestion des Finances publiques

Processus – métier	Exemple de procédure	Exemple d'outils
Prévisions macroéconomiques et budgétaires	Procédures de cadrage budgétaire	Modèle de cadrage budgétaire
Elaboration du budget	Procédures d'élaboration du budget de l'Etat	▪ Nomenclature du budget de l'Etat ▪ Tableau des Opérations Financières de l'Etat ▪ Budgétisation axée sur les résultats (BAR)
Exécution du budget	Procédures de passation de marchés publics	▪ Plan de passation de marché ▪ Dossiers-types de passation de marché ▪ Système d'information
Gestion de la trésorerie	Procédures de gestion des comptes de l'Etat	Plan de trésorerie mensualisé
Tenue de la comptabilité de l'Etat	Procédures d'élaboration des états financiers	▪ Plan comptable de l'Etat ▪ Actes de gestion du patrimoine ▪ Système d'information comptable
Gestion de la dette	Procédures d'émission de titres publics	Calendrier d'émission de bons et obligations

Source : Auteurs, 2025.

En général, les outils et pratiques sont plus flexibles et changent plus rapidement que les règles. Ils conditionnent la moder-

nisation des systèmes de gestion des Finances publiques.

Section III : Quelles sont les grandes réformes mises en œuvre en vue de moderniser la gestion des Finances publiques au Mali ?

Depuis plus d'une décennie, le Mali a entrepris des réformes significatives de son système de gestion des Finances publiques (GFP). Ces réformes ont été menées à travers trois principaux plans de réformes de la gestion des Finances publiques, à savoir :

- le Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP I) adopté en 2005, suite à divers diagnostics réalisés entre 2002 et 2004.
- le PAGAM/GFP II mis en œuvre entre 2011-2016 et poursuivant les efforts de modernisation et de transparence.

- le Plan de Réforme de la Gestion des Finances Publiques (PREM) adopté en 2016 pour la période 2017-2021 et visant à optimiser l'espace budgétaire, améliorer l'efficience des dépenses publiques et aligner les pratiques sur les standards internationaux.

Parmi les réformes les plus importantes, figure celle du budget-programmes, introduite en 1998 sur l'initiative du Parlement puis, consolidée et généralisée à partir de 2013, à la suite de la transposition des nouvelles directives du cadre harmonisé de la gestion des Finances publiques de l'UEMOA dans le cadre juridique national.

Tableau 4. Transposition des directives de l'UEMOA dans le droit interne.

Directives communautaires	Textes du droit interne
N°1/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des Finances	Loi n°2013-031 du 23 juillet 2013 portant Approbation du Code de Transparence dans la Gestion des Finances Publiques
N°06/2009/CM/UEMOA portant lois de Finances au sein de l'UEMOA	Loi n°2013 -028 du 11 juillet 2013, modifiée relative aux lois de Finances
N°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA	Décret n°2014-349/ P-RM du 22 Mai 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique Remplacé par le Décret n°2018-0009/ P-RM du 10 janvier 2018
N°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat	Décret n°2014-0694/P-RM du 12 septembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'Etat
N°09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat au sein de l'UEMOA	Décret n°2014-0774/P-RM du 14 octobre 2014 portant plan comptable de l'Etat
N°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat	Décret n°2014-350/ P-RM du 22 Mai 2014 portant Tableau des opérations Financières de l'Etat

Source : Auteurs, à partir du Recueil des textes relatifs au Cadre harmonisé des Finances publiques.

Ces lois et décrets sont complétés par leurs textes d'application, les textes régissant les services techniques chargés de leur mise en œuvre ainsi que le Décret n°2017-0697/P-RM du 14 août 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode budget-programmes.

Le nouveau cadre juridique de la gestion des Finances publiques au Mali a introduit certaines innovations, au nombre desquelles figurent, entre autres : (i) l'allocation des ressources par politique publique (programmes), (ii) une nouvelle

manière de présenter la loi de Finances et de nouveaux documents budgétaires, (iii) l'introduction de la pluri annualité à travers la possibilité d'engager juridiquement l'Etat sur plusieurs années pour les dépenses d'investissement (exemple : contrat pour la construction d'une route sur deux ans), (iv) le renforcement de la responsabilité des acteurs en faisant des ministres sectoriels des ordonnateurs principaux de leurs budgets, ainsi que (v) le renforcement des contrôles, notamment ceux exercés par le Parlement et la Juridiction des Comptes.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 7 - Les Finances publiques sont présentées comme une matière et un système de gestion pluridisciplinaires. Cela signifie que :

Une seule réponse est possible.

- ☐ les Finances publiques font l'objet d'étude de plusieurs sciences (politique, économie, sociologie, gestion, psychologie, etc).
- ☐ Les Finances publiques font l'objet d'un système de gestion qui regroupe plusieurs fonctions (prévisions macro budgétaires, élaboration du budget, gestion de la commande publique, gestion de la trésorerie, gestion de la dette, comptabilités, contrôles, etc.).
- ☐ Toutes les réponses.

Chapitre II : Contenu et présentation de la loi de Finances

La loi de Finances est un texte crucial pour la gestion des Finances publiques.

Elle est définie à l'article 2 de la loi 2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée relative aux lois de Finances, comme étant une loi qui détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier, en tenant compte de la situation économique du pays, des objectifs macro-économiques du Gouvernement, et des obligations du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité

de l'UEMOA.

En tant qu'instrument juridique majeur, la loi de Finances obéit à des modalités spécifiques de préparation, de discussion et de vote. Les catégories de loi de Finances, leur contenu et leur présentation sont définis par la loi relative aux lois des Finances (qui sera remplacée par une loi organique suivant la nouvelle Constitution malienne).

Section I : Quelles sont les catégories de la loi de Finances et leur contenu ?

1.1. Quelles sont les catégories de lois de Finances ?

L'article 4 de la loi relative aux lois de Finances² définit trois catégories de lois de Finances :

1. La loi de Finances de l'année ou loi de Finances initiale : elle prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État.

2. Les lois de Finances rectificatives ou collectifs budgétaires : elles modifient, en cours d'année, les dispositions de la loi de Finances de l'année dans trois cas :

- Si l'équilibre budgétaire ou financier est bouleversé, exemple : les recettes

prévues ne se réalisent pas à hauteur de souhait ;

- Si les recettes dépassent sensiblement les prévisions ;
- Si des mesures législatives ou réglementaires affectent substantiellement l'exécution du budget, exemple : textes accordant de nouveaux avantages aux fonctionnaires.

3. La loi de règlement : elle constate les résultats financiers de chaque année civile et rend compte de l'exécution du budget ainsi que de l'utilisation des crédits.

² Loi susvisée.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 8 - Quel type de loi de Finances constate les résultats financiers de l'année écoulée ?

Une seule réponse est possible.

- ☐ Loi de Finances de l'année ou loi de Finances initiale
- ☐ Loi de Finances rectificative ou collectif budgétaire
- ☐ Loi de règlement

1.2. Quel est le contenu d'une loi de Finances ?

La loi de Finances contient le budget de l'Etat (recettes, dépenses et solde budgétaire), les opérations de trésorerie (ressources de trésorerie et charges de trésorerie), les plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés et d'autres autorisa-

tions. Les recettes et les ressources de trésorerie sont regroupées sous le vocable « ressources ». Les dépenses et les charges de trésorerie sont regroupées sous le vocable « charges ».

DEFINITION DES TERMES ET EXPRESSIONS CLES

Recettes : entrées de ressources financières à titre définitif dans les caisses des administrations publiques. Ces transactions se traduisent par l'augmentation des avoirs financiers de l'Etat.

Dépenses : sorties de ressources financières à titre définitif des caisses des administrations publiques, dans le cadre de la mise en œuvre de l'action publique. Les autorisations de dépenses sont appelées « crédits budgétaires ». Il en existe deux catégories, les Autorisations d'Engagement (**AE**) et les Crédits de Paiement (**CP**).

L'**AE** constitue le montant maximum des dépenses publiques pouvant être juridiquement engagé au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par

la loi de Finances. Elle est consommée dès la signature de l'acte qui engage juridiquement l'État (exemple : contrat de marché). Le **CP** constitue le montant maximum de dépenses pouvant être ordonnancé ou payé au titre d'un exercice budgétaire.

Solde budgétaire : différence entre les recettes et les dépenses prévues dans la loi de Finances de l'année (solde prévisionnel) et constatée dans la loi de règlement (solde réel). Le solde budgétaire peut être excédentaire ou déficitaire et se traduira, selon le cas, par une capacité ou par un besoin de financement. Le solde déficitaire prévisionnel du budget (déficit budgétaire) est couvert principalement par la dette publique.

Ressources de trésorerie : entrées de ressources financières dans les caisses des administrations publiques à titre temporaire. Elles incluent : (i) les produits de la cession des actifs (ex : vente d'un immeuble), (ii) les produits des emprunts à court, moyen et long termes (ex : bons et obligations du Trésor), (iii) les dépôts sur les comptes des correspondants du Trésor (ex : fonds déposés par les établissements publics), (iv) les remboursements de prêts et avances.

Charges de trésorerie : sorties de ressources financières des caisses des administrations publiques à titre temporaire ou en compensation d'une entrée temporaire antérieure. Elles incluent : (i) les remboursements des emprunts à court, moyen et long termes, (ii) les retraits sur les comptes des correspondants du Trésor, (iii) l'octroi de prêts et avances.

Dette publique : emprunts contractés par les administrations publiques auprès d'autres agents économiques (exemple : citoyens, établissements financiers, gouvernements étrangers, etc.), qui les obligent à effectuer des remboursements du montant emprunté (principal) et des paiements de charges financières (intérêts) à une ou plusieurs dates futures.

Plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés : nombre maximum de personnes qu'un ministère ou institution peut payer au cours d'une année sur le budget de l'Etat.

Les recettes et les dépenses respectent la nomenclature budgétaire qui n'est rien d'autre qu'une méthode de classement visant à permettre entre autres la consolidation, l'analyse, le suivi-évaluation, la prise de décision et le traitement informatisé des opérations budgétaires.

Elles sont toujours rattachées à l'un des trois types de budget suivant : budget général, budgets annexes ou comptes spéciaux du Trésor. Contrairement au budget général, dont l'ensemble des recettes est perçu pour assurer l'exécution de l'ensemble des dépenses sans contraction (principe d'universalité), les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor affectent des ressources à des dépenses spécifiques.

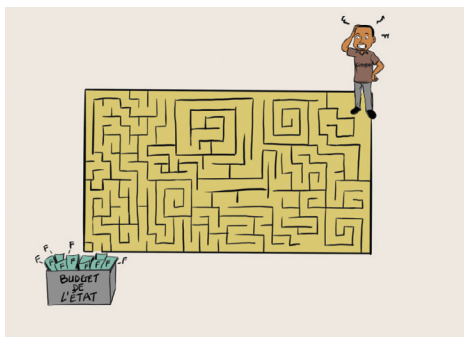


Tableau 5. Prévisions de dépenses par Division de la classification fonctionnelle.

Critère de classification	Grandes catégories	Exemple
Source de financement Catégorisation suivant la provenance des recettes	Financement intérieur	Recettes fiscales
	Financement extérieur	Appuis budgétaires des partenaires
Nature économique Catégorisation suivant les types de faits générateurs des recettes		70 Vente de produits et de services 71 Recettes fiscales (impôts et taxes) 72 Recettes non fiscales 73 Transferts reçus d'autres budgets 74 Dons programmes et legs 75 Recettes exceptionnelles 76 Dons projets et legs 77 Produits financiers
	Paragraphe Subdivision de l'article	711 Impôts sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital 722 Droits et frais administratifs
	Rubrique ou ligne Subdivision du paragraphe	7112 Impôts sur les sociétés
Dépenses		
Classification administrative Identification de l'administration publique chargée d'effectuer la dépense	Section	410 Ministère de l'Éducation nationale
Classification par programmes	Chapitre	12-1-2011-0023-001-000000 Direction nationale de l'Enseignement fondamental
	Programme Politique publique ou partie d'une politique	Programme : 2.041 Éducation de base
Identification de la politique publique financée par la dépense	Dotation Crédits non regroupés en programmes	Dotation : 0.001 Assemblée nationale
	Action Mode d'intervention pour la mise en œuvre de la politique	Action 01- Éducation préscolaire
	Activité Ensemble de tâches permettant d'obtenir un produit ou service	Activité : construction de centres de développement de la petite enfance

Classification économique Catégorisation suivant l'impact des dépenses sur le patrimoine de l'Etat	▪ Article	64 Transferts
	▪ Paragraphe	645 Transferts aux ménages
	▪ Rubrique ou ligne	6451 Bourses aux étudiants
Classification par fonctions Identification des objectifs socio-économiques des administrations publiques	▪ Division Objectifs socioéconomiques	01 Services généraux des administrations publiques
	▪ Groupe Subdivision des divisions	011 Fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères
	▪ Classe Subdivision des groupes	0111 Affaires financières et fiscales

Fonction	LF initiale 2024		LF rectifiée 2024		PLF 2025		Variation en montant	
	Montant	Poids en %	Montant	Poids en %	Montant	Poids en %	Par rapport à l'initiale	Par rapport au rectifiée
Services généraux des administrations publiques	870,931	28,36	853,555	27,8	938,924	29,07	67,993	85,369
Défense	457,847	14,91	546,573	17,8	470,085	14,55	12,238	-76,487
Ordre et sécurité publics	281,619	9,17	329,585	10,73	332,504	10,29	50,885	2,919
Affaires économiques	538,994	17,55	462,713	15,07	550,413	17,04	11,419	87,7
dont Agriculture	282,006	9,18	252,461	8,22	273,236	8,46	-8,77	20,776
Protection de l'environnement	27,339	0,89	22,539	0,73	40,696	1,26	13,357	18,157
Logement et équipements collectifs	50,962	1,66	36,847	1,2	50,034	1,55	-0,928	13,187
Santé	158,006	5,15	140,134	4,56	154,391	4,78	-3,615	14,256
Loisirs, culture et culte	34,73	1,13	51,336	1,67	38,98	1,21	4,25	-12,355
Enseignement	559,133	18,21	538,54	17,54	557,687	17,27	1,446	19,147
Protection sociale	91,179	2,97	88,919	2,9	96,172	2,98	4,993	7,254
Total	3 070,74	100	3 070,74	100	3 229,886	100	159,146	159,146

Source : DGB, 2024.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 9 - Quelle différence existe-t-il entre les Autorisations d'Engagement (AE) et les Crédits de Paiement (CP) ?

Question 10 - Quelle classification de la nomenclature budgétaire de l'Etat permet d'identifier les politiques publiques financées ?

Une seule réponse est possible.

- ☐ Classification administrative
- ☐ Classification par fonction ;
- ☐ Classification économique
- ☐ Classification par programme.

Section II : Comment la loi de Finances se présente-t-elle ?

La loi de Finances comprend le texte de loi à proprement-dit et les annexes qui l'ac-

compagnent et qui en font partie inté-grante.

2.1. Quelle est la structure du texte de loi ?

Le texte de la loi de Finances de l'année comprend deux parties distinctes comportant chacune trois titres. La première partie présente les conditions générales de l'équilibre budgétaire et financier. La deuxième

partie présente les moyens des politiques publiques.

Le tableau ci-dessous résume le contenu de la loi de Finances de l'année :

Tableau 6. Contenu de la loi de Finances de l'année

Partie	Contenu
Partie 1 – Conditions générales de l'équilibre budgétaire et financier	
Titre 1 – Ressources	▪ Autorisation de perception des impôts et produits ▪ Description des ressources (recettes par budget, plafond d'autorisation d'emplois, ressources de trésorerie)
Titre 2 – Charges	▪ Description des charges (dépenses par catégorie, par budget et catégorie, charges de trésorerie)
Titre 3 – Equilibre budgétaire et financier	▪ Soldes budgétaires (global, de base) ▪ Tableau de financement ▪ Emprunts (autorisations, conditions, variation nette de l'encours)
Partie 2 – Moyens des politiques publiques	
Titre 1 – Autorisations budgétaires	▪ AE et CP par budget, section, programme/dotation et nature de dépenses ▪ Annonce des états annexes B à F dont la répartition des concours financiers de l'Etat aux autres administrations publiques
Titre 2 – Dispositions spéciales	▪ Règles fondamentales relatives à l'exécution des budgets publics, à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents intervenant dans la gestion des Finances publiques
Titre 3 – Autres dispositions	▪ Annonce des états annexes G à X dont dispositions relatives au régime fiscal et financier ▪ Approbation de l'octroi de garanties et avals ▪ Approbation de conventions financières conclues par l'Etat.

Source : Auteurs, à partir des lois de Finances annuelles.

2.2. Quels sont les documents annexés à la loi de Finances ?

La loi de Finances est accompagnée de documents annexes visant à informer le Parlement sur diverses thématiques, en vue de lui permettre de jouer pleinement son rôle d'autorisation des opérations financières de l'Etat et de contrôle de l'action gouvernementale. Les annexes

obligatoires sont énumérées aux articles 45, 46 et 49 de la loi relative aux lois de Finances.

Le tableau ci-dessous présente certaines annexes à la loi de Finances de l'année et leur description.

Tableau 7. Description de certaines annexes à la loi de Finances de l'année.

Annexes	Contenu
Note de présentation	Synthèse des prévisions ; évolution du contexte macroéconomique et perspectives ; cadrage et orientation du budget ; données chiffrées de la loi de Finances (ressources, charges, financement)
Budget Spécial d'Investissement (BSI)	Etat développant les grandes opérations d'investissements par secteur, par ministère/institution, par source de financement (intérieur, extérieur, dons, prêts), etc.
Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP)	Résultats économiques récents ; cadrage macroéconomique et budgétaire
Document de Programmation Pluriannuelle de Dépenses et Projet Annuel de Performance (DPPD-PAP)	Évolution des crédits et des résultats attendus pour chaque programme en fonction des objectifs poursuivis
Situation d'exécution du budget	Situation d'exécution des opérations budgétaires et de trésorerie au 30 juin de l'exercice en cours
Plan de trésorerie mensualisé	Rythme d'encaissement des recettes et de paiement des dépenses ; soldes mensuelles des opérations budgétaires
Concours financiers aux établissements publics et aux Collectivités	Montants des prévisions de transferts aux établissements publics nationaux et aux collectivités territoriales sur le budget de l'Etat
Annexe fiscale	Nouvelles mesures fiscales
Annexe sur le genre (Rapport genre)	Réalisations de l'année antérieure et prévisions relatives à la mise en œuvre de la politique nationale genre dans certains ministères
Rapport d'analyse des risques budgétaires	Analyse des facteurs macroéconomiques, environnementaux et spécifiques pouvant survenir et empêcher d'atteindre les objectifs budgétaires, en créant des écarts importants entre prévisions et réalisations.
Stratégie d'endettement	Analyse du portefeuille de la dette publique ; indicateurs d'endettement public ; cibles stratégiques des indicateurs ; sources de financement et plafond d'endettement public ; stratégies d'endettement à moyen terme

Plafond des effectifs par programme	Effectifs maximum autorisés par ministère/institution, par programme et par catégorie socioprofessionnelle.
Tableaux matriciels	Présentation des recettes et des dépenses suivant diverses classifications croisées (par nature économique et fonctionnelle, par destination administrative et économique, etc.).
Statistiques sur les créations d'emplois	Situation des emplois formels créés par l'administration publique et le secteur privé et perspectives.

Source : Auteurs, à partir de la documentation des lois de Finances.

Le saviez-vous ? – Les collectivités territoriales et les établissements publics nationaux disposent de leurs propres budgets.

Contenu et présentation du budget d'une Collectivité territoriale

Les collectivités territoriales jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie financière, conformément aux dispositions de la loi déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités territoriales.

Elles sont dotées d'un budget propre divisé en deux sections : la section de fonctionnement et la section d'investissement. Chaque section comporte des recettes et des dépenses. Elles peuvent aussi recevoir des transferts à partir du budget de l'Etat ou venant de partenaires.

Le budget primitif est l'équivalent de la loi de Finances de l'année pour l'Etat, le budget additionnel, celui de la loi de Finances rectificative et les comptes administratifs, celui de la loi de règlement. Les collectivités peuvent également disposer d'un ou plusieurs budgets annexes.

Contenu et présentation du budget d'un établissement public

Les établissements publics nationaux (EPN) sont soumis aux règles générales de la comptabilité publique, bien qu'ils bénéficient de l'autonomie financière.

Le budget de l'établissement public national est présenté conformément à sa nomenclature budgétaire et comptable, inspirée de la nomenclature budgétaire et comptable des établissements publics nationaux approuvée par arrêté du ministre chargé des Finances. Il constitue un document unique divisé en deux sections distinctes. La première section est consacrée aux opérations de fonctionnement, tandis que la seconde concerne les opérations d'investissement. En termes de catégories, on parle de budget initial, de budget rectificatif et de comptes administratifs.

Tout comme les collectivités territoriales, les EPN peuvent bénéficier de transferts du budget de l'Etat ou de partenaires. Elles peuvent également bénéficier d'impôts et taxes transférés ou de revenus de prestations de services.

Chapitre III : Processus de gestion des Finances publiques

Le processus de gestion des Finances publiques est constitué d'un ensemble d'activités ordonnées et liées, regroupées en quatre étapes, à savoir : l'élaboration, l'adoption, l'exécution et le contrôle de loi

de Finances. Le processus de GFP peut être analysé et représenté sous l'angle de la démarche de performance du budget-programmes.

DEFINITION DES TERMES ET EXPRESSIONS CLES

La **démarche de performance** est un dispositif/mécanisme qui permet de programmer, de suivre et d'évaluer la performance des administrations publiques.

La **performance** est la capacité d'une administration publique à mettre en œuvre une politique publique et rendre compte de ses résultats.

Section I : Quelles sont les étapes du processus de gestion des Finances publiques orientées vers la performance ?

La démarche de performance peut être structurée en huit (8) étapes. L'articulation entre ces étapes et les trois grandes phases

du processus budgétaire se présente comme suit.

Tableau 8. Articulation entre les étapes du processus budgétaire et de la démarche de performance du budget-programmes .

Processus budgétaire	Démarche de performance	Description
Phase 1 Elaboration de la loi de Finances de l'année	Etape 1 - Formulation de la politique	Consiste à analyser l'environnement dans lequel l'administration publique évolue, définir les attentes partagées et la manière de les satisfaire sur le long terme. <i>Par exemple : disposer d'un capital humain de qualité qui contribue au développement durable du pays.</i>
	Etape 2 - Déclinaison de la politique en programmes	Consiste à définir le périmètre et les modes d'action de l'administration publique pour la mise en œuvre de la politique. <i>Par exemple : pour contribuer au développement du capital humain, le ministère de l'éducation nationale assure l'éducation de base à travers l'enseignement préscolaire, fondamental, normal, non formelle et la recherche linguistique.</i>

	Etape 3- Définition de la stratégie des programmes	Consiste à identifier les priorités et les leviers d'action / lignes directrices garantissant une contribution efficace du programme à l'atteinte des objectifs stratégiques nationaux et sectoriels. Par exemple : compte tenu des ressources dont elles disposent, le ministère de l'éducation nationale pourrait prioriser l'accès à l'éducation de base, par rapport à l'enseignement secondaire et mettre un accent sur l'alimentation scolaire pour inciter les parents à envoyer les enfants à l'école.
	Etape 4- Formulation des objectifs	Consiste à formaliser les résultats sur lesquels les responsables de programmes s'engagent au cours de l'année. Ils répondent à la question « où veut-on aller ? » et décrivent les transformations concrètes attendues du programme. <i>Par exemple : le programme « Education de base » s'engage à permettre à tous les enfants en âge scolaire d'accéder à un enseignement de base gratuit et obligatoire.</i>
	Etape 5- Formulation des indicateurs et leurs cibles	Consiste à identifier les signes de changements tangibles permettant d'apprécier l'atteinte des objectifs. <i>Par exemple : pour apprécier l'évolution vers l'atteinte de l'objectif ci-dessus, le ministère mesurera la proportion d'enfants de 12 ans admis en 6^{ième} année (taux d'admission en dernière année du fondamental 1)</i>
	Etape 6- Programmation des activités	Consiste à identifier les activités qui concourent à l'atteinte des objectifs et programmer leurs modalités de mise en œuvre (coûts et échéancier). <i>Par exemple : pour favoriser l'envoi et le maintien des enfants à l'école, au fondamental 1, le ministère dépensera 700 000 000 FCFA pour construire de nouvelles cantines et 5 000 000 000 FCFA pour donner à manger aux enfants.</i>
	Etape 7- Contrôles et capitalisation des leçons apprises	Consiste à la mise en œuvre de la programmation. <i>Par exemple : les objectifs en matière de scolarisation universelle des enfants se réalisent-ils ? Quelles sont les contraintes ?</i>
Phase 2 - Exécution et suivi de la loi de Finances	Etape 8- Mise en œuvre des activités et suivi de la performance	Consiste à mobiliser les moyens prévus dans la loi de Finances, mettre en œuvre les activités, mesurer les progrès en vue de révéler les dysfonctionnements et réguler par la prise de décision.
Phase 3- Contrôles	Etape 9- Contrôles et capitalisation des leçons apprises	Consiste à surveiller la mise en œuvre de la programmation. <i>Par exemple : les objectifs en matière de scolarisation universelle des enfants se réalisent-ils ? Quels sont les contraintes ?</i>

Source : Auteurs, à partir du Guide d'élaboration des documents budgétaires de la DGB.

Les étapes ainsi décrites peuvent intégrer une **budgetisation thématique**.

DEFINITION DES TERMES ET EXPRESSIONS CLES

La **budgetisation thématique** est une approche qui consiste à utiliser le processus budgétaire pour favoriser l'atteinte d'objectifs stratégiques transversaux, souvent en lien avec des priorités nationales ou internationales.

Parmi les formes les plus courantes, figurent : la budgetisation sensible au climat et la **budgetisation sensible au genre (BSG)**.

Au Mali, la **BSG** est la seule forme de budgetisation thématique officiellement appliquée. Elle fait appel aux politiques et à l'administration des Finances publiques, pour promouvoir l'**égalité des genres** et l'émancipation des filles et des femmes³.

Par exemple, le processus budgétaire peut permettre d'analyser dans quelle mesure les filles et les garçons ont équitablement accès à l'éducation et faire des choix pour favoriser un accès équitable en matière d'allocation de ressources à des activités spécifiques favorisant la scolarisation des filles (exemple : bourses mères), d'objectifs spécifiques et d'indicateurs relatifs à l'amélioration de la scolarisation des filles.

L'**égalité des genres** décrit une situation dans laquelle femmes et hommes jouissent des mêmes droits, responsabilités, opportunités et chances, où la diversité, les intérêts, besoins et priorités des hommes et des femmes sont reconnus, considérés et valorisés.

Section II : Comment la loi de Finances de l'année est-elle élaborée ?

L'élaboration de la loi de Finances de l'année fait appel à un processus à la fois technique et politique faisant intervenir un

grand nombre d'acteurs. Le projet de loi de Finances est élaboré par le Gouvernement et adopté par le Parlement.

2.1. Quel est le calendrier d'élaboration de la loi de Finances ?

Le calendrier budgétaire définit les périodes durant lesquelles les différentes activités relatives à l'élaboration de la loi de

Finances sont menées et les documents (livrables) qu'elles permettent de produire.

³ Stotsky, J. G. (2016). Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes. IMF Working Paper No. 16/149. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Tableau 9. Calendrier budgétaire.

Activité	Livrable	Janv	Févr	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc
Revues régionales, sectorielles et nationale de la stratégie nationale de développement <i>Progrès vers l'atteinte des objectifs socioéconomiques et des ODD</i>	Rapport de suivi de la stratégie nationale de développement												
Revues du budget-programmes <i>Bilan financier et des performances des programmes pour l'exercice clos</i>	Rapport annuel de performance (RAP)												
Revues des projets/programmes <i>Bilan des ressources mobilisées pour la réalisation des projets/programmes, le niveau des décaissements, les difficultés et perspectives</i>	Rapport de suivi des projets/programmes												
Conférence de lancement du processus budgétaire <i>Rencontre marquant le démarrage du processus budgétaire, lors de laquelle la situation des Finances publiques est présentée et des thématiques en lien avec la GFP sont discutées</i>	Présentation du Ministre chargé des Finances sur la situation des Finances publiques												
Transmission des orientations du Premier ministre / Président <i>Communication par le Président au Ministre chargé des Finances des priorités du Gouvernement</i>	Lettre de cadrage / d'orientation												
Cadrage budgétaire <i>Analyse de l'évolution de la situation des Finances publiques et fixation des objectifs pluriannuels de politique budgétaire, en termes de niveaux globaux des agrégats budgétaires, sur la base des stratégies sectorielles actualisées et du cadrage macroéconomique</i>	Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP)												

Activité	Livrable	Janv	Févr	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc
Détermination des allocations intersectorielles <i>Programmation des allocations globales de dépenses pour les trois prochains exercices</i>	Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD)												
Définition des orientations pour la préparation des avant-projets de budget <i>Communication aux ordonnateurs du budget de l'Etat de l'enveloppe des allocations budgétaires</i>	Lettre circulaire relative à la préparation des avant-projets de budget												
Définition des priorités / lignes directrices, orientations, allocations intra sectorielles internes aux ministères, institutions et autorités administratives indépendantes pour la préparation des avant-projets de budget <i>Communication aux responsables de programmes des priorités / lignes directrices, orientations, allocations intra sectorielles internes</i>	Lettre circulaire interne												
Sélection de nouveaux projets et programmes <i>Choix des projets arrivés à maturation à inscrire dans le budget</i>	Programme Triennal d'Investissement (PTI)												
Ateliers intra programmes d'élaboration des avant-projets de DPPD-PAP <i>Formulation, évaluation et choix concertés des options (lignes directrices, objectifs, indicateurs, activités)</i>	Avant-projet de DPPD-PAP												
Ateliers inter programmes d'élaboration et de validation des avant-projets de DPPD-PAP <i>Tenue d'un arbitrage interne, mise en cohérence et validation des projets annuels de performance des programmes</i>	Projet de DPPD-PAP Budget Spécial d'Investissement (BSI)												

Activité	Livrable	Janv	Févr	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Dec
Arbitrage technique du budget ordinaire et du budget spécial d'investissement avec le ministère chargé des Finances Négociation des allocations budgétaires avec les services techniques du ministère chargé des Finances sur la base des avant-projets de DPPD-PAP et des projets/programmes sélectionnés													
Arbitrage politique avec le ministère chargé des Finances Négociation des allocations budgétaires avec le Ministre chargé des Finances													
Débat d'orientation budgétaire (DOB) Consultation obligatoire du parlement, à travers un débat sans vote, sur les priorités et les objectifs de la politique budgétaire du gouvernement, définie dans le DPBEP adopté en conseil des ministres.	Recueil des recommandations du Parlement												
Pointage des états nominatifs du personnel Mise à jour du fichier informatisé de la solde	Plafonds d'autorisation d'emploi												
Elaboration des prévisions de ressources Arbitrage des objectifs de recettes sur la base du cadrage notifié aux services de recettes et répartition détaillée par nature de recettes des objectifs assignés par le Ministre chargé des Finances	Prévisions détaillées des ressources												
Compilation de la documentation du projet de loi de Finances Actualisation des DPPD-PAP sur la base des résultats des arbitrages Centralisation de la documentation du projet de loi de Finances (texte de la loi et annexes).	Texte du projet de loi et documents annexes												

Activité	Livrable	Janv	Févr	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc
Examen et adoption du projet de loi de Finances en Conseil des ministres													
Elaboration des plans infra annuels de mise en œuvre de la programmation Préparation des échéanciers de réalisation des activités, de passation des marchés et de mise à disposition des crédits budgétaires.	Plan de travail annuel (PTA) Plan de passation des marchés (PPM) Plan d'engagement												
Examen et vote de la loi de Finances par le Parlement	Loi de Finances												

Source : Auteurs, à partir du calendrier budgétaire publié sur le site du Ministère de l'Economie et des Finances.

Quelques documents clés obtenus au cours du processus d'élaboration de la loi

de Finances sont décrits dans l'encadré ci-dessous.

DEFINITION DES TERMES ET EXPRESSIONS CLES

Le **Rapport annuel de performance (RAP)** est un document décrivant les activités conduites au cours de l'année sous revue, comme un rapport d'activités classique, et présentant les résultats en matière de performance, sur la base du suivi des indicateurs figurant dans les PAP. Il répond aux obligations de redevabilité envers le parlement et les autres parties prenantes. A cet effet, il est annexé au projet de loi de règlement.

Le **Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)** (i) évalue le niveau global des recettes attendues par l'État et des dépenses budgétaires, décomposées par grandes catégories ; (ii) décrit l'évolution de l'environnement macroéconomique et des agrégats budgétaires (ressources, charges, dette publique) ; (iii) fixe les objectifs d'équilibre budgétaire et financier sur une période minimale de trois ans.

Le **Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses et Projet Annuel de Performance (DPPD-PAP)** est un document consolidé, annexé à la loi de Finances de l'année, qui regroupe le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD), d'une part et les Projets Annuels de Performance (PAP), d'autre part.

Le premier prévoit, pour une période minimale de trois ans, à titre indicatif et de manière glissante, l'évolution par programme et par grande nature économique des crédits alloués aux ministères et institutions, en fonction des contraintes et des défis liés à la mise en œuvre des politiques publiques. Le deuxième est un document par lequel un responsable de programme s'engage auprès des parties prenantes à la gestion budgétaire en général, et des citoyens représentés par le parlement, en particulier, sur la perfor-

mance à atteindre au cours d'un exercice budgétaire, sur la base des crédits alloués à son programme.

Le DPPD-PAP sert de base à l'allocation des crédits ainsi qu'à l'information du parlement sur le financement des politiques publiques réparties en programmes et les performances attendues de leur mise en œuvre.

Le **Budget Spécial d'Investissement (BSI)** est un document annexé à la loi de Finances, qui retrace les grands projets d'investissements regroupés par secteur, et correspondant à la première tranche annuelle du programme triennal d'investissement.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Le calendrier budgétaire définit les périodes durant lesquelles les différentes activités relatives à l'élaboration de la loi de Finances sont menées et les documents (livrables) qu'elles permettent de produire.

Question 11 - Parmi les propositions suivantes, lesquelles sont des activités du calendrier budgétaire ?

Une seule réponse est possible.

- ☐ Revue du budget-programme ;
- ☐ Cadrage budgétaire ;
- ☐ Définition des priorités / lignes directrices, orientations, allocations intra sectorielles internes aux ministères, institutions et autorités administratives indépendantes pour la préparation des avant-projets de budget ;
- ☐ Compilation de la documentation de la loi relative aux lois de Finances ;
- ☐ Examen et vote de la loi de Finances par le parlement.

Question 12 - Quel document annexé à la loi de Finances présente les grands projets d'investissement, regroupés par secteur ?

- ☐ DPBEP ☐ DPPD-PAP ☐ BSI ☐ RAP.

2.2. Quelles sont les modalités d'examen et de vote de la loi de Finances de l'année par le Parlement ?

Le projet de loi de Finances élaboré par le Gouvernement est transmis au Parlement au plus tard le premier lundi du mois d'octobre. Il fait l'objet de discussions suivant

une procédure réglementée, par la nouvelle Constitution, la loi relative aux lois de Finances, encore en vigueur, et le règlement intérieur du Parlement.

En effet, la Constitution du 22 juillet 2023 a fixé le délai pour la conduite de la procédure d'examen et de vote de la loi de Finances par le Parlement à soixante-dix (70) jours, dont quarante (40) jours pour l'Assemblée nationale, au-delà desquels le Sénat⁴ est saisi par le Gouvernement. Dans ce cas, celui-ci dispose de quinze (15) jours pour délibérer. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix (70)

jours, le budget est alors établi d'office par le Gouvernement sur la base des recettes de l'exercice précédent et après avis de la Cour des comptes.

Les instances qui examinent et votent la loi de Finances et leurs rôles respectifs sont décrits dans le tableau ci-dessous.

Tableau 10. Rôles des instances parlementaires dans le vote de la loi de Finances.

Instance	Rôle
Commission des Finances, de l'Economie, du Plan et de la Promotion du Secteur privé de chaque Chambre (Commission des Finances)	Examine au fond le projet de loi de Finances, à travers : - les moyens d'informations : annexes explicatives, documents de reddition de comptes régulièrement transmis par le ministre chargé des Finances, auditions (questions écrites et orales), assistance fournie par d'autres acteurs (Juridiction des comptes, organismes spécialisés) ; - les moyens d'investigation : demande d'ouverture d'enquêtes à la Juridiction des comptes ; - la formulation d'observations / de propositions d'amendement dans un rapport rédigé par le Rapporteur général.
Autres commissions parlementaires	- Examinent le PLF à titre consultatif pour les parties relevant de leurs compétences sur demande adressée à la conférence des présidents ; - Disposent de la possibilité de formuler des observations / propositions d'amendements nécessaires à l'information de la commission des Finances ; - Disposent de la possibilité de procéder à des auditions.
Séance plénière	Assemblée nationale - Examine le texte article par article en commençant par la première partie ; - Vote la première partie, puis la deuxième partie. - Vote le texte en dernière lecture. Sénat - Examine et amende au besoin le texte transmis par l'Assemblée nationale ou par le Gouvernement (en cas de non-respect du délai de 40 jours) ; - Transmet la version amendée du texte à l'Assemblée nationale, le cas échéant.
Commission mixte Assemblée nationale - Sénat	- Créée à la demande du Premier ministre, en cas de non-adoption du texte après deux (02) lectures par les deux (02) Chambres, ou si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles ; - Propose un texte identique sur les dispositions restantes faisant l'objet de désaccord.

Source : Auteurs, à partir de la Constitution du 22 juillet 2023 et des procédures des parlements bicamérales .

⁴ Le Sénat a été créé par la Constitution du 22 juillet 2023. Mais il n'est pas encore installé. C'est pourquoi, les dispositions relatives au délai de 15 jours qui lui est impartit demeurent encore inefficaces.

Le saviez-vous ? – Modalités de vote actuelles de la Loi de Finances par le Conseil National de Transition (CNT)

En attendant la mise en place effective des deux chambres du Parlement, le Conseil National de Transition (CNT) vote les projets de lois de Finances, dans les délais définis dans la constitution du 12 janvier 1992, soit soixante-quinze (75) jours à compter de l'ouverture de la session budgétaire. S'il ne s'est pas prononcé avant l'ouverture de la période budgétaire ou s'il ne vote pas le budget, le gouvernement lui renvoie le projet de budget dans les quinze (15) jours et le convoque à cet effet en session extraordinaire. L'Assemblée nationale doit alors statuer dans les huit (8) jours qui suivent. Si cette délibération n'a pas abouti au vote du budget, il est alors établi d'office par le gouvernement sur la base des recettes de l'exercice précédent et après avis de la Cour suprême.

A l'instar des autres projets de loi, les parlementaires disposent du droit d'amender, c'est-à-dire de modifier, le projet de loi de Finances. Les amendements proposés sont adoptés en commission à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Toutefois, des exceptions, de nature à rationaliser le débat budgétaire et à garantir l'équilibre des Finances publiques, existent, comme cela apparaît dans le tableau ci-dessous.

Tableau 11. Encadrement des droits d'amendement de la loi de Finances par les parlementaires.

Nature de l'amendement	Possibilité	Commentaire
Suppression / réduction d'une dépense	Oui	N'affecte pas négativement le déficit budgétaire
Création / augmentation d'une recette	Oui	Requiert des études et consultations que le Parlement n'est en général pas à mesure d'effectuer dans les délais dont il dispose
Création / augmentation d'une dépense	Non	Augmente le déficit budgétaire, qui doit être entièrement financé
Suppression / réduction d'une recette	Non	Augmente le déficit budgétaire, qui doit être entièrement financé
Création / suppression de programmes, budgets annexes ou comptes spéciaux du Trésor	Non	Change la structure du projet de loi de Finances dont l'élaboration est un domaine réservé au Gouvernement

Source : Auteurs, à partir de la loi relative aux lois de Finances.

Tableau 12. Modalités de vote de la loi de Finances.

Contenu		Modalité de vote
Budget général	Recettes	Vote d'ensemble
	Crédits (AE et CP)	Vote par programme ou dotation ou vote par groupe de programmes d'un même ministère, institution ou AAI
Budgets annexes	Recettes	Vote budget annexe par budget annexe
	Crédits (AE et CP)	Vote budget annexe par budget annexe
Comptes spéciaux du Trésor (CST)	Recettes	Vote CST par CST
	Crédits (AE et CP)	Vote CST par CST
Opérations de trésorerie	Ressources et charges	Vote unique
Plafonds d'autorisations d'emplois rémunérés		Vote unique

Source : Auteurs, à partir de la loi relative aux lois de Finances.

La loi de Finances adoptée par le Parlement peut être déferée devant la Cour constitutionnelle par le Président de l'Assemblée nationale ou un dixième des députés, le Président du Sénat ou un dixième de sénateurs, par le Président de la République pour vérifier a priori sa conformité par rapport à la Constitution.

La Cour dispose d'un délai de trente (30) jours pour se prononcer, réductible à 8 jours en cas d'urgence à la demande du Gouvernement (art.147). Le Président de la République dispose d'un délai de quinze (15) jours, pouvant également être réduit à huit (8) en cas d'urgence, pour promulguer la loi de Finances.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 13 - Le projet de loi de Finances élaboré par le Gouvernement est déposé sur le bureau du parlement à l'ouverture de la session qui précède la période budgétaire, c'est-à-dire le premier lundi du mois d'octobre au plus tard. Parmi les affirmations suivantes concernant les procédures d'examen et de vote du projet de loi de Finances par le parlement, lesquelles sont fausses ?

Plusieurs réponses sont possibles.

☐

La commission chargée des Finances qui examine au fond le projet de loi de Finances, dispose du pouvoir de proposer une loi de Finances, si le projet du gouvernement ne lui convient pas.

☐

Si le Parlement ne vote pas le projet de loi de Finances avant le début de l'année budgétaire, celui-ci a le droit d'établir d'office le budget sur la base des recettes de l'exercice précédent et après avis de la Cour des Comptes.

☐

A l'issue de la navette parlementaire, le Sénat vote la loi de Finances en dernière lecture.

CAS PRATIQUE

Lisez le compte rendu d'une séance publique d'examen et de vote de la loi de Finances au Parlement et identifiez les vices de procédure, en vous référant au contenu du manuel.

Questions directives

- Le délai de dépôt du PLF au Parlement a-t-il été respecté ?
- L'ordre d'examen et de vote des parties du texte de la loi a-t-il été respecté ?
- Les amendements proposés sont-ils recevables ?
- Les modalités de vote des autorisations ont-elles été respectées ?

“L'an deux mil vingt-deux et le vingt-huit décembre, le Conseil National de Transition (CNT) a adopté le projet de loi de Finances (PLF) annuelle déposé sur ses bureaux, par le Gouvernement le 3 octobre 2022.

Les discussions ayant précédé cette adoption ont porté sur les hypothèses de prévision budgétaire, le volume des recettes et des dépenses et les priorités de politiques publiques.

Sur proposition de l'honorable TRAORE, le CNT a d'abord examiné la deuxième partie du PLF relative aux moyens des politiques publiques, avant de discuter les conditions générales de l'équilibre budgétaire et financier.

Lors de l'examen de cette deuxième partie, il est ressorti que les crédits alloués à la défense, l'ordre et la sécurité sont insuffisants pour atteindre les objectifs en matière d'équipement des troupes et de conduite des opérations militaires. En conséquence, un amendement portant les crédits de défense à 500 milliards de FCFA au lieu de 436 milliards de FCFA a été adopté.

Aussi, il est apparu que, contrairement aux dispositions de la loi relative aux lois de Finances, les avances consenties par le Trésor ne sont pas retracées dans un compte spécial du Trésor. A cet effet, un amendement créant un compte d'avance et le programme correspondant a été adopté par le CNT.

A l'issue des discussions, les moyens des politiques publiques amendés ont été votés par les membres du CNT de la manière suivante :

- Les crédits d'autorisation d'engagement et de paiement du budget général ont été adoptés par programme et par dotation ;
- Les crédits des budgets annexes ont fait l'objet d'un vote unique ;
- Les crédits des comptes spéciaux du Trésor ont fait l'objet d'un vote unique.

Ensuite, l'examen de la première partie de la loi de Finances a débuté par l'amendement des conditions générales de l'équilibre budgétaire et financier pour tenir compte des amendements apportés à la deuxième partie, notamment : (i) le montant des cré-

aits de paiement du budget général, (ii) le montant des crédits de paiement des comptes spéciaux du Trésor, (iii) le montant du déficit budgétaire et (iv) le tableau des ressources et besoins de financement.

Il s'en est suivi une série d'amendements visant à :

- Réduire les prévisions de recettes fiscales, notamment les produits des impôts sur le revenu, en vue de tenir compte de la conjoncture économique et des effets des sanctions communautaires prises contre le Mali en 2021 sur les opérateurs économiques ;
- Augmenter le plafond d'autorisation d'emplois en vue d'accroître les prévisions de recrutement d'éléments des forces armées et de sécurité, d'enseignants et d'agents de santé.

A l'issue des discussions, les conditions générales de l'équilibre budgétaire et financier ont été adoptées de la manière suivante :

- Les évaluations de recettes amendées du budget général ont été adoptées par catégorie de recettes ;
- Les évaluations de recettes des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor ont fait l'objet d'un vote unique ;
- Les plafonds d'autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat ont été votés par ministère et par institution ;
- Les évaluations des ressources et charges de trésorerie ont été adoptées par catégorie de ressource et de charge.

De manière globale, les prévisions de recettes budgétaires pour l'exercice 2023 s'élèvent à 2 199, 908 milliards de francs CFA et, celles des dépenses budgétaires, à 2 895,903 milliards de francs CFA. En conséquence, le Budget 2023 présente un déficit global de 695,995 milliards de FCFA.

2.3. L'élaboration de la loi de Finances s'effectue-t-elle sous contraintes ?

Il convient de rappeler que l'élaboration de la loi de Finances s'effectue sous contraintes.

Ces contraintes ont aussi bien des implications financières que procédurales. Les plus importantes sont, entre autres :

- le poids des paramètres économiques,
- la rigidité de la dépense,
- le financement du déficit budgétaire,
- les règles budgétaires ;
- les délais et procédures.



Tableau 13. Description des contraintes à l'élaboration de la loi de Finances.

Contrainte	Description
Poids des paramètres économiques (Croissance du PIB, taux d'intérêt, inflation etc.)	Les hypothèses de cadrage budgétaire sont fondées sur les paramètres économiques. Les prévisions de recettes et de dépenses peuvent donc être sensibles à valeurs prises par ces paramètres. Une mauvaise estimation de ces paramètres peut conduire à la non sincérité du budget et occasionner des risques budgétaires.
Rigidité de la dépense publique	Certaines catégories de dépenses, comme les salaires, ont une nature rigide. Cela signifie que, quand elles augmentent, il est très difficile de les faire baisser et leur paiement est obligatoire. Lorsqu'elles représentent une part substantielle des dépenses de l'Etat, elles réduisent la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement pour financer d'autres dépenses.
Financement du déficit budgétaire	Le déficit budgétaire doit être entièrement financé, notamment par la dette. Or, une augmentation de la dette peut avoir des effets déléatoires sur l'économie, par exemple par l'évincement du secteur privé, ainsi que sur l'espace budgétaire, par exemple, à travers l'augmentation et la rigidité des charges d'intérêts.
Règles budgétaires	La loi de Finances est élaborée en tenant compte des obligations du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA. Ces obligations comprennent des règles budgétaires chiffrées, communément appelées « critères de convergence », que les gouvernements sont tenus de respecter.
Délais et procédures	Le Gouvernement et le Parlement disposent tous deux de délais limités pour, respectivement, préparer et voter la loi de Finances. En outre, le processus mobilise de nombreux acteurs aux intérêts parfois divergents avec des risques de problème d'action collective .

Source : Auteurs, à partir de la revue documentaire.

DEFINITION DES TERMES ET EXPRESSIONS CLES

L'**action collective** est une situation dans laquelle des individus travaillent ensemble pour atteindre un objectif commun. Les syndicats et les groupes d'intérêt en sont des exemples.

tuels découragent la coopération. Cela peut encourager certaines personnes à profiter des failles du système et utiliser les ressources publiques sans payer (problème de resquillage).

Le **problème de l'action collective** est une situation dans laquelle les intérêts conflic-

Tableau 14. Critères de convergence de l'UEMOA.

Critère	UEMOA		Prévisions 2025		
	Rang	Norme	Mali	Sénégal	Côte D'Ivoire
Ratio du solde budgétaire global, dons inclus en % du PIB	Premier	≤ -3%	-3,5%	-12,30%	-3,0
Taux d'inflation	Premier	≤ 3%	≤ 2,5%	≤ 1,9%	3,7
Encours de la dette publique rapporté au PIB	Premier	≤ 70%	50,6%	99,67%	57,1
Masse salariale sur recettes fiscales	Second	≤ 35%	45,4%	34,07%	28,6
Taux de pression fiscale (Ratio recettes fiscales /PIB)	Second	≥ 20%	16,2%	19,3%	15,4

Source : Projet de loi de Finance 2025.

Le saviez-vous ? – Les collectivités territoriales et les établissements publics nationaux disposent de leurs propres organes d'administration et de gestion.

Le budget de la collectivité territoriale est préparé par l'organe exécutif (par exemple : le secrétaire général de la mairie), voté par l'organe délibérant (par exemple le Conseil communal) et approuvé par le Représentant de l'Etat.

L'élaboration du budget primitif est précédée d'un débat d'orientation budgétaire, qui rentre dans les mesures d'information du public sur les affaires locales et permet aux élus d'exprimer leurs points de vue sur la politique budgétaire. Il permet également au président de l'exécutif de faire connaître les choix budgétaires prioritaires.

En ce qui concerne le budget d'un établissement public national, il est élaboré par la direction de l'EPN, adopté par le Conseil d'Administration puis approuvé par le ministre chargé des Finances.

Le règlement général sur la comptabilité publique et l'Arrêté n°2016-0206/MEF-SG du 23 février 2016 fixant la nomenclature budgétaire et comptable des EPN définissent la composition de la documentation qui accompagne le projet de budget ainsi que les délais de son adoption et de son approbation.

Parmi cette documentation figurent le projet annuel de performance et le rapport annuel de performance de l'EPN, ainsi que le Contrat annuel de performance (CAP), qui formalise sa contribution à la réalisation des objectifs du programme du ministère de tutelle auquel il est rattaché.

Section III : Comment les ressources et les charges figurant dans la loi de Finances sont-elles exécutées ?

Les étapes du processus d'exécution de la loi de Finances peuvent être regroupées en deux principales phases : (i) une phase administrative conduite par l'ordonnateur et, (ii) une phase comptable conduite par le comptable public. Ces deux acteurs ont des fonctions séparées et incompatibles.

En plus de ces deux principaux acteurs, de nombreux services techniques accompagnent le processus d'exécution du bud-

get de l'Etat, dans le cadre de l'appui-conseil, de la gestion des crédits budgétaires et du contrôle interne budgétaire. Il s'agit, notamment de : (i) la Direction Générale du Budget, (xii) la Direction nationale de la Planification du Développement, (iii) la Direction nationale du Contrôle financier, la Direction générale des Marchés publics et délégations de service public.

DEFINITION DES TERMES ET EXPRESSIONS CLES

L'**Ordonnateur** est un agent public ayant qualité, au nom des administrations publiques, de prescrire l'exécution des recettes et/ou des dépenses inscrites au budget. Au niveau de l'Etat, la fonction d'ordonnateur principal est exercée par le ministre, le président d'institution ou le premier responsable des autorités administratives indépendantes qui peut déléguer ses pouvoirs à des agents publics dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur. Dans le cadre de la gestion en mode budget-programmes, le responsable de programme peut être ordonnateur principal délégué. Dans l'exercice de ses fonctions, l'ordonnateur est soumis à un régime de responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale et civile, sans préjudice des sanctions qui peuvent être infligées par la Cour des comptes pour fautes de gestion.

Le **Comptable public** est un agent public régulièrement habilité pour effectuer, à

titre exclusif, au nom de l'Etat ou d'une administration publique, sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables. Il est aussi chargé de la tenue des écritures comptables qui reflètent les opérations effectuées. Le régime de responsabilité du comptable public s'applique, sans préjudice des sanctions civiles, pénales et administratives qui peuvent lui être infligées.

Le **Comptable de fait**, c'est-à-dire, toute personne qui manie des deniers publics sans habilitation, est soumis aux mêmes obligations et responsabilités et est passible des mêmes sanctions que le comptable public patent.

3.1. Quelle est la procédure d'exécution de la dépense publique ?

L'exécution de la dépense publique requiert la mise à la disposition des ordonnateurs des crédits budgétaires votés par le parlement. Cette mise à disposition est effec-

tuée en début d'exercice et tout au long de l'année à travers diverses modalités de gestion des crédits ci-dessous décrites.

DEFINITION DES TERMES ET EXPRESSIONS CLES

L'**Ouverture ou la notification** est l'acte par lequel, le ministère chargé des Finances met à la disposition des ordonnateurs les crédits budgétaires de manière périodique par arrêté. Les crédits non ouverts par arrêté peuvent être mis à la disposition des ordonnateurs à travers un mandat de délégation. Les crédits globaux, quant à eux, sont ouverts par une décision du ministre chargé des Finances et un mandat de délégation.

La **Délégation de crédits** consiste à mettre à la disposition d'une administration déconcentrée ou d'un autre ordonnateur des crédits pour exécution. Elle s'effectue à travers un mandat de délégation signé par le Directeur adjoint du Budget, visé par le contrôleur financier et transmis au comptable assignataire. Le mandat de délégation précise la destination des crédits. Cette procédure permet, par exemple, d'assurer la continuité de l'Etat en cas de modification du périmètre ministériel en cours d'année.

Le **Rétablissement de crédits** consiste à reconstituer des crédits déjà consommés, à la suite de l'annulation d'une dépense. Il peut s'agir de la restitution de sommes indûment perçues par un opérateur ou l'annulation d'une transaction. Le rétablissement requiert au préalable l'émission de titres de recette. Il ne change ni la nature, ni la destination de la dépense.

La **Fongibilité** est la possibilité offerte à chaque ordonnateur de modifier la répartition des crédits alloués à un programme, selon des règles précises, afin de le mettre en œuvre de manière perfor-

mante. Elle permet de modifier les crédits prévus initialement par arrêté de l'ordonnateur principal, sur proposition ou après avis du responsable de programme, s'ils sont libres d'emploi, afin de les adapter à l'évolution des besoins.

Elle est asymétrique en ce sens que les crédits de personnel ne peuvent être augmentés par d'autres natures, et les crédits d'investissement, diminués au profit d'autres natures.

Le **Transferts** est une opération qui consiste, en cours d'exercice budgétaire, à prélever des crédits budgétaires des programmes d'un ministère pour accroître le montant de ceux d'un autre ministère. Elle est autorisée par décret pris en Conseil des ministres sur rapport conjoint du ministre chargé des Finances et des ministres concernés pour les programmes des ministères et, sur rapport du ministre chargé des Finances pour les programmes d'autorités administratives indépendantes et les dotations d'institutions constitutionnelles.

Le **Virements** est une opération qui consiste à modifier, en cours d'exercice budgétaire, la répartition des crédits budgétaires entre programmes d'un même ministère. Elle est autorisée par arrêté interministériel du ministre concerné et du ministre chargé des Finances si elle ne change pas la nature de la dépense. Dans le cas contraire, elle est autorisée par décret du Premier ministre sur rapport conjoint du ministre chargé des Finances et du ministre concerné.

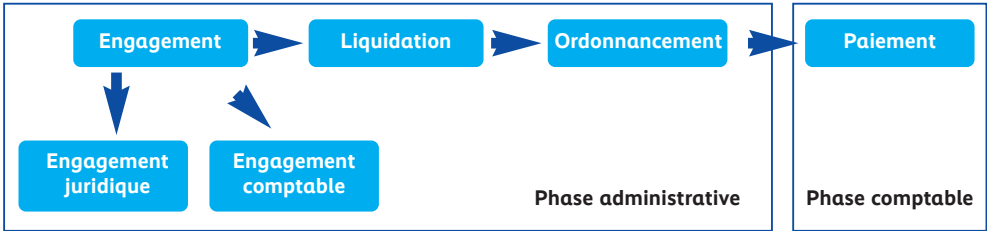
L’**Annulation** consiste à supprimer des crédits budgétaires au cours de l’exécution du budget de l’Etat, par arrêté du ministre des Finances, soit parce que les crédits sont devenus sans objet au cours

de l’exercice, soit pour prévenir une détérioration des équilibres budgétaire et financier de la loi de Finances.

NB : Le montant total des transferts et virements affectant un programme ne peut dépasser 10% de ses crédits budgétaires.

La procédure d’exécution des crédits ainsi mise à disposition peut être représentée suivant les étapes ci-dessous schématisées.

Figure 1. Etapes du processus d’exécution de la dépense publique.



Source : Auteurs, 2025.

DEFINITION DES TERMES ET EXPRESSIONS CLES

L’**Engagement juridique** est l’acte administratif par lequel un ordonnateur crée ou constate une obligation de dépense, exemple : contrat, bon de commande. Pour les investissements, l’engagement juridique donne lieu à la consommation des autorisations d’engagement.

L’**Engagement comptable** est l’acte par lequel des crédits de paiement sont affectés au paiement d’une dépense ayant fait l’objet d’engagement juridique et bloquée dans le système d’information.

Il se matérialise en général par le visa du Contrôleur financier, qui s’assure de la disponibilité de crédits pour la dépense, de la bonne imputation budgétaire et qui tient une comptabilité des crédits engagés.

La **Liquidation** est l’opération qui consiste à vérifier et arrêter le montant d’une créance ou d’une dette. La liquidation des dépenses permet de vérifier la

réalité de la dette et d’arrêter son montant. L’**Ordonnancement** est l’opération qui consiste à donner l’ordre au comptable public de procéder au paiement d’une dépense. Elle se traduit par l’émission d’un mandat de paiement. Aucune dépense ne doit être ordonnancée si elle n’a préalablement pas fait l’objet d’un engagement visé par le contrôleur financier.

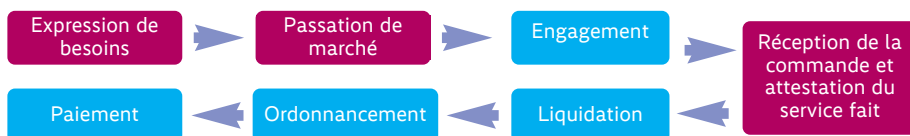
Le **Paiement** est l’acte par lequel l’Etat ou tout autre organisme public se libère de sa dette ou de ses engagements financiers. Avant de procéder au paiement, les comptables assignataires sont tenus d’exercer le contrôle de validité de la dépense. Lorsque la dépense est régulière, le comptable accepte le mandat de paiement et dispose alors d’un délai de quatre-vingt-dix (90) jours pour procéder au paiement. Passé ce délai, la dépense est comptabilisée parmi les arriérés de paiement et augmente la dette intérieure de l’Etat.

Une part importante des dépenses publiques est effectuée à travers la commande publique. Selon l'OCDE, elle représente près de 40 % des économies de l'Afrique subsaharienne. Au Mali, les marchés publics passés par les autorités contractantes et contrôlés par la Direction générale des Marchés publics et des Délégations de Service Public (DGMP-DSP)

s'élevaient, en 2021, à 630 730 072 050 FCFA⁵, soit 22% du budget initial de l'Etat et 6% du PIB.

La procédure d'exécution des dépenses publiques par commande publique ajoute à notre schéma initial trois autres étapes.

Figure 2. Etapes du processus d'exécution de la dépense publique par commande publique.



Source : Auteurs, 2025.

Par **commande publique**, il est entendu tout contrat conclu à titre onéreux, quel que soit leur montant, par une autorité contractante pour satisfaire ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ou ceux des destinataires de l'action publique. Il peut s'agir de (i) mar-
ché public (contrat d'achat ordinaire) ou de (ii) délégation de service public, définie comme un contrat par lequel, une autorité contractante confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service.

Par exemple, les contrôles techniques des véhicules par Mali Technic Système (MTS) sont un exemple de délégation de service public.

La commande publique doit respecter les principes d'économie, d'efficacité, de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ; afin d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.



⁵ DGMP-DSP, cité dans le Rapport annuel 2021 de l'Autorité de Régulation des Marchés publics et des Délégations de Service public (ARMDS).

La procédure débute par la définition préalable des besoins de l'acheteur public (expression des besoins). Les besoins sont centralisés et exprimés par le responsable de programmes.

Les services financiers reçoivent l'expression des besoins et procèdent à la passation des marchés publics en appliquant les procédures adaptées à la nature (fournitures, travaux, prestations intellectuelles), la forme (marchés à commande, de clientèle, accords-cadres) et au montant de la commande publique. De manière générale, la passation des marchés public suit les étapes ci-dessous :

La **Planification de la commande** consiste à analyser les besoins et déterminer la nature du marché, étudier le marché, déterminer le mode de passation de marchés, évaluer le montant estimatif du marché et élaborer un plan de passation de marchés. Elle inclue également la préparation de la commande (spécifications techniques, forme du marché, nature des prix, modalités de règlement, modalités de soumission et de réception des offres et d'ouverture des plis, critères de sélection, etc.) et constituer les dossiers d'appel à la concurrence.

La **Mise en concurrence** consiste à publier un avis d'appel à la concurrence ou consulter directement un certain nombre d'opérateurs en fonction de la nature et

du montant de la commande ; recevoir et enregistrer les offres, mettre en place une commission d'ouverture de plis et d'évaluation des offres (si le mode de passation le nécessite).

L'**Adjudication** consiste à analyser les offres reçues et retenir celle qui répond aux critères techniques et propose le prix le plus bas. Les candidats non retenus sont informés du rejet de leurs offres et du candidat retenu (attributaire du marché). L'adjudication prend fin avec la conclusion du contrat qui marque l'engagement juridique de l'Etat.

Une fois le marché passé et la dépense engagée sur le plan comptable, le titulaire du marché reçoit une lettre lui donnant l'ordre d'exécuter ses prestations dans les délais et conditions contractuelles.

Dans le cas des dépenses par commande publique, la liquidation s'effectue sur la base de la facture définitive, à la suite de l'attestation du service fait. Sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlements, les paiements d'une dépense par commande publique ne peuvent intervenir qu'après l'attestation du service fait par le procès-verbal d'une commission de réception ou par le comptable matière, en fonction de la nature et du montant du marché.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 14 - Le cumul annuel des transferts et virements ne doit pas dépasser 10% des crédits votés pour le programme.

☐ Vrai

☐ Faux

Question 15 - Comment appelle-t-on l'étape d'exécution de la dépense publique qui permet à l'ordonnateur de créer ou constater une obligation de dépense à travers la signature d'un acte administratif (exemple : contrat, bon de commande) ?

Question 16 - Comment appelle-t-on l'étape d'exécution de la dépense publique qui permet à l'ordonnateur de réserver des crédits pour faire face à cette obligation ?

Question 17 - Comment appelle-t-on l'étape d'exécution de la dépense publique qui permet d'attester du service fait, suivant les spécifications du contrat et qui marque l'entrée de la matière dans le patrimoine de l'Etat ?

Question 18 - Comment appelle-t-on l'étape d'exécution de la dépense publique qui permet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter son montant sur la base de la facture définitive, à la suite de la constatation du service fait ?

Question 19 - Comment appelle-t-on l'étape d'exécution de la dépense publique qui consiste à donner l'ordre au comptable public de procéder au paiement d'une dépense en émettant un mandat de paiement ?

Question 20 - Comment appelle-t-on l'étape d'exécution de la dépense publique qui permet d'éteindre définitivement la dette de l'administration publique ?

3.2. Quelle est la procédure d'exécution des recettes publiques ?

A l'instar des dépenses, les recettes publiques sont exécutées généralement en deux phases : une phase administrative et une phase comptable, à la différence que la perception des recettes est prescrite exclusivement par le ministre chargé des Finances en sa qualité d'ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des CST et de l'ensemble des opérations de trésorerie.

Il délègue son pouvoir d'ordonnateur aux personnes habilitées au sein des administrations financières à constater, liquider et émettre des titres de perception des recettes.

Les principales administrations financières sont : la Direction Générale des Impôts pour les recettes intérieures, la Direction Générale des Douanes pour la fiscalité de porte, la Direction Générale des Domaines et du Cadastre pour les recettes en capital, la Direction Générale de l'Administration des Biens de l'Etat pour les dividendes perçus par l'Etat, la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique pour certaines recettes et les opérations de trésorerie.

Figure 3. Etapes du processus d'exécution des recettes publiques.



Constataction

- Identification et évaluation de la matière imposable.
- Exemple : bénéfices pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciales



Liquidation

- Détermination du montant de la créance sur les redevables et indication des bases sur lesquelles il est calculé.
- Intervient en même temps que la constatation pour certaines recettes.



Ordonnancement

- Emission d'un titre de perception de la recette
- Exemple : rôles, avis d'imposition, états de liquidation, ordre de recettes



Ordonnancement

- Emission d'un titre de perception de la recette
- Exemple : rôles, avis d'imposition, états de liquidation, ordre de recettes

Source : Auteurs, à partir du Règlement Général de la Comptabilité publique (RGCP).

3.3. Qu'en est-il de l'exécution des opérations de trésorerie ?

Pour être en mesure de payer les mandats admis dans les délais règlementaires, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) met en œuvre des activités de gestion de la trésorerie visant à s'assurer de la disponibilité des fonds au bon moment et au bon endroit. A titre d'exemple, lorsque les recettes ne couvrent pas le cumul des mandats en instance de paiement, la DGTCP peut émettre des bons et obligations de trésor, qui sont des titres de dette émis sur le marché financier.

Le Compte unique du Trésor (CUT) est également un instrument de gestion de la trésorerie qui permet de centraliser les fonds et réduire le volume des fonds dormants.

Les emprunts contractés dans le cadre de la gestion de la trésorerie et celles qui s'inscrivent dans le financement du déficit budgétaire ou le refinancement de la dette arrivée à échéance, sont tous gérés par la Direction Générale de la Dette publique, suivant des procédures particulières. Cette direction évalue les risques liés à l'endettement public, établit le profil de la dette, gère les négociations avec les partenaires ainsi que les flux de remboursement.

Avec la Direction générale du budget, ces deux directions veillent également au remboursement du service de la dette.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 21 - Comment appelle-t-on le type d'opération qui permet au comptable de transférer des fonds d'une caisse à l'autre, afin de garantir la disponibilité des ressources pour effectuer les paiements ?

☐ Opérations budgétaires

☐ Opérations de trésorerie

Comment appelle-t-on la fonction qui permet de gérer les emprunts contractés dans le cadre de la gestion de la trésorerie et celles qui s'inscrivent dans le financement du déficit budgétaire ou le refinancement de la dette arrivée à échéance ?

☐ Gestion de la trésorerie

☐ Gestion de la dette

3.4. Qui tient la comptabilité et à quel moment ?

Pour être en mesure de payer les mandats admis dans les délais règlementaires, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) met en œuvre des activités de gestion de la trésorerie visant à s'assurer de la disponibilité des fonds au bon moment et au bon endroit. A titre d'exemple, lorsque les recettes ne couvrent pas le cumul des mandats en instance de paiement, la DGTCP peut émettre des bons et obligations de trésor, qui sont des titres de dette émis sur le marché financier.

Le Compte unique du Trésor (CUT) est également un instrument de gestion de la trésorerie qui permet de centraliser les fonds et réduire le volume des fonds dormants.

Les emprunts contractés dans le cadre de la gestion de la trésorerie et celles qui s'inscrivent dans le financement du déficit budgétaire ou le refinancement de la dette arrivée à échéance, sont tous gérés par la Direction Générale de la Dette publique, suivant des procédures particulières. Cette direction évalue les risques liés à l'endettement public, établit le profil de la dette, gère les négociations avec les partenaires ainsi que les flux de remboursement.

Avec la Direction générale du budget, ces deux directions veillent également au remboursement du service de la dette.



DEFINITION DES TERMES ET EXPRESSIONS CLES

La Planification de la commande

La **Comptabilité de l'Etat** décrit les opérations financières de l'Etat en vue de permettre :

- la connaissance de la situation du patrimoine ;
- l'information des autorités de contrôle et de gestion ;
- la connaissance et le contrôle des

opérations budgétaires ;

- et des opérations de trésorerie ;
- la détermination des résultats annuels ;
- le calcul du prix de revient, du coût et du rendement des services ;
- l'intégration des opérations dans la comptabilité ;
- économique nationale ;
- l'établissement de ratios et tableaux

de bord pour les analyses économiques et financières.

La **comptabilité de l'Etat** comprend une comptabilité générale, une comptabilité des matières, une comptabilité budgétaire et une comptabilité analytique des coûts.

La Comptabilité générale décrit le patrimoine des administrations publiques et son évolution. Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. La comptabilité générale s'appuie sur la comptabilité des matières. Elle permet de produire les états financiers tels que le bilan ou les comptes de résultats.

La **Comptabilité-matières** recense et suit comptablement, à l'aide de documents, l'ensemble des biens meubles, immeubles et incorporels, prestations de services, réalisation d'infrastructures et d'équipements des administrations publique soumis aux règles de la comptabilité publique, sous le double aspect de la quantité et de la valeur en principe non amortie.

La **Comptabilité budgétaire** regroupe l'ensemble de comptes tenus conformément à des règles définies et qui retracent, pour l'exercice concerné, les opérations d'exécution du budget en recettes et en dépenses, conformément à la nomenclature budgétaire de l'Etat.

La **Comptabilité analytique** des coûts a pour objet de faire apparaître les éléments de coûts ou de prix de revient des biens produits et des services fournis, ainsi que de permettre le contrôle des rendements et performances des administrations publiques, notamment dans le cadre de la gestion en mode budget-programmes et de la gestion axée sur les résultats.

Les comptabilités de l'Etat permettent de produire périodiquement des états et rapports sur la situation d'exécution de la loi de Finances. Parmi ces rapports figurent :

- le **Rapport sur la situation d'exécution trimestrielle du Budget de l'Etat**, produit par le Ministère de l'Economie et des Finances et transmis au Parlement pour information ;
- le **Bulletin trimestriel d'information sur la dette de marché** ;
- le **Bulletin statistique semestriel de la Dette publique du Mali** ;
- le **Rapport de Suivi Trimestriel (RST)** : produit par chaque ordonnateur en vue de (i) renseigner les progrès dans la mise en œuvre des programmes budgétaires en termes de niveaux d'exécution du budget, de mise en œuvre des activités et d'atteinte des résultats escomptés, (ii) proposer des mesures correctives et (iii) faciliter la prise de décisions.

Section IV : Comment la gestion des Finances publiques est-elle contrôlée ?

La gestion des Finances publiques est soumise à un ensemble de contrôles qui peuvent être classés suivant plusieurs logiques.

Tableau 15. Critères de classifications des contrôles.

Critère	Type de contrôle
Domaine (Métier)	▪ Contrôles financiers ▪ Audit ▪ Suivi-évaluation
Positions	▪ Contrôle interne (à l'administration publique contrôlée par le Gouvernement) ▪ Contrôle externe (à l'administration publique contrôlée par le Gouvernement)
Pouvoirs	▪ Administratif ▪ Parlementaire ▪ Juridictionnel
Formes	▪ Générale (toute la loi de Finances) ▪ Sectorielle (une entité, une politique, un programme, une partie de la loi de Finances) ▪ Mutuelle (réciproque entre deux acteurs) ▪ Hiérarchique (entre un niveau de gestion supérieur et un niveau subordonné)
Stades	▪ A priori (avant le paiement de la dépense) ▪ A posteriori (après le paiement de la dépense) ▪ Concomitant (pendant l'exécution de la dépense)

DEFINITION DES TERMES ET EXPRESSIONS CLES

Les **Contrôles** sont un ensemble de mécanismes et d'actions de surveillance mis en place, pour aider les administrations publiques à réaliser leurs objectifs en matière de qualité, d'efficacité et d'efficience.

Le **Contrôle financier** est un dispositif administratif organisé permettant d'assurer la prévention de certains risques budgétaires, en veillant au caractère soutenable des opérations budgétaires, à leur régularité, à la qualité de la gestion des ordonnateurs et/ou à la performance des programmes.

L'**Audit** est une activité indépendante et objective de contrôle et de conseil conduite a posteriori par une personne physique ou morale, selon une méthodologie

et des normes permettant d'établir les points de force et de fragilité d'une structure et/ou d'un processus.

Le **Suivi-évaluation** permet, d'une part, de réaliser un examen continu des activités et de leurs extrants, en vue de révéler les dysfonctionnements et les réguler par la prise de décision et, d'autre part, d'apprécier la conception, la mise en œuvre et les résultats d'une intervention publique. Il s'intéresse au processus de transformation des intrants en résultats. Pour ce faire, il se repose principalement sur le contrôle de gestion, qui peut être défini comme un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus.

Le saviez-vous ? – Les budgets des collectivités territoriales et des établissements publics nationaux sont aussi contrôlés.

Au-delà de toutes les catégories de contrôle sus-indiquées, les budgets autonomes sont soumis, malgré leur autonomie, à un contrôle de l'Autorité de tutelle.

Au niveau des EPN, les actes de gestion sont soumis à autorisation préalable ou approbation expresse de l'Autorité de tutelle dans certains cas formellement prévus, comme le budget, approuvé par le ministre chargé des Finances, l'émission d'emprunts de plus d'un an, les prises de participation financière, les aliénations de biens immeubles, etc.

Aussi, l'Autorité de tutelle peut, par décision motivée, suspendre l'exécution de toute décision d'un organe d'administration et de gestion jugée contraire à l'intérêt général, à la mission spécifique de l'établissement public ou qui est de nature à détériorer sa situation financière.

Au niveau des Collectivités territoriales, l'équilibre du budget est également contrôlé a priori à travers l'approbation du Représentant de l'Etat. Aussi, sans préjudice à ces attributions de contrôle de régularité des actes pris par les collectivités, il procède, au moins une fois par an, à l'inspection des collectivités territoriales relevant de ses compétences.

QUESTION DE REFLEXION

Malgré l'existence de tous ces mécanismes de contrôle, pourquoi, selon vous, les pertes / manques à gagner de ressources publiques communiqués dans les rapports de contrôle demeurent élevés ?

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 23 - Rattachez les activités de contrôle suivantes aux bonnes catégories.

Contrôle	Domaine (métier)			Position		Forme				Stade		
	Vérifications financières	Audit	Suivi-évaluation	Interne	Externe	Générale	Sectorielle	Mutuelle	Hierarchique	A priori	A postérieur	Concomitant
La Cour constitutionnelle effectue un contrôle de constitutionnalité d'une loi de finances avant sa promulgation par le Président de la République												
Le Bureau du Vérificateur Général vérifie la gestion financière d'un ministère												
Le Bureau du Vérificateur Général évalue la mise en œuvre d'une politique publique												
La Direction Nationale du Contrôle Financier vérifie la régularité d'une opération de dépense												
La Section des Comptes de la Cour Suprême émet un avis sur le Rapport Annuel de Performance consolidé et annexé à la loi de règlement												
Le Ministère de l'Economie et des Finances produit un rapport trimestriel sur la situation d'exécution du budget de l'Etat												
Le parlement examine le projet de loi de règlement pour l'exercice 2019												
Le Contrôle Général des Services publics vérifie la gestion d'une administration publique déconcentrée												
Le comptable supérieur vérifie les actes des comptables qui lui sont subordonnés												
La Direction Nationale du Contrôle Financier donne un avis sur la performance des programmes d'un ministère												
La Section des Comptes de la Cour Suprême juge les comptes de gestion d'un comptable public												
dossier d'engagement d'une dépense et y appose son visa												
L'Autorité de Régulation des Marchés publics et Délégations de Service public vérifie en fin d'exercice la régularité d'une procédure de passation de marché par entente directe												
La Direction Générale des Marchés publics et délégation de services publics vérifie un dossier d'appel d'offres												

Section V : En tant que citoyen, comment puis-je participer au processus de GFP ?

La participation citoyenne au processus de GFP peut contribuer à améliorer la transparence, la responsabilité et la redevabilité, qui sont des principes de bonne gouvernance, car elle permet de suivre et de contrôler l'action publique et d'influencer les processus décisionnels.

International Budget Partnership (IBP) a défini dix (10) principes de participation publique aux politiques budgétaires dans le cadre de l'Initiative globale pour la transparence budgétaire (GIFT).

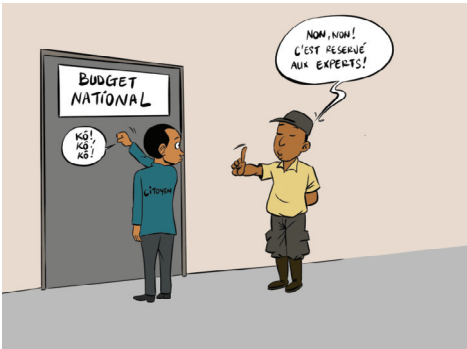


Tableau 16. *Principes de participation citoyenne au processus budgétaire*

Principe	Description	Exemple / question de réflexion
Accessibilité <i>Ai-je accès aux informations qui me permettent de participer ?</i>	Les acteurs de la GFP doivent diffuser des informations complètes, facilement accessibles et comprises par tous, notamment dans des formats de données ouvertes. La publication des informations financières est une exigence du Code de transparence de la GFP.	- Il existe un site de transparence budgétaire accessible à l'URL suivant : https://budget.gouv.ml. - Aussi, depuis plusieurs années, la Direction du Budget produit un budget citoyen vulgarisé par le Groupe de Suivi Budgétaire.
Ouverture <i>Communiquer sur la participation citoyenne !</i>	Les acteurs de la GFP doivent fournir des informations complètes sur l'objectif, la portée, les contraintes, les résultats escomptés, les processus et les calendriers, ainsi que sur les résultats attendus et réels de la participation du public, et, y être sensibles.	Le Ministère des Finances du Canada organise des consultations publiques sur le budget fédéral, en amont de sa préparation. Il publie un document d'orientation clair décrivant les objectifs de la consultation, les thèmes abordés, les contraintes budgétaires, les résultats attendus, et les questions spécifiques auxquelles le public est invité à répondre. Les calendriers et les modalités de soumission sont précisés à l'avance.
Inclusivité <i>Je fais partie des groupes de personnes reconnues comme vulnérables, ma voix a-t-elle une chance d'être entendue ?</i>	L'administration publique doit faire participer de manière proactive les citoyens et les acteurs non étatiques, y compris les groupes et les personnes exclues et vulnérables, et les voix qui se font rarement entendre, sans discrimination quelconque et examiner les contributions du public sur une base objective sans tenir compte de leur source.	Les sourds-muets ont-ils la possibilité d'exprimer leurs opinions sur la politique budgétaire ?

Respect de l'expression de soi <i>Ai-je le choix quant à la manière dont je pourrais m'exprimer ?</i>	L'administration publique doit permettre aux citoyens d'exprimer leurs intérêts à leur manière et de choisir les moyens de participation qu'ils préfèrent. Il se peut qu'il existe des groupes qui soient habilités à parler au nom d'autrui.	Le Conseil national de la Société civile participe à plusieurs activités du processus budgétaire, telles que les revues de la stratégie nationale de développement et s'exprime au nom des Organisations de la Société civile.
Opportunité <i>Ai-je suffisamment de temps pour pouvoir participer ?</i>	Suffisamment de temps est donnée aux citoyens pendant les cycles budgétaires et de politiques, pour des contributions au cours de chaque phase pendant qu'un éventail d'options est encore disponible	Dans la lettre circulaire pour la préparation des avant-projets de budget, le ministre des Finances invite les ministères à consulter toutes les parties prenantes lors de la préparation de leurs propositions budgétaires. Pour ce faire, ils disposent d'au moins six (6) semaines avant le démarrage des arbitrages budgétaires.
Etendue <i>Je voudrais savoir si mon point de vue a été pris en compte !</i>	L'administration publique doit fournir des informations sur les principaux objectifs, options, choix et compromis de politiques, les impacts éventuels, et intégrer une diversité de points de vue, assurer une rétroaction sur les contributions du public et sur la manière dont celles-ci ont été incorporées.	La Nouvelle Zélande élabore un budget du bien-être à travers une approche participative élargie qui permet de : (i) communiquer sur les options de politiques publiques envisagées, (ii) mener des consultations pour intégrer une diversité de points de vue, (iii) publier des rapports sur la nature des contributions reçues et la manière dont elles ont influencé les priorités et décisions budgétaires finales.
Proportionnalité <i>Aux grandes décisions, de grandes consultations !</i>	Les acteurs de la GFP doivent utiliser une combinaison de mécanismes de participation proportionnels à l'ampleur et à l'impact de la question ou de la politique concernée.	Le Trésor britannique adapte la nature, la portée et l'intensité des mécanismes de consultation publique à l'ampleur, la portée et l'impact des réformes ou décisions budgétaires. Les documents de consultation sont systématiquement publiés.
Durabilité <i>Ma participation est-elle durable ?</i>	Les acteurs de la GFP mènent des activités continues et régulières de participation, afin d'augmenter le partage des connaissances et la confiance mutuelle au fil du temps. Ils institutionnalisent la participation du public, examinent et évaluent régulièrement l'expérience pour améliorer l'engagement futur.	L'enquête sur le budget ouvert de l'IBP est conduite au Mali par un expert indépendant du Groupe de recherche en économie appliqué et théorique (GREAT) depuis plusieurs années. Les résultats de cette enquête sont utilisés par le Ministère en charge des Finances et ses partenaires pour mettre en place de nouvelles mesures de transparence budgétaire.
Complémentarité <i>Seul on va plus vite, ensemble on va plus loin !</i>	Les acteurs de la GFP doivent veiller à ce que les mécanismes de participation publique et d'engagement citoyen complètent et améliorent l'efficacité des systèmes existants de gouvernance et de responsabilisation.	Certaines initiatives publiques (financement des cantines scolaires, financement de la nutrition) sont suivies par des OSC comme le groupe de suivi budgétaire, afin de jauger leur effectivité.

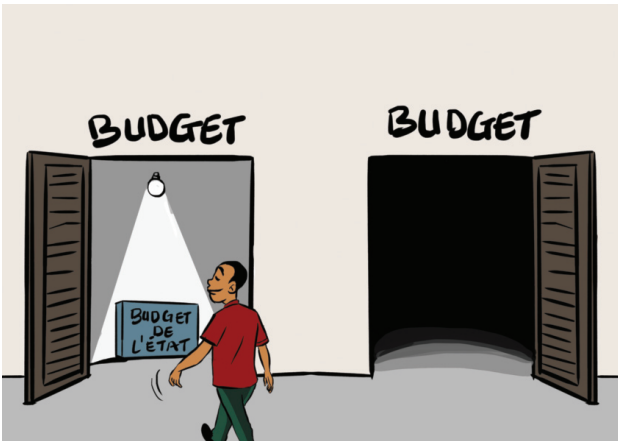
Réciprocité <i>Et si nous coopérons en toute confiance ?</i>	Toutes les entités étatiques et non étatiques doivent : être ouvertes sur leur mission, les intérêts qu'elles cherchent à mettre en avant, qui elles représentent ; respecter leurs engagements et, coopérer pour atteindre les objectifs.	Au sein du Conseil économique et social de la Finlande, chaque acteur doit déclarer publiquement son mandat institutionnel, les intérêts qu'il défend et qui il représente, dans les processus de concertation. Les participants s'engagent à respecter les accords qui font l'objet de suivi. La société civile est impliquée. La constitution malienne de juillet 2023 confère explicitement un rôle consultatif au Conseil économique, social, culturel et environnemental sur les projets de loi de Finances.
---	---	--

Source : Auteurs, à partir de la revue documentaire.

Au Mali, certaines activités du calendrier budgétaire offrent des opportunités de participation aux citoyens :

- la **consultation du Conseil Économique Social, Culturel et Environnemental** sur le projet de loi de Finances, composé des représentants des syndicats, associations, regroupements socioprofessionnels, collectivités et Maliens établis à l’extérieur, etc. ;
- les **revues de la stratégie nationale de développement et des ODD** et la **conférence de lancement du processus budgétaire**, qui enregistrent la participation de la société civile ;

- les **revues du budget-programmes et les arbitrages budgétaires internes** : dans sa lettre circulaire, le ministre chargé des Finances invite les ordonnateurs à consulter les parties prenantes à la mise en œuvre des politiques sectorielles : OSC, partenaires, secteur privé, etc.
- l’**examen du projet de loi de Finances par le Parlement** : les parlementaires peuvent auditionner divers acteurs dont, éventuellement, des acteurs non étatiques, solliciter des analyses d’OSC spécialisées dans l’analyse des politiques budgétaires, consulter leur base électorale, etc.



QUESTION DE REFLEXION

Et toi ? Comment comptes-tu participer au processus budgétaire ?

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 24 - Parmi les propositions suivantes, lesquelles constituent des opportunités de participation citoyenne au processus budgétaire ?

Plusieurs réponses sont possibles.

- ☐ L'élaboration et la diffusion d'un budget citoyen
- ☐ La consultation du Conseil Économique Social, Culturel et Environnemental
- ☐ Les revues du CREDD et des ODD
- ☐ La conférence de lancement du processus budgétaire
- ☐ L'examen du projet de loi de Finances par le Parlement
- ☐ La réalisation d'enquêtes ou d'évaluations indépendantes de la gestion des Finances publiques
- ☐ Le suivi des programmes budgétaires
- ☐ Le traçage de l'effectivité des dépenses
- ☐ La préparation d'une version citoyenne alternative de la loi de Finances

CE QUE VOUS AVEZ APPRIS

Félicitations ! Vous venez d'achever la première partie du manuel relative aux Finances publiques.

A présent, vous connaissez :

1. Les définitions possibles des Finances publiques suivant les critères étymologique, organique, matériel, formel, ainsi que la définition générale retenue par ce manuel ;
2. Les domaines d'études des Finances publiques ;
3. Les composantes du système de gestion des Finances publiques ;
4. Les catégories de loi de Finances, leur contenu et leur présentation ;
5. Les grandes étapes du processus budgétaire et la manière dont elles prennent en compte la performance des administrations publiques ;
6. Les activités et les livrables du calendrier d'élaboration de la loi de Finances ;
7. Les modalités d'examen et de vote de la loi de Finances ;
8. Les contraintes à l'élaboration de la loi de Finances ;
9. Les grandes étapes des procédures d'exécution de la loi de Finances (recettes, dépenses, opérations de trésorerie) ;
10. Les comptabilités et les contrôles des Finances de l'Etat ;
11. Les principes clés encadrant la participation des citoyens au processus budgétaire, ainsi que certaines opportunités qui existent.

Seconde partie :

Lutte contre la corruption et liens avec la gestion des Finances publiques

La corruption constitue un fléau majeur qui sape les fondements de l'État de droit, affaiblit les institutions et compromet l'efficacité des politiques publiques. Elle a un impact direct sur la qualité de la gestion des Finances publiques, en créant des fuites de ressources, en pervertissant les procédures budgétaires, et en alimentant l'iniquité sociale.

Cette seconde partie du manuel propose une analyse approfondie de la corruption dans ses multiples dimensions : définitions, typologies, causes profondes, impacts, ainsi que les spécificités culturelles

du contexte malien. Elle présente également les mécanismes institutionnels et les stratégies de lutte ; qu'ils soient préventifs, répressifs ou éducatifs ; et explore les bonnes pratiques internationales.

En établissant un lien explicite entre GFP et lutte anticorruption, cette partie démontre que la transparence financière et la probité des agents publics sont indispensables pour construire une gouvernance crédible, mobiliser les ressources internes et restaurer la confiance des citoyens et des partenaires internationaux.

Chapitre IV : Généralités sur le concept de corruption

Section I : Qu'est-ce que la corruption ?

Étymologiquement le mot, « corruption » signifie en latin « altération, séduction », le fait de changer la pureté originelle de quelque chose. La corruption a été autrefois définie comme un concept philosophique et politique, selon Platon et Aristote, pour désigner non pas seulement les actes de certains individus mais

aussi, la santé morale de la société toute entière. Il convient donc de noter que la définition classique du mot ne laisse aucun doute sur le poids de la dimension morale dans son utilisation. A la suite de cette conception classique, la corruption connaît de nos jours des définitions modernes. En voici quelques-unes :

« La corruption est le fait d'utiliser sa position de responsable d'un service public à son bénéfice personnel ».

Banque Mondiale

La corruption est « l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées ».

Transparency International

« La corruption est définie comme offrant, promettant et donnant ou acceptant ou sollicitant un avantage indu de toute nature (financier ou non financier), directement ou indirectement, en violation de la loi applicable en tant que mécanisme pour inciter ou récompenser une personne, afin qu'il agisse ou évite d'agir avec des conséquences sur l'exercice de ses fonctions ».

Norme ISO 37001.

« Corruption = Monopole + Discrétion – Responsabilité »

Robert KLITGAARD

Ces définitions peuvent être repensées à l'aune de la définition de la « corruption » dans le système juridique national, au-

quel elle s'applique et de la définition donnée dans le système de management anticorruption.

Section II : Quel est l'historique de la lutte contre la corruption au Mali ?

Au lendemain de son accession à l'indépendance, le Mali a pris des mesures allant dans le sens de la lutte contre la

corruption, au sens moderne du terme. A titre d'exemples, nous pouvons retenir :

Tableau 17. *Historique de la lutte contre la corruption au Mali*

Faits	Date	Commentaires
Opérations Taxi et commando	1967	Elle a permis de sanctionner les fonctionnaires propriétaires de taxis.
Création du contrôle général d'État	1967	Le contrôle général d'État regroupait toutes les structures nationales chargées d'améliorer la gouvernance à travers le contrôle de l'action publique.
Consécration de l'infraction « atteinte aux biens publics »	1974	Adoptée par le Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN), pour exprimer son rejet de la mauvaise gouvernance, cette infraction était punie d'une peine de mort à partir du détournement d'une somme de 20 millions de Francs maliens, c'est-à-dire 10 millions de FCFA aujourd'hui.
Création de la Cour spéciale de sûreté de l'État	1978	Composée à la fois de militaires et de juristes (juridiction martiale), la Cour spéciale de sûreté de l'État était compétente pour juger les affaires d'atteintes aux biens publics, bien que la compétence d'origine de la Cour soit la connaissance d'infractions d'atteinte à la sûreté intérieure, c'est-à-dire le putsch, les coups d'État. Juste pour montrer l'importance que l'État avait accordée à la lutte contre la
Naissance des lois sur la répression de l'enrichissement illicite et celle relative à la lutte contre la corruption	1982	Il s'agit de deux (2) lois : la loi n°82-39/AN-RM du 20 février 1982 concernant la répression de l'enrichissement illicite et de la loi n°82-40/AN-RM du 20 février 1982 visant à réprimer la corruption. La loi n°82-39/AN-RM définissait l'enrichissement illicite comme l'acquisition de biens par des moyens illégaux, tels que la corruption, le vol, la concussion et avait prévu la sanction de confiscation des biens illicites. La loi n°82-40/AN-RM a renforcé la lutte contre la corruption et prévu des peines de prison et des amendes pour les personnes impliquées dans la corruption.
Opération Kokadjè « nettoyer proprement »	1991-1992	Initiée durant la Transition politique (1991-1992), cette opération a permis de lancer des vagues d'arrestations des auteurs de détournements de biens publics.
Tenue des états généraux pour la lutte contre la corruption et la délinquance financière	2008	Les états généraux pour la lutte contre la corruption ont formulé des recommandations pour lesquelles une commission a été mise en place pour le suivi de la mise en œuvre.
Institution d'une semaine nationale de lutte contre la corruption	2010	Instituée par Décret n°10-624/PM-RM du 26 novembre 2010, la semaine nationale de lutte contre la corruption a pour « objet d'informer l'opinion publique sur les actions entreprises dans le cadre de la lutte contre la corruption et la délinquance économique et financière en République du Mali et de contribuer par la sensibilisation sur le phénomène, en vue de restaurer un climat de confiance entre les pouvoirs publics et les citoyens ».
Institution de l'année 2014, année de lutte contre la corruption	2014	Dans son adresse à la Nation à l'occasion de la fête du nouvel an, l'ancien Président de la république feu Ibrahim Boubacar Keïta a décidé de faire de la lutte contre la corruption sa priorité en 2014.
Adoption de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption (SNLC)	2023	Recommandation forte des Assises Nationales de la Refondation (ANR) tenues les 27, 28, 29 et 30 décembre 2021, la SNLC a été approuvée par Décret n°2023-0546/PT-RM du 21 septembre 2023. Lancée le 14 décembre 2023, elle ambitionne de doter le Mali de mécanismes opérationnels afin de lutter efficacement contre la corruption et promouvoir la bonne gouvernance dans le respect des droits de l'Homme et des règles d'éthique et de transparence.

Source : Auteurs, à partir de la revue documentaire.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 25 - Qu'est-ce que la corruption ?

Plusieurs réponses sont possibles.

- ☐ Une pratique légale permettant d'obtenir des avantages personnels
- ☐ L'utilisation abusive du pouvoir à des fins personnelles et illégales
- ☐ Une forme de philanthropie dans le domaine politique

Section III : Quelles sont les formes de corruption ?

La Convention des Nations Unies contre la corruption et le Code pénal du Mali ne définissent pas de manière précise la notion de « corruption ». Toutefois elles dressent une liste de formes de corruption.

La Convention prévoit que chaque État membre prenne des dispositions au niveau national, pour conférer le caractère d'infraction pénale à chacune de ces formes d'infraction. Sur cette base, la Loi

n°2024-027 du 13 décembre 2024 portant Code pénal du Mali a identifié à la section 3 du chapitre 3 du titre IV, une panoplie d'actes constituant des formes de corruption et d'infractions assimilées. Certaines formes sont celles de la Convention des Nations Unies et d'autres sont une particularité du Mali. L'enrichissement illicite est prévu et puni par une loi spécifique.

Le saviez-vous ? – Les onze (11) formes de corruption identifiées par la Convention des Nations Unies contre la corruption sont : Corruption d'agents publics nationaux (article 15) ; Corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques (article 16) ; Soustraction, détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public (article 17) ; Trafic d'influence (article 18) ; Abus de fonctions (article 19) ; Enrichissement illicite (article 20) ; Corruption dans le secteur privé (article 21) ; Soustraction de biens dans le secteur privé (article 22) ; Blanchiment du produit du crime (article 23) ; Recel (article 24) ; Entrave au bon fonctionnement de la justice (article 25).

Les infractions de corruption prévues dans le Code pénal du Mali sont les sui-

vantes :

3.1. Corruption des fonctionnaires et agents publics (article 243-48 du Code pénal du Mali)

Il est interdit à tout dépositaire d'une charge publique ou d'un mandat électif de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-

même ou pour une autre personne ou entité, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.

3.2. Corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques (article 243-49 à 243-51 du Code pénal du Mali)

Il est interdit à tout agent public étranger ou fonctionnaire d'organisation internationale publique de solliciter ou d'agréer, directement ou indirectement, des offres ou promesses ou de recevoir des dons ou présents ou autres avantages indus, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse

ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions ou de son emploi, en vue d'octroyer, d'obtenir, de faire obtenir, de conserver ou de faire conserver un marché ou un autre avantage indu, en liaison avec une transaction économique ou commerciale.

3.3. Corruption dans le secteur privé (article 243-52 à 243-54 du Code pénal du Mali)

La corruption dans le secteur privé est le fait pour tout individu, dans le cadre d'activités économiques, financières ou commerciales, de promettre, d'offrir ou accorder, directement ou indirectement, un avantage indu à toute personne qui di-

rige une entité du secteur privé ou travaille pour une telle entité, en quelque qualité que ce soit, pour elle-même ou pour une autre personne, afin qu'en violation de ses devoirs, elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte.

3.4. Infractions assimilées à la corruption

En plus de ces infractions, le code pénal du Mali prévoit d'autres infractions assi-

milées à la corruption.

Tableau 18. *Infractions assimilées à la corruption*

Infraction	Références	Description de l'infraction
Atteintes aux biens publics	Articles 243-55 et 243-56 du code pénal du Mali	Il s'agit pour un fonctionnaire civil ou militaire, pour tout agent ou employé de l'État, des collectivités publiques ou des organismes publics de porter atteinte aux biens publics par l'un des moyens suivants : soustraction frauduleuse, détournement ou abus de confiance, escroquerie, faux et usage de faux, autres malversations.
Concussion	Article 243-64 du code pénal du Mali	Il s'agit pour les fonctionnaires, leurs commis ou préposés qui, dans une intention frauduleuse, ordonneront de percevoir et exigeront ou recevront ce qu'ils savent n'être pas dû pour droits, taxes, contributions, revenus, salaires ou traitements.
Népotisme ou Favoritisme	Articles 243-69 à 243-77 du code pénal du Mali	Il s'agit pour un agent public de procurer directement ou indirectement un avantage matériel quelconque indu, ou un emploi, à un membre de sa famille en ligne directe ou en ligne collatérale jusqu'au troisième degré ou de procurer ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux règles du code des marchés publics ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et d'égalité des candidats aux marchés publics.
Trafic d'influence et abus de fonction	Article 243-78 à 243-81 du code pénal du Mali	Le trafic d'influence désigne le fait pour une personne de recevoir ou de solliciter des dons dans le but d'abuser de son influence, réelle ou supposée, sur un tiers afin qu'il prenne une décision favorable. Il implique trois acteurs : le bénéficiaire (celui qui fournit des avantages ou des dons), l'intermédiaire (celui qui utilise le crédit qu'il possède du fait de sa position) et la personne cible qui détient le pouvoir de décision (autorité ou administration publique, magistrat, expert, etc.).
Exonérations et franchises illégales	Article 243-65 du code pénal du Mali	Il s'agit pour tout agent public qui, pour quelques motifs que ce soit, d'une façon illégale, accorde des exonérations ou franchises d'impôts, taxes, amendes, cautionnement ou autres droits ou donne gratuitement ou vend à vil prix, des biens en violation des lois ou règlement.
Surfacturation	Article 243-63 du code pénal du Mali	Il s'agit pour tout agent public de procéder ou de faire procéder à la facturation, pour un montant plus élevé que son coût réel, d'un bien ou d'un service à acquérir par une entité de l'administration publique nationale ou locale.
Délit d'acceptation ou offre de cadeaux	Article 243-87 du code pénal du Mali	Il s'agit pour tout agent public d'accepter d'une personne ou de lui accorder un cadeau ou un avantage indu susceptible d'influencer le traitement d'une procédure ou d'une transaction en cours liée à ses fonctions ou ayant un lien avec ce traitement ou cette transaction.
Enrichissement illicite	Article 2 de la Loi n°2014-15 du 27 mai 2014	L'enrichissement illicite est soit l'augmentation substantielle du patrimoine de toute personne que celle-ci ne peut justifier par rapport à ses revenus légitimes, soit un train de vie mené par cette personne sans rapport avec ses revenus légitimes.

Source : Auteurs, à partir du cadre normatif en vigueur.

Le saviez-vous ? – L'enrichissement illicite est soit l'augmentation substantielle du patrimoine d'une personne que celle-ci ne peut justifier par rapport à ses revenus légitimes, soit un train de vie mené par cette personne sans rapport avec ses revenus légitimes.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 26 - Parmi les propositions suivantes, lesquelles sont les formes de corruption et infractions assimilées selon la Convention des Nations Unies contre la Corruption et Code pénal du Mali ?

Plusieurs réponses sont possibles.

- ☐ Corruption d'agents publics nationaux
- ☐ Corruptions d'agents publics étrangers et fonctionnaires d'organisations internationales publiques
- ☐ Corruption dans le secteur privé

Section IV : Quelles sont les causes de la corruption ?

Parmi les causes de la corruption, on peut retenir, entre autres, les suivantes.

4.1. Pauvreté, faible développement social, faiblesse de l'État

Il existe un lien étroit entre l'État, le régime politique et la corruption. En effet, les États fortement démocratisés seraient a priori moins touchés par le phénomène de la corruption. La mauvaise gouvernance va de pair avec le cadre législatif flou, le système judiciaire inadéquat, le manque de transparence et de responsa-

bilisation, le manque de liberté de la presse. Le non-respect de la séparation des pouvoirs (législatif, judiciaire et exécutif), où chacun de ces trois pouvoirs ne peut s'exercer de manière libre, constitue une entrave à la lutte contre la corruption.

Le saviez-vous ? – Parfois, la corruption s'explique par la pauvreté des agents qui ont recours à ce phénomène comme compléments à leurs revenus.

4.2. Faiblesse du système judiciaire

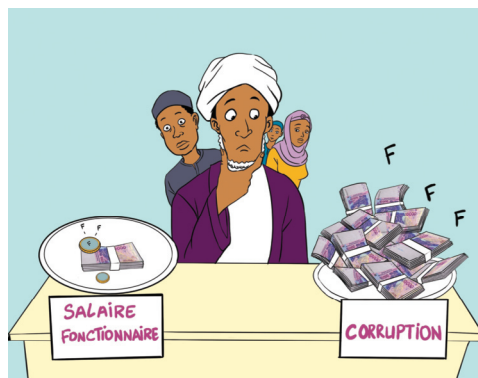
Le système judiciaire joue un rôle capital dans le processus de lutte contre la corruption. En effet les défaillances du système judiciaire, où la corruption est un facteur contributeur clé au peu de confiance accordée par les citoyens en leur justice, porte préjudice à la légitimité de l'État. Les conséquences de cette fai-

blesse du système judiciaire peuvent être doublement négatives. D'abord, la corruption généralisée et la partialité de la justice composent une source importante de corruption de l'État. Ensuite, les problèmes de la justice demeurent le maillon faible de la lutte contre la corruption.

Le saviez-vous ? – L'impunité, la lenteur des procédures judiciaires sont des facteurs qui peuvent encourager la corruption.

4.3. Structure sociale et répartition inégale des richesses

Les sociétés qui se caractérisent par des inégalités d'accès aux ressources et aux richesses sont plus sujettes à la corruption. Là où la misère est prépondérante, la corruption devient une stratégie de survie pour certains travailleurs qui perçoivent de salaires très bas. Ainsi, ce sont ces mêmes sociétés où les droits sont les moins protégés. On peut déduire qu'il y ait une réponse positive à la corruption du moment où il est question de bénéficier de tel ou tel service essentiel, ou encore, de bénéficier gratuitement d'un service payant à cause du favoritisme ou de pratiques clientélistes, en particulier entre les « élites ».



Aussi, la situation de pauvreté et de précarité des fonctionnaires et l'absence de répressions précises contribuent-elles à amplifier le phénomène de la corruption et entravent-elles, par le même biais la lutte contre la corruption.

Le saviez-vous ? – Parfois, c'est la société même qui pousse certains individus à aller vers la corruption pour essayer de remédier à l'inégale répartition des richesses.

4.4. Absence ou inefficacité des structures de contrôle et de suivi

L'existence et l'efficacité des mécanismes de suivi et de contrôle permettent de réduire l'effet négatif de certains facteurs de corruption et d'agir directement et indirectement sur les différentes causes de la corruption.⁶ Celle-ci peut naître de l'absence de renforcement de la transparence et de la responsabilité dans le service public. Or, l'absence de trans-

parence peut inciter les individus à agir de manière arbitraire et commettre des actes de corruption sans être exposés. Quant à l'absence de responsabilité, elle conduit à une faible redevabilité : si les agents publics ne sont pas soumis à l'obligation de rendre compte de leurs actions, ils peuvent être incités à commettre des actes de corruption.

⁶ Voir E. LAVALLEE, M. RAZAFINDRAKOTO et F. ROUBAUD (2010), « Ce qui engendre la corruption : une analyse microéconomique sur données africaines », Revue d'économie du développement, vol. 18, no 3, p. 5-47.

Le saviez-vous ? – Le déficit de transparence et de redevabilité dans la gestion des affaires publiques favorise la corruption.

4.5. Clientélisme politique

L'existence et l'efficacité des mécanismes de suivi et de contrôle permettent de réduire l'effet négatif de certains facteurs de corruption et d'agir directement et indirectement sur les différentes causes de la corruption. Celle-ci peut naître de l'absence de renforcement de la transparence et de la responsabilité dans le service public. Or, l'absence de transparence peut

inciter les individus à agir de manière arbitraire et commettre des actes de corruption sans être exposés. Quant à l'absence de responsabilité, elle conduit à une faible redevabilité : si les agents publics ne sont pas soumis à l'obligation de rendre compte de leurs actions, ils peuvent être incités à commettre des actes de corruption.

Le saviez-vous ? – Le fait pour un candidat de proposer des cadeaux ou autres faveurs en échange du vote, est interdit par la loi électorale du Mali et constitue une infraction (Voir article 83 de la Loi n°2022-019 du 24 juin 2022 portant loi électorale qui dispose : « [...] Les dons et libéralités en argent ou en nature à des fins de propagande pour influencer ou tenter d'influencer le vote durant la campagne électorale sont interdits dès la convocation du collège électoral.

Section V : Quels peuvent être les inconvénients de la corruption ?

La corruption affecte la situation politique, économique et social d'un pays de

plusieurs manières. Certains de ces inconvénients majeurs sont ci-dessous décrits.

5.1. Sur le plan politique

Le domaine politique est le domaine le plus sensible, il s'agit des affaires de l'État et de l'exercice du pouvoir. Ce fait peut constituer une entrave au fonctionnement de l'État.

D'abord, la corruption implique un abus dans l'exercice du pouvoir et permet un déni des droits et des libertés au détriment de la majorité, puisque la loi est souvent inappliquée et les intérêts personnels des gouvernants priment souvent sur l'intérêt général.



Ensuite, la corruption nuit au rapport entre le citoyen et son État et peut même remettre en cause la légitimité de l'existence de l'État, puisque le citoyen ne percevra en lui qu'un moyen de domination et d'oppression au service des intérêts d'une minorité.

Elle provoque l'immoralité de l'activité politique et de la vie politique, ce qui peut engendrer des formes d'excès comme la fraude électorale, le recours à l'argent sale pour financer les campagnes électorales.

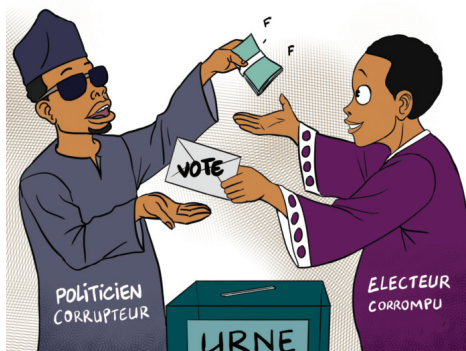
La phase extrême intervient lorsque la corruption provoque des crises politiques aiguës qui peuvent menacer l'ordre public et même la sécurité de l'État.

5.2. Sur le plan économique

La littérature scientifique établit que la corruption a un impact négatif direct sur la croissance économique et le développement. Les économistes ont identifié un certain nombre de canaux par lesquels la corruption nuit à la croissance économique⁷. Ces canaux sont le détournement de fonds publics, la désincitation à l'investissement, la détérioration de la gouvernance, l'augmentation des coûts d'entreprise, la distorsion des dépenses publiques à travers une allocation inefficace des ressources publiques et l'érosion de la confiance en les institutions.

Ainsi, la corruption entraîne :

- la réduction des montants destinés aux investissements économiques qui favorisent la croissance (par exemple : un investisseur préfère ne pas investir dans un pays, car les décideurs lui demandent des pots de vins qui augmentent les coûts de son investissement) ;
- un manque à gagner en termes de recettes publiques. Or, moins de recettes implique moins de ressources pour financer le développement humain (écoles, centres de santé, électricité, routes, etc.). Par exemple : une entreprise préfère payer des pots de vins aux agents publics, pour diminuer le montant d'impôts à payer ou s'y soustraire tout simplement ;
- la mauvaise répartition et l'inefficacité de la dépense publique : l'Etat met des ressources ailleurs que dans les besoins prioritaires de la population (par exemple : construction de stades au lieu de l'entretien et la construction de routes) ou finance des actions qui bénéficient davantage aux plus riches qu'aux plus pauvres, creusant ainsi les inégalités. Les services offerts peuvent s'avérer de très mauvaise qualité en raison de l'affectation

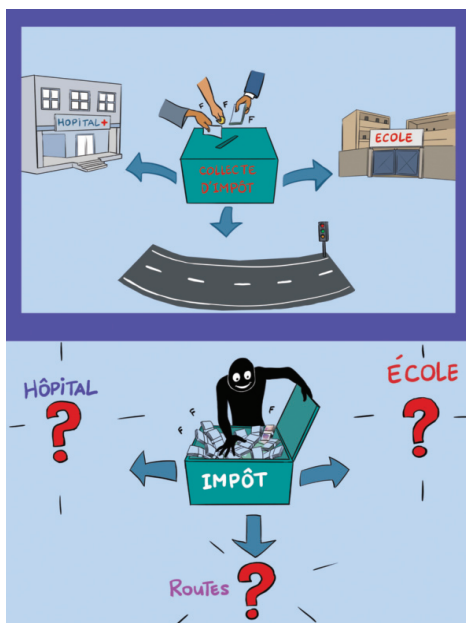


⁷ Vito TANZI and Hamid Reza DAVOODI, "Corruption, Public Investment and Growth", 1997, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>

d'une partie des ressources à la corruption (par exemple : une route qui dure 10 ans au lieu de 50 ans).

La corruption influence les choix des politiques économiques de l'État, dans la mesure où elle est généralisée au sein des centres de décision, les choix des politiques économiques deviennent alors secondaires par rapport aux intérêts personnels des gouvernants.

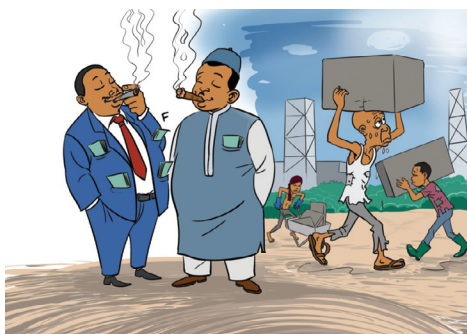
La corruption favorise l'émergence des infractions économiques comme (i) la surfacturation des importations, afin de faire fuir les capitaux engendrés par la corruption vers l'étranger, et (ii) le blanchiment de capitaux, qui permet d'intégrer les capitaux engendrés par la corruption dans le circuit légal.



Le saviez-vous ? – Les impôts et taxes collectés auprès des citoyens contribuent essentiellement au développement économique d'un pays, à travers la réalisation d'infrastructures socio-économiques et le financement de projets de développement, dont le détournement par une minorité constitue un facteur de détérioration des conditions de vie de tous les citoyens.

5.3. Sur le plan social

Il est indéniable que les conséquences sociales de la corruption sont assez profondes, dans la mesure où la corruption s'ancre et se développe dans la société, les valeurs sociales régressent voire disparaissent, pour laisser place à de nouvelles pratiques étrangères à la société. Elle provoque le creusement des inégalités sociales, l'exclusion ou l'accès restreint aux opportunités de certains individus ou groupes. Par exemple, lorsque l'accès à l'emploi est gangrené par les pratiques de corruption, les plus pauvres bénéficient de moins d'opportunité d'emplois. Les tensions qui en résultent peuvent conduire à des crises sociales ou politiques.



Ceci implique que des fléaux sociaux se substituent à l'entraide, la solidarité et le respect, et affectent les liens sociaux entre les individus ou groupes d'individus. Les impacts de la corruption sont aussi perceptibles sur les valeurs du travail, du

fait que les fonctionnaires et les travailleurs sont tentés par le gain facile et un enrichissement rapide et abandonnent la persévérance et l'attachement comme valeur sociale et comme moyen de subvenir à leurs besoins socioéconomiques.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 27 - Quels sont les inconvénients de la corruption au Mali?

Plusieurs réponses sont possibles.

- ☐ La détérioration des services publics, inégalité sociale, le financement du terrorisme, l'impact sur le développement
- ☐ L'amélioration de la gouvernance, la confiance accrue envers les institutions et la prospérité économique
- ☐ La corruption n'a pas de conséquences significatives sur la société malienne

Section VI : Comment la corruption est perçue au regard des valeurs sociétales maliennes ?

« L'homme est le fruit de son milieu », dit-on. De son enfance à son adolescence, l'homme est façonné par les us et les coutumes de sa société. Psychologiquement, il intériorise mieux et vite, ce qu'il voit faire que ce qu'il entend dire.

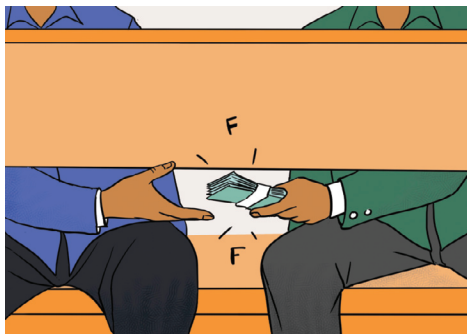
Depuis les années 90, un changement d'attitude et de conduite s'est opéré chez les Maliens, vis-à-vis du bien public. Autrefois, jusqu'aux premières années de l'indépendance, sous le régime de Modibo KEITA, le Malien avait honte de tricher avec le bien public, qu'il s'agisse de solliciter des avantages personnels contre une faveur indue au regard de la loi, ou d'accéder à une demande de faveur contre des avantages personnels au détriment de l'intérêt général.



Sous le régime du général Moussa TRAORE, le Malien avait peur de s'adonner à de telles pratiques. Aussi, étaient-elles plus ou moins limitées à une poignée de privilégiés du régime.

Depuis le second mandat du président Alpha Oumar KONARE (1997) à nos jours, le Malien n'a eu ni honte ni peur de ces pratiques. Il s'en est livré à cœur joie quand il en a eu l'occasion.

Dans cette société malienne de consommation à outrance, la richesse et le pouvoir étant devenus les seuls critères de réussite, d'attraction du respect et de la considération, les moyens pour y parvenir importent de moins en moins.



Le saviez-vous ? – L'Indice de Perception de la Corruption de Transparency International classe 180 pays et territoires en fonction de la perception du niveau de corruption au sein de leur secteur public sur une échelle de zéro (forte corruption) à 100 (aucune corruption). Le Mali occupe la 135ème place en 2024 avec un score de 27.

Certains fonctionnaires, sous le prétexte de la modicité des salaires, ont de plus en plus fait recours aux pots-de-vin, pour arrondir les fins de mois. L'acceptation ou l'accommodation de cette pratique par les citoyens les a encouragés à la reproduire à une plus grande échelle vers l'enrichissement rapide. Les griots qui, jadis, étaient des gardiens de la probité, se sont mis à célébrer les nouveaux riches qui les comblent à leur tour de billets et de ca-

deaux. Les opérateurs économiques qui en tirent aussi profit, et en redistribuent une partie autour d'eux, sont également encensés par ces louangeurs.

Les familles encouragent les enfants qui accèdent aux postes de responsabilité ou aux circuits de gestion des deniers publics, d'en faire profiter leurs proches, comme fait tout le monde, présument-elles.

Le saviez-vous ? – En 2025, plus de la moitié de la population malienne pense que le niveau de corruption est élevé au Mali (24,3% très élevé et 33,4% plutôt élevé) contre 37,8% de ceux ou celles qui pensent le contraire (34,4% pas élevé et 3,4% pas du tout élevé).

Source : Mali-mètre, mai 2025, Enquête d'opinion, Qu'en pensent les Malien.ne.s.

Le bien public est en particulier considéré comme n'appartenant à personne. Il peut donc être pillé, pourvu que l'on n'en garde pas le profit pour soi seul. Tant qu'il est redistribué, la caution morale de la société est acquise à son auteur, même en cas de sanction de la part de la justice.

Le Coran enseigne : « Et ne dévorez pas mutuellement et illicitement vos biens, et ne vous en servez pas pour corrompre des juges pour vous permettre de dévorer une partie des biens des gens injustement et sciemment ». S. Al-Baqara, V.188

La Bible met en garde : « Tu ne porteras aucune atteinte au droit, tu ne feras pas preuve de partialité et tu n'accepteras pas de pots-de-vin, car ils aveuglent les yeux des sages et corrompent les paroles des juges ». Deutéronome 16 :19.

Le bien public est moralement conçu dans toutes les traditions maliennes comme le « forobafin », c'est-à-dire la propriété de tous, donc celle de chacun.

Il est à cet égard plus sacré et inviolable que la propriété personnelle. Contourner les règles de gestion du bien public contre un avantage personnel est considéré par les sages, comme une atteinte à son propre honneur et une vulnérabilité psychique que l'on traîne vis-à-vis de la victime et de ceux qui vous ont fait confiance. Et c'est un mal qui se paie toujours, d'une manière ou d'une autre, tôt ou tard.

Ces valeurs morales délaissées doivent être revigorées et réincarnées en tous les citoyens.



Chapitre V : Mécanismes de lutte contre la corruption, suivi et contrôle

Les mécanismes de lutte contre la corruption peuvent inclure des lois et des règlements, des institutions spécialisées, des politiques de transparence et de redevabilité, des programmes de sensibilisation, et

bien plus encore. Nous distinguons les mécanismes internationaux et les mécanismes nationaux de lutte contre la corruption.

Section I : Quels sont les mécanismes internationaux de lutte contre la corruption ?

En réponse à ce défi mondial, un certain nombre d'instruments juridiques ont été élaborés et adoptés au niveau international pour prévenir et réprimer la corruption. Il s'agit essentiellement de :

- la Convention des Nations Unies contre la corruption signée le 9 décembre 2003 et ratifiée par le Mali, la loi N°05-043 du 22 juillet 2005 portant ratification de l'ordonnance n°05-013/PRM du 22 mars 2005 autorisant la ratification de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC) ;
- la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption (CUAPLC) adoptée par la deuxième session ordinaire de l'Union à Maputo, le 11 juillet 2003 et ratifiée par la Loi n°05-031 du 7 juillet 2005 portant ratification de l'Ordonnance n°04-021/P-RM du 16 septembre 2004 autorisant la ratification de la CUAPLC ;
- la Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant Code de Transparence dans la gestion des Finances publiques en date du 27 mars 2009 et transposée

- dans l'ordonnancement juridique interne par la Loi n°2013-031 du 23 juillet 2013 portant approbation du Code de transparence dans la Gestion des Finances publiques ;
- la Directive n°07/2002/CM/UEMOA relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux dans les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine ;
- la Directive N°04/2007/CM/UEMOA relative à la lutte contre le financement du terrorisme dans les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine.

Ces instruments internationaux définissent une série de normes, de mesures et de règles que tous les États membres peuvent appliquer, pour renforcer le régime juridique de la lutte contre la corruption. Ils préconisent des mesures pertinentes de lutte contre la corruption, tels que :

- l'adoption de mesures préventives et la criminalisation des formes de corruption les plus répandues dans le secteur tant public que privé ;

- le renforcement de la coopération internationale ;
- le recouvrement des avoirs issus de la corruption ;
- l'assistance technique et les échanges d'informations.

A noter que le Mali était parti au Protocole de la CEDEAO sur la Lutte contre la Corruption adopté à Dakar le 21 décembre 2001 et ratifié par la loi n°02-074 du

20 décembre 2002. Toutefois, depuis la sortie du Mali, du Burkina Faso et du Niger de la CEDEAO, à la faveur de la création de l'Alliance des États du Sahel (AES), ce protocole n'est plus applicable au Mali. A cet effet, les États membres de l'AES devraient adopter entre eux un Protocole de ce genre, en vue d'amorcer une lutte commune contre la corruption et la délinquance économique et financière.

Section II : Quels sont les mécanismes nationaux de lutte contre la corruption ?

2.1. Quelle sont les instruments juridiques qui permettent de contre la corruption au Mali ?

Au Mali, plusieurs textes ont été adoptés afin de réduire voire éradiquer les opportunités de corruption. Il s'agit, entre autres, de :

- la Loi n°2024-027 du 13 décembre 2024 portant code pénal ;
- la Loi n°2024-028 du 13 décembre 2024 portant code de procédure pénale ;
- la Loi n°2019-058 du 5 décembre 2019 portant Code d'éthique et de déontologie de l'agent de l'administration publique.
- la Loi n°2013-031 du 23 juillet 2013

- portant approbation du Code de transparence de la gestion des Finances publiques et le Code annexé ;
- la loi n°2016-008 du 17 mars 2016 portant loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- la Loi n°2014-015 du 27 mai 2014 portant prévention et répression de l'enrichissement illicite et textes subséquents ;
- le Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics et des Délégations de Service public.

2.2. Quelles sont les stratégies pour lutter contre la corruption au Mali ?

Après la tenue des États généraux sur la corruption en 2009, plusieurs stratégies ont été mises en place au Mali pour lutter efficacement contre la corruption et la délinquance économique et financière.

En effet, le Gouvernement du Mali s'est doté en juillet 2011, d'une Stratégie Nationale du Contrôle Interne (SNCI).

Le saviez-vous ? – La SNCI, dans l’optique de sécuriser davantage la gestion des acteurs publics, a identifié trois (3) niveaux de contrôle à savoir :

- les contrôles a priori portant sur les contrôles budgétaires et comptables exercés par les structures du Ministère de l’Économie et des Finances (DNCF, DNTCP, DGMPDS). Ces contrôles s’assurent de la conformité et de l’effectivité des dépenses publiques et se situent en amont de l’exécution ;
- les contrôles concomitants exercés par les gestionnaires eux-mêmes afin de sécuriser leur gestion ;
- les contrôles a posteriori exercés par les corps de contrôle portant à la fois sur la régularité des opérations financières et sur l’efficacité et l’efficience des programmes .

De manière générale, quatre stratégies sont développées par les acteurs intervenant dans la chaîne de la lutte contre la corruption, pour rendre leurs actions plus efficaces en matière de lutte contre la corruption et la délinquance économique et financière.

Ces quatre stratégies ont été formalisées au Mali dans la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption lancée en décembre 2023. Les quatre axes stratégiques retenus par ce document sont les suivantes.

1^{er} axe stratégique : Gouvernance et réformes

Pour lutter efficacement contre la corruption, il est important de mettre l’accent sur les réformes afin d’adapter la réponse aux nouvelles formes de délinquance économique et financière. Cette stratégie vise à améliorer le cadre juridique et institutionnel et à mettre en place un mécanisme de coordination des intervenants en matière de lutte contre la corruption



Le saviez-vous ? – Le Mali a déjà initié beaucoup de réformes ces dernières années pour accentuer la lutte contre la corruption. Il s’agit de :

- la fusion des trois (3) Pôles économiques et financiers en un seul Pôle national situé à Bamako ;
- l’obligation pour le procureur du Pôle économique et financier d’ouvrir une information judiciaire lorsqu’il est saisi des faits contenus dans un rapport de vérification ;
- l’imprescriptibilité des infractions de crime économique et financier.

2^{ème} axe stratégique : Prévention des faits de corruption

Plusieurs actions peuvent être envisagées pour prévenir et détecter la corruption, comme la digitalisation de la chaîne des recettes et dépenses publiques, l'élaboration d'une cartographie des risques, le renforcement du contrôle interne, la mise en œuvre d'un dispositif d'alerte interne et de protection des témoins et des lanceurs d'alerte, la formation du personnel technique et des responsables.

3^{ème} axe stratégique : Répression

A travers cette stratégie, il s'agit de sanctionner les faits de corruption par le biais des procédures judiciaires. Ce volet répressif de la lutte contre la corruption est assuré par la justice.

Au Mali, la répression et la réparation impliquent des formations à l'endroit des acteurs de la justice impliqués dans la lutte contre la corruption, la création du Pôle National Economique et Financier, la

création de la Cour des comptes, la lutte contre l'impunité, le renforcement de la coopération judiciaire et la création de l'Agence de Recouvrement et de Gestion des Avoirs Saisis et Confisqués.

4^{ème} axe stratégique : Communication

Une lutte efficace contre la corruption ne saurait se limiter à la prévention et à la répression. Il convient de tenir compte des aspects liés à la communication et à la sensibilisation des citoyens.

La communication et la sensibilisation passent, notamment, par le renforcement de la communication sur les avancées de la lutte contre la corruption, la publication des rapports de vérification et de contrôle, l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation contre la corruption, le renforcement de l'éducation aux valeurs des enfants dès leur jeune âge et le renforcement du rôle des OSC dans la lutte contre la corruption.

2.3. Quelles sont les institutions impliquées dans la lutte contre la corruption au Mali ?

Au Mali, la lutte contre la corruption est menée par plusieurs institutions publiques et privées, ainsi que des organisations de la société civile. Le contrôle des Finances publiques au Mali se fait à travers :

- le contrôle administratif ;
- le contrôle juridictionnel ;
- le contrôle parlementaire ;
- le contrôle citoyen ;
- le contrôle effectué par les partenaires techniques et financiers.



2.3.1. En quoi consiste le contrôle administratif ?

Le contrôle administratif désigne l'ensemble des mécanismes et procédures mis en place pour vérifier la conformité des décisions et des actes administratifs aux règles de droit en vigueur. Il s'agit d'un

outil de régulation et de supervision de l'activité administrative, visant à garantir le respect de l'intérêt général et des droits des citoyens. On distingue deux types de contrôle administratif : interne et externe.

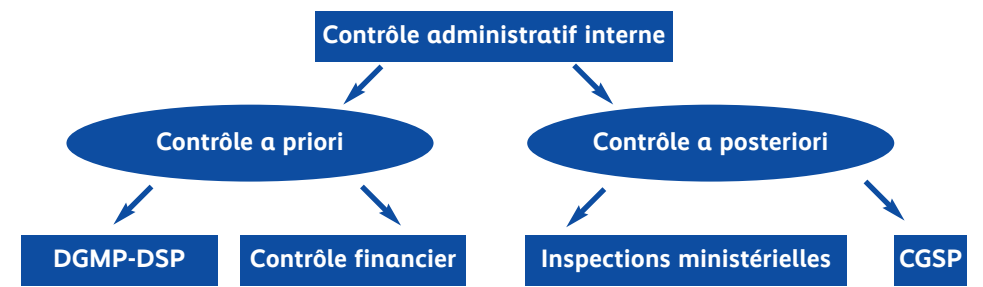
2.3.1.1. En quoi consiste le contrôle administratif interne et quelles sont les structures chargées de ce type de contrôle ?

Le contrôle administratif interne renvoie au contrôle exercé par des structures qui sont internes à l'Administration publique. Ce contrôle peut être exercé avant ou après les opérations d'exécution du budget. Lorsqu'il est exercé en amont, il est dit « a priori » et lorsqu'il intervient après, il se dit « a posteriori ».

Au Mali, les organes de contrôle administratif interne a priori sont essentiellement

constitués par les services de la Direction Nationale du Contrôle financier et ceux de la Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations de Service Public (DGMP-DSP). S'agissant du contrôle administratif interne a posteriori, il est exercé au Mali par le Contrôle Général des Services Publics (CGSP) et les Inspections ministérielles.

Figure 4. Services de contrôle administratif interne a priori et a posteriori



Source : Auteurs, à partir de la revue documentaire.

Tableau 19. Infractions assimilées à la corruption

Contrôle financier	CGSP
Institués par l'Ordonnance n°2016-013/P-RM du 29 mars 2016 portant création de la Direction nationale du Contrôle financier, les services du contrôle financier exercent un contrôle a priori sur les opérations d'exécution du budget et sont placés sous la tutelle du ministre de l'Economie et des Finances. Les ordonnances ou mandats de paiement et les délégations de crédits non revêtus du visa du contrôleur financier ou de son délégué sont nuls et de nul effet¹.	Le CGSP est un service central créé en 2000⁸ et placé sous l'autorité du Premier ministre, en remplacement du Contrôle Général d'État. En plus de ses attributions de contrôle, la loi a conféré au CGSP la compétence de « rechercher d'éventuelles pratiques de corruption ou de délinquance économique ou financière dans les services et organismes contrôlés »⁹. En vue de l'exécution de cette mission, le CGSP réalise des missions de vérification de conformité, d'audit de performance et de suivi de la mise en œuvre des recommandations. Toutefois, ses rapports ne sont pas rendus publics : ils sont transmis en confidentiel au Premier ministre¹⁰. De par ses textes de création, le CGSP ne peut mener de vérification qu'après approbation du Premier ministre¹¹. De même, il ne peut saisir la justice des faits contenus dans ses rapports de vérification sans l'approbation du Premier ministre¹², toutes choses qui limitent son efficacité en matière de lutte contre la corruption. Le CGSP est officiellement l'Institution Supérieure de Contrôle des Finances Publiques qui représente le Mali au sein de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

Source : Textes de création de la DNCF et du CGSP.

⁸ Le CGSP a été créé suivant l'Ordonnance n°00-051/P-RM du 27 septembre 2000 ratifiée par la Loi n°00-067 du 30 novembre 2000.

⁹ Article 2 de l'Ordonnance n°00-051/P-RM du 27 septembre 2000 portant création du Contrôle Général des Services Publics

¹⁰ Article 13 alinéa 3 du Décret n°01-067/P-RM du 12 février 2001 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Contrôle Général des Services Publics.

¹¹ Article 11 du Décret n°01-067/P-RM du 12 février 2001 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Contrôle Général des Services Publics.

¹² Article 5 du Décret n°01-067/P-RM du 12 février 2001 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Contrôle Général des Services Publics.

2.3.1.2. En quoi consiste le contrôle administratif externe et quelles sont les structures chargées de ce type de contrôle ?

Le contrôle administratif externe renvoie au contrôle effectué par des structures indépendantes extérieures à l'Administration. Au Mali, ce type de contrôle est exercé a posteriori par le Bureau du Vérificateur Général (BVG) et l'Autorité de

Régulation des Marchés publics et des Délégations de Service public (ARMDS). De plus, la juridiction des comptes a également des compétences de contrôle administratif externe.

Figure 5. . Services de contrôle administratif externe

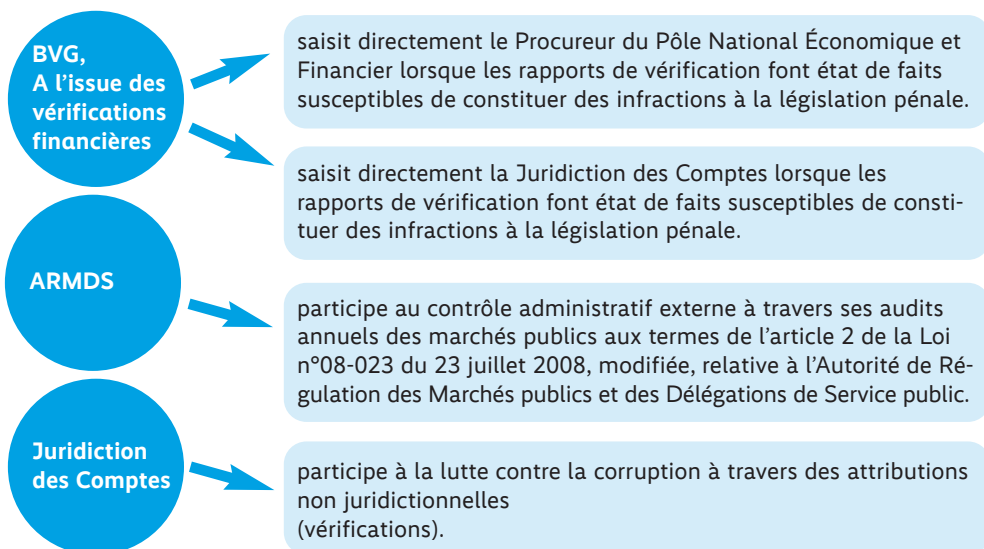


Source : Auteurs, à partir du cadre normatif en vigueur.

2.3.1.3. Quel rôle jouent le BVG, l'ARMDS et la Juridiction des Comptes dans la lutte contre la corruption ?

Le contrôle administratif externe renvoie au contrôle effectué par des structures indépendantes extérieures à l'Administration. Au Mali, ce type de contrôle est exercé a posteriori par le Bureau du Vérificateur Général (BVG) et l'Autorité de Ré-

gulation des Marchés publics et des Délégations de Service public (ARMDS). De plus, la juridiction des comptes a également des compétences de contrôle administratif externe.



2.3.2. En quoi consiste le contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel est exercé par la juridiction des comptes, à travers le jugement des comptes publics et le contrôle de la gestion des comptes publics. En matière de lutte contre la corruption, c'est surtout le contrôle de la gestion des comptes des comptables publics qui permet à la juridiction des comptes de jouer un rôle déterminant à travers la sanction des fautes de gestion.

2.3.3. En quoi consiste le contrôle parlementaire

Selon Jean-Luc ALBERT, ce contrôle est appelé « contrôle par l'autorité délibérante ».

Au Mali le contrôle parlementaire, est exercé par le parlement à l'occasion de l'adoption de la loi des Finances (initiale ou rectificative). De plus, la Commission chargée des Finances du Parlement veille à la bonne exécution de la loi de Finances . Elle peut procéder à l'audition de tout ministre et de tout responsable de programmes¹⁴.

2.3.4. En quoi consiste le contrôle citoyen

Le contrôle citoyen, relevant des organisations de la société civile, porte sur l'analyse et l'information des citoyens sur les performances budgétaires publiques. Ce contrôle citoyen s'exerce à travers plusieurs mécanismes tels que :

Tableau 20. Quelques formes de contrôles citoyens en matière de lutte contre la corruption

Formes	Implications
Forme classique : dénonciation citoyenne	Numéro vert de l'OCLEI : 80 00 22 22 . Ce numéro vert permet donc aux citoyens de dénoncer des faits de corruption et d'enrichissement illicite.
	Saisine du BVG : Toute personne physique ou morale peut adresser une lettre au Vérificateur Général pour signaler des faits de corruption ou de mauvaise gestion des Finances publiques.
Forme moderne : E-activisme	L'e-activisme dans la lutte contre la corruption permet aux citoyens, ONG, journalistes et autres lanceurs d'alerte de dénoncer les pratiques de corruption grâce notamment à l'utilisation de contenus numériques sur les Réseaux sociaux (Facebook, Twitter, TikTok...) Exemple : Au Mali, la société civile a développé un mécanisme informatique de dénonciation à travers une application appelée KENKANKO . Cette plate-forme permet à la société civile de centraliser les cas de dénonciation afin de les traiter et de les envoyer aux autorités compétentes.

Source : Auteurs.

2.3.5. En quoi consiste le contrôle des partenaires techniques et financiers

Les partenaires techniques et financiers exercent à travers les mémorandums des politiques économiques et financières, les conventions de financement, les procédures de passation de marchés et les revues budgétaires conjointes, des actions de lutte contre la corruption.

2.3.6. Quelles sont les autres structures intervenant dans la lutte contre la corruption au Mali ?

En plus des services ci-dessus cités, d'autres organes de l'État interviennent dans la chaîne de la lutte contre la cor-

ruption sans pour autant avoir le statut des structures de contrôle. Il s'agit de :

A. L'OCLEI participe à la lutte contre la corruption à travers des actions de prévention et de détection de l'enrichissement illicite.

B. Le Pôle National Économique et Financier (PNEF) contribue à la lutte contre la corruption à travers le volet répressif : poursuivre les acteurs présumés de corruption et infractions assimilées.

C. La CENTIF participe à la lutte contre la corruption, à travers l'analyse et le traitement de renseignements propres à établir l'origine des transactions ou la nature des opérations faisant l'objet de déclarations de soupçons auxquelles sont astreintes les personnes physiques et morales assujetties.

D. L'Agence de Recouvrement et de Gestion des Avoirs Saisis ou Confisqués (ARGASC) contribue à la lutte contre la corruption grâce à sa mission de recouvrement et de gestion des avoirs saisis ou confisqués dans le cadre des procédures pénales relatives à la corruption et infractions assimilées.



Le saviez-vous ? – Ces stratégies ont été formellement adoptées par le Mali dans la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption (SNLC) et son Plan d'Actions quinquennal (2023-2027). Cette stratégie a été lancée le 14 décembre 2023 avec comme objectif de lutter efficacement contre la corruption et promouvoir la bonne gouvernance dans le respect des droits de l'Homme et des règles d'éthique et de transparence.

Chapitre VI : Obstacles à la lutte contre la corruption

Tous les pays du monde sont confrontés à la corruption avec toutefois, des formes et des ampleurs variées. Les obstacles à la lutte contre la corruption tiennent à plusieurs facteurs, notamment :

- Une volonté politique affichée, mais parfois insuffisante ;
- L'insécurité juridique et judiciaire ;
- Le déficit de coordination nationale et de coopération internationale.

Section I : Volonté politique affichée, mais insuffisante ?

Malgré l'existence de mécanismes nationaux et internationaux ci-haut rappelés, force est de constater que les Gouvernements successifs du Mali ont affiché une volonté politique pour lutter contre la corruption qui n'a pas produit les résultats escomptés. En effet, une réglementation rigoureuse a été adoptée sans qu'elle ne soit systématiquement suivie d'effet.

Par exemple : Article 35 de la Loi n°2014-015 du 27 mai 2014 portant prévention et répression de l'enrichissement illicite : « Le refus de s'exécuter, dans le délai imparti, sera sanctionné, de la révocation ou de la déchéance immédiate de l'agent inculpé par l'autorité de nomination ou d'investiture. »

Or, il ressort du Rapport 2023 de l'OCLEI qu'en 2023, le taux de déclarations de biens effectuées par les premiers responsables des services centraux est très faible. Il précise que sur les 151 services centraux, répartis entre 29 départements ministériels, le nombre total cumulé de déclarations déposées à la Cour suprême est de 7, soit un taux de 4,64% contre 5 déclarations en 2022, soit un taux de 3,6%. Au compte de 2021, il parle de 23 déclarations avec un taux de 15,23%. Face à cette situation, les dispositions de l'article 35 ci-dessus n'ont pas été appliquées.

Section II : Insécurité juridique et judiciaire ?

La corruption installe un sentiment d'injustice et un climat de suspicion, de méfiance voire de haine, qui peuvent finir par mettre à mal le tissu social. L'insécurité juridique et judiciaire se matérialise, notamment par :

- la partialité des décisions de justice qui sont le plus souvent influencées par la corruption ;
- l'inexécution effective ou les difficultés d'application des décisions de justice ;
- la corruption du système judiciaire ;
- la lenteur des procédures judiciaires ;
- les difficultés de stabilisation d'une jurisprudence constante ;
- l'insuffisance de formation des acteurs judiciaires, notamment dans les domaines des Finances publiques, de l'audit et de la lutte contre la corruption...

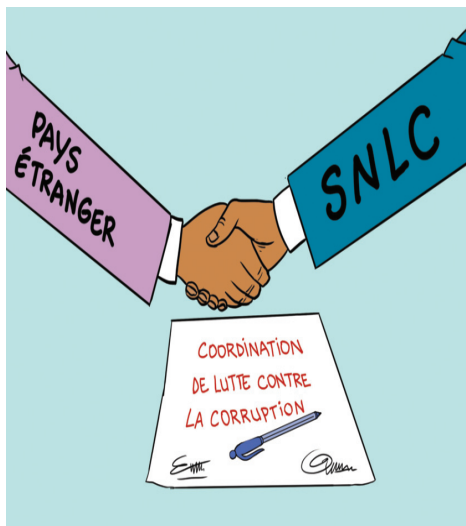
Section III : Déficit de coordination nationale et de coopération internationale ?

Le déficit de coordination et de collaboration tant nationale, qu'internationale se manifeste par une résistance dans l'échange d'informations et un déficit de coordination de nature à créer une inefficacité collective desdites structures et de la lutte contre la corruption.

C'est pourquoi, la SNLC du Mali adoptée en 2023 met un accent particulier sur la coordination et la coopération à travers la signature d'accords d'entraide judiciaire en vue d'appréhender les auteurs d'infractions de corruption transfrontalières et internationales.

En outre, dans une constellation de structures aux domaines voisins parfois concurrents, il est indispensable qu'existe une synergie d'actions, au risque d'assister à une inefficacité. Cette situation de partage des prérogatives de lutte contre la corruption entre plusieurs structures

pose avec acuité la question de la coopération, de la collaboration pour une lutte coordonnée et efficace contre la corruption.



Le saviez-vous ? – Pour remédier à cette situation, le Gouvernement du Mali a initié un projet de texte instituant des cadres de concertation et de collaboration entre les structures qui interviennent dans la chaîne de la lutte contre la corruption et la délinquance économique et financière. L'aboutissement d'un tel texte devrait améliorer la coordination nationale et augmenter l'efficacité des actions des structures anti-corruption.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 28 - Parmi les propositions suivantes, lesquelles sont des obstacles à la lutte contre la corruption ?

Plusieurs réponses sont possibles.

- ☐ Le manque de coordination entre les acteurs
- ☐ L'insuffisance de volonté politique
- ☐ Les conséquences néfastes de la corruption

Chapitre VII : Enseignements et bonnes pratiques

En matière de prévention

- Éducation des enfants aux bonnes valeurs (Norvège)
- Adoption d'une législation pour protéger les lanceurs d'alerte (**Zambie, Ouganda, Mali**).
- Protection des lanceurs d'alerte par le Code pénal et le code de procédure pénale (**Mali**)
- Digitalisation des paiements (**Rwanda, Benin, Mali depuis 2022**)

En matière de détection

- Mise en place d'un fichier national (base de données) des personnes condamnées pour fait de corruption (**Rwanda**).

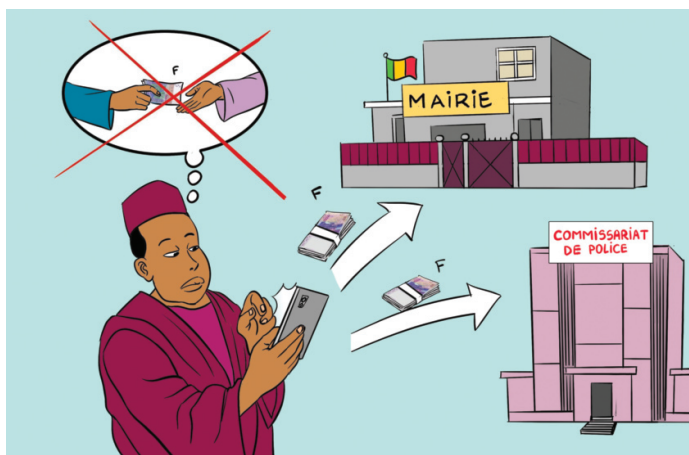
En matière de répression

- Tolérance zéro dans la répression de la corruption tout en combattant l'impunité de façon générale.

Sur le plan juridique et institutionnel

- Création d'une structure indépendante consacrée à la lutte contre la corruption et la désignation d'un procureur indépendant (**Île Maurice**).
- Constitutionnalisation de la lutte contre la corruption (**Rwanda, Mali**)

Le saviez-vous ? – Concernant la dématérialisation des procédures, un grand pas a été fait par le Mali sous la Transition à travers l'adoption du Décret n°2024-0429/PT-RM du 19 juillet 2024 fixant les principes de la digitalisation des moyens de paiement dans les services publics.



Le saviez-vous ? – S’agissant de la protection des dénonciateurs ou des lanceurs, le nouveau Code pénal et le nouveau Code de procédure pénale ont consacré leur protection sans toutefois épuiser la question. En effet, bien que la consécration du principe de protection des dénonciateurs et lanceurs d’alerte puisse être considérée comme une avancée majeure, force est de constater que d’autres bonnes pratiques en la matière peuvent être envisagées au Mali pour parfaire le dispositif de protection mis en place.

Tableau 21. Mesures de protection et état des lieux au Mali

Mesures de protection	Etat des lieux au Mali
Garantie de la confidentialité tout au long du processus de signalement	Article 235, alinéa 2 du Code de procédure pénale qui prévoit notamment la possibilité que les déclarations des témoins soient recueillies sans que leur identité apparaisse dans le dossier de la procédure.
Protection contre les représailles	Article 243-90 et 243-96 du Code pénal surtout pour les témoins, dénonciateurs qui travaillent et Article 243-91 du Code pénal.
Mécanismes de sanction contre les représailles	Article 243-91, alinéa 1er du Code pénal.
Réaffectation ou la réinsertion du lanceur d’alerte si nécessaire	Article 243-96 du Code pénal.
Elaboration de programmes ou de dispositifs de protection des témoins	Articles 243-92, 243-93, 243-94, 243-95 du Code pénal
Election de domicile dans un commissariat ou une gendarmerie	Article 234 du Code de procédure pénale
Usage d’une identité d’emprunt ou la protection de l’identité des dénonciateurs	Article 243-91, alinéa 2 du Code pénal qui sanctionne les individus qui révèlent l’identité ou l’adresse d’un témoin bénéficiant d’un dispositif de protection.
Enregistrement audiovisuel des déclarations et leur placement sous scellé	Article 239 du Code de procédure pénale qui prévoit un dispositif technique permettant l’audition du témoin à distance.

Source : Auteurs, à partir du cadre normatif en vigueur.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

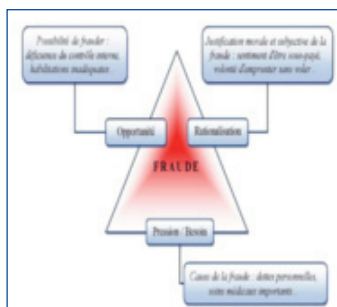
Question 29 - Parmi les propositions suivantes, lesquelles sont des bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption ?

Plusieurs réponses sont possibles.

- ☐ Sensibiliser la société sur la corruption
- ☐ Eduquer les enfants aux valeurs de probité et d'intégrité
- ☐ Former les responsables administratifs, politiques et entrepreneurs sur la lutte contre la corruption
- ☐ Ne pas vulgariser le code de déontologie des agents publics
- ☐ Dématérialiser (Digitaliser) les procédures fiscales et douanières

Chapitre VIII : Liens entre corruption et gestion des finances publiques

La gestion des Finances publiques et la corruption sont souvent liées, car les Finances publiques fournissent une source de ressources importantes pour les gouvernements, et la corruption implique généralement l'utilisation abusive ou détournée de ces ressources à des fins personnelles ou illégitimes.



Section I : Quels sont les liens entre la corruption et la gestion des Finances publiques ?

Les liens entre la corruption et la gestion des Finances publiques peuvent être analysés sous le prisme du triangle de la

fraude de Donald CRESSEY : la motivation, l'opportunité et la rationalisation.

1.1. Motivation de la corruption dans la gestion des Finances publiques

La motivation traduit le besoin ou la pression qui pousse l'agent public à commettre un acte de corruption. Parmi les principales motivations possibles figurent : (i) des revenus faibles associés à des infrastructures peu développées et un accès limité aux services sociaux ; (ii) une perception erronée de normes sociales traditionnelles.

L'insatisfaction salariale peut conduire à la corruption. En effet, lorsque les revenus légitimes des agents publics sont faibles, ceux-ci peuvent être tentés de compenser leurs faibles revenus par des pratiques de corruption (fraudes, pots-de-vin, détournements de fonds publics etc.). Toutefois, il est également admis que les bas ni-

veaux de rémunération ne peuvent pas être le seul facteur qui motive les agents publics à poser des actes de corruption. En effet, la corruption dénote avant tout d'une intention fautive de son auteur. C'est avant tout un état d'esprit. De ce fait, l'augmentation des salaires peut ne pas suffire à lutter contre la corruption car même des agents bien payés peuvent s'adonner à des actes de corruption.

En dehors de l'enrichissement personnel, la corruption peut être motivée par des ambitions politiques d'acquiescer ou de se maintenir au pouvoir. Dans cette perspective, la corruption dans la gestion des finances publiques peut être utilisée pour financer des campagnes électorales, ré-

compenser des partisans ou se livrer à des pratiques clientélistes ou des activités politiques illégales. Ainsi les politiciens corrompus peuvent accepter des contributions illégales ou détourner des fonds publics pour soutenir leurs intérêts politiques.

Il convient de noter que ces motivations ne sont pas mutuellement exclusives et peuvent se chevaucher.

1.2. Opportunités de corruption dans la gestion des Finances publiques

La corruption est rendue possible à cause des failles éventuelles des systèmes de gestion des Finances publiques. En effet, lorsque la motivation existe, l'acte de corruption ne peut être effectif qu'en présence d'opportunités de passer à l'acte.

En effet, le risque de corruption s'accroît en fonction des défaillances dans le système de gestion des Finances publiques. Plus les systèmes de contrôle interne sont

performants, moins il y a de risque de voir émerger des actes de corruption. Au contraire, lorsque le dispositif de contrôle interne est défaillant, les agents corrompus en profitent. Ainsi, le corrupteur utilise les failles du contrôle interne pour exercer ses activités frauduleuses. La majorité de ces situations se produit lorsqu'il y a une absence de contrôle suffisant, des droits d'accès trop étendus ou d'autres faiblesses rendant la corruption possible.

1.3. Rationalisation de la corruption dans la gestion des Finances publiques

La rationalisation est le processus permettant de rendre l'acte de corruption acceptable aux yeux de la personne qui le commet. Dans de tels environnements, la pression sociale et les attentes peuvent conduire les individus à se livrer à des actes de corruption sans remords ou crainte de sanctions.

Outre un climat d'impunité, la rationalisation peut reposer sur la déliquescence de valeurs sociétales favorisant la permissivité de la corruption. Au Mali, certaines normes sociales traditionnelles ont été déformées avec le temps, favorisant des comportements socialement admis favorisant la corruption. Parmi ces normes déformées figurent : le rapport au bien public (foroba) ou le cadeau en marque de respect (bognian).

En tout état de cause, la corruption dans la gestion des finances publiques a un impact négatif sur le développement économique et social d'un pays. Les ressources publiques mal allouées, détournées ou mal utilisées ne sont pas disponibles pour financer des projets d'infrastructure, des services sociaux ou d'autres initiatives importantes. Cela peut entraîner une diminution de la confiance des investisseurs, une détérioration des services publics et une augmentation des inégalités sociales.



Le saviez-vous ? – La corruption se produit généralement lorsque les trois (3) éléments du triangle de la fraude sont réunis : un agent public, sous la pression sociale (motivation) profite des failles du système de gestion (opportunité) pour s'adonner à la corruption en comptant sur la compréhension et l'acceptation de la société (rationalisation). C'est pourquoi, chaque État doit réduire les opportunités à travers l'accentuation du contrôle interne, surveiller les signaux de pression sur les agents et promouvoir une culture éthique pour limiter l'acceptation sociale de la corruption.

Section II : Quels sont les facteurs favorisant la corruption dans la gestion des Finances publiques ?

2.1. Absence, complexité et opacité des règles et procédures administratives et financières

L'absence de règles ou l'existence de règles et procédures peu claires, coûteuses ou trop longues offre la possibilité à un agent public motivé de commettre un acte de corruption. Ainsi, l'agent public peut profiter d'un vide juridique pour

imposer ses propres règles et procédures facilitant l'abus de fonction. L'utilisateur désireux d'accéder à un service public à coût abordable ou dans de meilleurs délais peut proposer à l'agent public des pots de vins.

2.2. Fautes de gestion

La possibilité pour un agent public de ne pas respecter les règles et procédures existantes peut l'inciter à s'octroyer ou d'octroyer à autrui des avantages indus. Les fautes de gestion sont passibles de sanctions par la juridiction des comptes, conformément à la réglementation en vigueur. Outre le fait pour toute personne, dans l'exercice de ses fonctions, d'octroyer ou de tenter d'octroyer à elle-même ou à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, sont qualifiées de fautes de gestion :

- la violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État et des autres organismes publics ;
- la violation des règles relatives à la gestion des biens appartenant à l'État et aux autres organismes publics ;

- l'approbation donnée à une décision violant les règles ci-dessus visées par une autorité chargée de la tutelle ou du contrôle desdits organismes ;
- le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé chargée de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;
- le fait d'avoir dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations, procuré ou tenté de procurer à autrui ou à soi-même, directement ou indirectement, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour l'État, ou tout autre organisme public ;

- le fait d'avoir produit, à l'appui ou à l'occasion des liquidations des dépenses, des fausses certifications ;
- le fait d'avoir omis sciemment de souscrire les déclarations qu'ils sont

tenus de fournir aux administrations fiscales conformément à la législation en vigueur ou d'avoir fourni sciemment des déclarations inexactes ou incomplètes.

2.3. Non-respect des règles et procédures

La possibilité pour un agent public de ne pas respecter les règles et procédures existantes peut l'inciter à s'octroyer ou octroyer à autrui des avantages indus. Les

fautes de gestion sont passibles de sanctions par la juridiction des comptes, conformément à la réglementation en vigueur.

2.4. Asymétrie d'information

Une asymétrie d'information correspond à une situation où les agents économiques qui contractent ou échangent ne sont pas sur un pied d'égalité en termes d'informations, l'un des deux agents détenant une information que l'autre n'a pas.

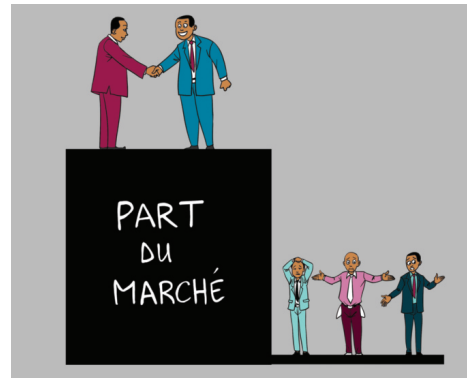
La présence d'asymétries d'information conduit à des problèmes dits « principal-agent », qui interviennent lorsque l'action d'un acteur économique, désigné comme étant le « principal », dépend de l'action ou de la nature d'un autre acteur, « l'agent », sur lequel le principal est imparfaitement informé. Il s'agit, notamment de :

- l'antisélection ou sélection adverse : le principal ignore une caractéristique de l'agent qui a un impact sur l'issue de l'accord entre l'agent et lui (résultats inverses aux résultats attendus) ; elle se manifeste par la difficulté

pour le client d'appréhender (i) le niveau de compétence et d'expérience des fournisseurs ; (ii) l'adéquation du produit ou des compétences du fournisseur à ses besoins ; (iii) le contenu et la qualité effective du produit ou du service ;

- le risque moral : le principal n'est pas en mesure d'observer les actions entreprises par l'agent ; l'agent s'engage à accomplir une action pour le compte d'un principal alors que le résultat final de l'action dépend d'un paramètre connu de l'agent mais pas du principal ;
- le problème de signal : l'agent, qui est seul à connaître la valeur de l'information qu'il souhaite partager avec le principal, est incité à mentir pour améliorer sa situation ; le principal ne dispose pas des moyens de vérifier l'information.

A titre d'exemple, des entreprises peuvent s'entendre en secret pour fixer les prix ou se répartir les marchés de manière à exclure la concurrence. Cela peut être réalisé par le biais d'ententes préalables, de soumissions de complaisance ou de soumissions coordonnées que l'organisme public n'est pas en mesure de savoir. La collusion fausse le jeu de la concurrence, limite les options et permet aux entreprises corrompues de remporter les contrats en offrant des pots-de-vin ou d'autres faveurs.



2.5. Faiblesse des contrôles et absence de sanctions efficaces

La faiblesse des dispositifs de contrôle et l'application de sanctions inefficaces peu-

vent également inciter l'agent public à commettre des actes de corruption.

Section III : Quels sont les domaines offrant plus d'opportunités de corruption ?

Les facteurs favorisant les actes de corruption peuvent exister à toutes les étapes du processus de gestion des Finances publiques. Néanmoins, certains domaines présentent des risques particulièrement élevés. Il s'agit, notamment de :

- la gestion de la production des ressources naturelles ;
- l'allocation de budgets publics ;
- les procédures de passation des marchés publics ;
- la Gestion des contrats d'achat public ;
- la Gestion des salaires et retraites ;
- la formulation et l'application de la législation fiscale ;
- le recouvrement des ressources publiques ;
- la gestion de la trésorerie ;
- la gestion des fonds extrabudgétaires (entreprises publiques, transferts aux collectivités territoriales, etc.) ;
- la Comptabilisation des opérations et la production de rapports.

TESTEZ VOTRE COMPREHENSION

Question 30 - Quel lien existe-t-il entre la gestion des Finances publiques et la corruption ?

Plusieurs réponses sont possibles.

- ☐ La gestion des Finances publiques peut favoriser la corruption
- ☐ La corruption nuit à la gestion des Finances publiques
- ☐ Il n'y a aucun lien entre les deux

CE QUE VOUS AVEZ APPRIS

Félicitations ! Vous avez terminé la deuxième partie du manuel consacré à la corruption et ses liens avec les Finances publiques. Maintenant, vous connaissez :

1. Quelques définitions possibles de la corruption
2. L'historique de la lutte contre la corruption au Mali
3. Les différentes formes de corruption selon la Convention des Nations Unies contre la corruption et le Code pénal du Mali
4. Les principales causes de la corruption
5. Les inconvénients de la corruption sur le plan politique, économique et social
6. La perception de la corruption au Mali au regard des normes sociétales
7. Les mécanismes internationaux et nationaux de lutte contre la corruption (instruments juridiques, stratégies et institutions)
8. Quelques obstacles majeurs à la lutte contre la corruption
9. Des enseignements et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption à travers le monde
10. Les liens entre corruption et gestion des finances publiques (motivations, opportunités, mécanismes de rationalisation, facteurs favorisant, domaines à risques).

Après avoir lu ce manuel, quel sera votre contribution personnelle à la lutte contre la corruption ? Et si vous preniez un engagement ?

Annexe : Testez votre compréhension réponses aux questions

Question	Réponse
Question 1	☒ l'ensemble des règles, outils et bonnes pratiques régissant les activités financières des administrations publiques, ainsi que leurs interactions avec l'activité économique
Question 2	☒ opérations du budget (mobilisation des recettes et paiement des dépenses) et financières (émissions et remboursement de dettes, gestion de la trésorerie) ainsi que la tenue des comptabilités
Question 3	☒ Médecine
Question 4	L'Etat construit des hôpitaux pour rendre les soins de santé accessibles à tous. L'Etat instaure une taxe environnementale pour décourager es entreprises qui polluent. L'Etat taxe les mines pour financer des stations d'épuration. Direct ☒ ☐ ☒ Indirect ☐ ☒ ☐
Question 5	☒ le cadre d'évaluation de la gestion des Finances publiques (PEFA)
Question 6	☒ Universalité
Question 7	☒ toutes les réponses.
Question 8	☒ Loi de règlement
Question 9	Les AE représentent le montant maximum des engagements juridiques que l'Etat peut contracter au cours d'une année ; tandis que les crédits de paiement représentent le montant maximum des paiements qui peuvent être effectués au cours d'une année. Les AE sont couverts par des CP programmés sur une ou plusieurs années.
Question 10	☒ Classification par programme
Question 11	☒ Revue du budget-programme ☒ Cadrage budgétaire ☒ Définition des priorités / lignes directrices, orientations, allocations intra sectorielles internes aux ministères, institutions et autorités administratives indé. ☒ Examen et vote de la loi de Finances par le parlement.
Question 12	☒ BSI (Budget Spécial d'Investissement)
Question 13	☒ La commission chargée des Finances qui examine au fond le projet de loi de Finances, dispose du pouvoir de proposer une loi de Finances, si le projet du gouvernement ne lui convient pas. ☒ A l'issue de la navette parlementaire, le Sénat vote la loi de Finances en dernière lecture.
Question 14	☒ Vrai
Question 15	Engagement juridique

Question 16	Engagement comptable
Question 17	Réception de la commande
Question 18	Liquidation
Question 19	Ordonnancement
Question 20	Paieement
Question 21	☒ Opérations de trésorerie
Question 22	☒ Gestion de la dette
Question 23	Classification des contrôles suivants les catégories (Voir le Tableau ci-dessous)
Question 24	☒ L'élaboration et la diffusion d'un budget citoyen ☒ La consultation du Conseil Économique Social, Culturel et Environnemental ☒ Les revues du CREDD et des ODD ☒ La conférence de lancement du processus budgétaire ☒ L'examen du projet de loi de Finances par le Parlement ☒ La réalisation d'enquêtes ou d'évaluations indépendantes de la gestion des Finances publiques ☒ Le suivi des programmes budgétaires ☒ Le traçage de l'effectivité des dépenses
Question 25	☒ L'utilisation abusive du pouvoir à des fins personnelles et illégales
Question 26	☒ Corruption d'agents publics nationaux ☒ Corruption d'agents publics étrangers et fonctionnaires d'organisations internationales publiques ☒ Corruption dans le secteur privé
Question 27	☒ La détérioration des services publics, inégalité sociale, le financement du terrorisme, l'impact sur le développement
Question 28	☒ Le manque de coordination entre les acteurs ☒ L'insuffisance de volonté politique
Question 29	☒ Sensibiliser la société sur la corruption ☒ Eduquer les enfants aux valeurs de probité et d'intégrité ☒ Former les responsables administratifs, politiques et entrepreneurs sur la lutte contre la corruption ☒ Dématérialiser (Digitaliser) les procédures fiscales et douanières
Question 30	☒ La gestion des Finances publiques peut favoriser la corruption ☒ La corruption nuit à la gestion des Finances publiques

Classification des contrôles suivants les catégories

Contrôle	Domaine (métier)			Position		Forme			Stade		
	Vérifications financières	Audit	Suivi-évaluation	Interne	Externe	Générale	Sectorielle	Hierarchique	A priori	A postériori	Concomitant
La Cour constitutionnelle effectue un contrôle de constitutionnalité d'une loi de finances avant sa promulgation par le Président de la République		X			X	X				X	
Le Bureau du Vérificateur Général vérifie la gestion financière d'un ministère	X	X			X		X			X	
Le Bureau du Vérificateur Général évalue la mise en œuvre d'une politique publique			X		X		X			X	X
La Direction Nationale du Contrôle Financier vérifie la régularité d'une opération de dépense	X			X			X		X		
La Section des Comptes de la Cour Suprême émet un avis sur le Rapport Annuel de Performance consolidé et annexé à la loi de règlement		X			X	X				X	
Le Ministère de l'Economie et des Finances produit un rapport trimestriel sur la situation d'exécution du budget de l'Etat			X	X		X					X
Le parlement examine le projet de loi de règlement pour l'exercice 2019		X	X		X	X				X	
Le Contrôle Général des Services publics vérifie la gestion d'une administration publique déconcentrée		X		X			X			X	
Le comptable supérieur vérifie les actes des comptables qui lui sont subordonnés			X	X				X		X	
La Direction Nationale du Contrôle Financier donne un avis sur la performance des programmes d'un ministère			X	X			X			X	
La Section des Comptes de la Cour Suprême juge les comptes de gestion d'un comptable public	X				X		X			X	
Le responsable de programme vérifie le dossier d'engagement d'une dépense et y appose son visa	X			X				X	X		
L'Autorité de Régulation des Marchés publics et Délégations de Service public vérifie en fin d'exercice la régularité d'une procédure de passation de marché par entente directe		X			X		X			X	
La Direction Générale des Marchés publics et délégation de services publics vérifie un dossier d'appel d'offres		X		X			X		X		

Ce Manuel est élaboré dans le cadre de la mise en œuvre de PROLAC-GFP. Il est conçu sur la base du module de renforcement des capacités des étudiant.e.s, élève-fonctionnaires et jeunes de la société civile. Le Manuel vise à améliorer les connaissances de divers acteurs sociopolitiques sur la gestion des finances publiques et les mécanismes de lutte contre la corruption en vue de leur permettre d'être des acteurs engagés dans la lutte contre la corruption.

Liens utiles :

#prolacgfp

<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/21897.pdf>