

Le suivi des dépenses relatives à la réduction de la pauvreté (dans le cadre de l'initiative PPTE)

République du Mali

Évaluation des capacités de suivi de l'exécution des dépenses et plan d'action

Version du 14 janvier 2002

I. INTRODUCTION

Une mission du FMI s'est rendue au Mali dans le but d'évaluer, avec les autorités maliennes, les capacités de suivi de l'exécution des dépenses liées à la réduction de la pauvreté, et de préparer un plan d'action afin d'améliorer ces capacités¹. En même temps, la mission a travaillé sur la préparation d'un rapport sur l'observation des normes et codes (RONC) liés à la transparence des finances publiques.

En mars 2001, les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont examiné une étude relative à la capacité de suivi des dépenses publiques axées sur la réduction de la pauvreté des pays bénéficiant de l'initiative PPTE. Dans ce contexte, les services des deux institutions avaient préparé des évaluations préliminaires des systèmes de gestion des dépenses publiques pour les 25 pays bénéficiant de l'initiative PPTE, dont le Mali. Ces évaluations étaient centrées sur la capacité de suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté, financées tant sur les ressources fournies dans le cadre de l'initiative PPTE que sur les ressources nationales ou extérieures. Les conseils d'administration ont demandé aux services du FMI et de la Banque mondiale d'apporter une assistance à ces pays pour que ceux-ci prennent en charge ces évaluations (modifiées, au besoin) ainsi que l'élaboration de projets de plan d'action visant, le cas échéant, à mettre à niveau, les systèmes de suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté.

Le travail de la mission visait quatre objectifs :

- 1) Passer du stade de l'évaluation préliminaire des capacités existantes de suivi des dépenses de réduction de la pauvreté, à une appréciation concertée avec les autorités maliennes, et examiner avec les autorités un questionnaire conçu à cette fin.
- 2) Recenser l'ensemble des programmes de réforme (internes ou appuyés par des financements et une assistance technique extérieurs) visant à améliorer le système de

¹ Les entretiens avec les autorités se sont tenus à Bamako du 17 au 31 juillet 2001. La mission du FMI comprenait MM. Lienert (Chef de mission) et Bouley (Département des finances publiques, FMI). Le Représentant résident du FMI, M. Williams, a activement participé aux travaux de la mission. Les services de la Banque mondiale — tant à Washington qu'au bureau de Bamako — ont été tenus pleinement informés des activités de la mission.

gestion des dépenses publiques, en privilégiant le suivi des dépenses de réduction de la pauvreté.

- 3) Établir un schéma pour améliorer la capacité de suivi, en tenant compte des programmes de réformes en cours et en partant d'une évaluation réaliste de la capacité d'absorption du pays.
- 4) Rédiger un projet de plan d'action qui précise les besoins complémentaires, les priorités de réforme et les besoins d'assistance extérieure, année par année. Remettre ce projet aux autorités pour commentaires et amendements, avant qu'il ne prenne définitivement forme, après une nouvelle revue par le FMI et la Banque mondiale.

II. ÉVALUATION DES CAPACITÉS DE SUIVI

La mission a étudié avec le groupe de travail du Ministère de l'économie et des finances (MEF) le projet de réponses au questionnaire spécialement conçu pour les PPTE, base de l'évaluation des capacités de suivi des dépenses visant spécifiquement à réduire la pauvreté. Les services de la Banque mondiale et du FMI à Washington et les autorités maliennes ont passé en revue l'évaluation et le plan d'action préliminaires. Le présent document tient compte de leurs commentaires sur la version précédente.

Résumé de l'évaluation du système de suivi des dépenses

Le système de gestion des dépenses publiques du Mali présente un certain nombre de fonctions souhaitables qui permettent d'assurer un suivi raisonnable de certaines dépenses particulières. Comme sa nomenclature budgétaire comprend déjà des classifications administrative, économique et fonctionnelle, le Mali est en mesure de faire un suivi avec un niveau de détail poussé et en produisant assez rapidement des données sur les dépenses (sur la base des ordonnancements). En outre, depuis quatre ans des budgets-programmes sont élaborés pour l'ensemble des ministères. La question se pose de savoir si la capacité de suivi de l'administration centrale pourra être reproduite au niveau des administrations déconcentrées (le processus de déconcentration s'accélérait).

L'évaluation du système de gestion des dépenses publiques convenue avec les autorités est un peu moins optimiste que celle qu'ont effectuée les services de la Banque mondiale et du FMI à Washington en décembre 2000 (voir tableau 1); elle montre que :

- La préparation du budget est relativement satisfaisante, mais des améliorations s'imposent dans le champ de couverture des administrations publiques, l'information concernant les dons, les classifications budgétaires et les projections à moyen terme. Le budget courant présente des catégories budgétaires pour les dépenses financées à partir de l'initiative PPTE, mais les dépenses relatives à la réduction de la

Tableau 1. Mali : Capacité de suivi des dépenses à l'appui de la réduction de la pauvreté

Gestion budgétaire	Niveau à atteindre	Évaluation décembre 2000	Évaluation juillet 2001	Niveau atteint?
Exhaustivité				
1. Les situations consolidées suivent les normes du MSFP sur les administrations publiques	A	B	B	
2. Les activités de l'État ne passent pas dans une grande mesure par des opérations extra-budgétaires	A	A	A	Oui
3. L'exécution du budget est très proche des prévisions (en termes de niveau et d'affectation fonctionnelle)	B	B	B	Oui
4. Le budget comprend les dépenses en capital et courantes financées par les bailleurs de fonds	A	C	B	
Classification				
5. Les classifications budgétaires sont administratives, économiques et fonctionnelles	B	B	B	Oui
6. Les dépenses relatives à la réduction de la pauvreté sont clairement identifiées dans le budget	A	A	B	
Projections				
7. Les projections à moyen terme sont intégrées dans le cycle budgétaire	A	C	B	
Contrôles internes				
8. Faible niveau du stock des arriérés; faible accumulation de nouveaux arriérés durant l'année précédente	A	A	A	Oui
9. Le contrôle interne est effectif et efficace	A	A	A	Oui
10. Des vérifications du suivi sont effectuées en complément du contrôle interne.	B	C	B	Oui
Réconciliation				
11. La réconciliation des données bancaires et comptables se fait systématiquement.	A	A	A	Oui
Suivi des dépenses durant l'année				
12. Les situations internes des ministères ou du Trésor sont reçues dans les quatre semaines suivant la fin de la période de référence	B	A	B	Oui
13. Les rapports budgétaires périodiques présentent les dépenses classées selon la classification fonctionnelle.	A	C	C	
Comptes définitifs vérifiés				
14. Des projets de comptes annuels sont préparés dans les deux mois qui suivent la fin de l'exercice.	A	A	B	
15. Les comptes sont vérifiés et présentés au Parlement dans les 12 mois suivant la fin de l'exercice.	B	C	C	

A = Satisfaisant B = Convenable, mais des améliorations s'imposent C= À améliorer

pauvreté hors initiative PPTE n'y sont pas encore identifiées.

- Les procédures d'exécution du budget sont conformes aux normes retenues.
- Les principales faiblesses concernent les systèmes de suivi budgétaire et les comptes annuels définitifs.

Résultats détaillés

Degré de déconcentration et de décentralisation dans le processus de la dépense

Il y a plusieurs années, le Mali a mis en place des structures déconcentrées au niveau des régions pour exécuter le budget, avec la création d'une direction régionale du budget, d'une direction régionale du contrôle financier et d'un comptable principal du Trésor. Même si les montants des budgets de fonctionnement des neuf régions, y compris le district de Bamako (qui est également une collectivité déconcentrée), demeurent minimes, avec les projets du budget d'investissement exécutés au niveau régional, les dépenses déconcentrées au niveau des régions et des cercles représentent une part considérable, largement supérieure à 25%, des crédits budgétaires destinés à la réduction de la pauvreté. Le MEF estime 44 % des projets d'investissement additionnels financés par l'initiative PPTE seront exécutés au niveau régional, principalement à l'appui de l'éducation et du développement rural.

Cette proportion devrait s'accroître dans un avenir proche avec la mise en place des collectivités décentralisées. Engagé en 1991, le processus de décentralisation a connu une nouvelle impulsion en novembre 1996 et le nombre de communes est passé d'une vingtaine à 703. Les régions et les cercles ont été déclarés collectivités autonomes décentralisées (9 régions et 49 cercles). En application de la loi n° 99-35 du 10 août 1999, les collectivités décentralisées sont en phase de mise en place.

A. Préparation et Présentation du Budget

Exhaustivité du budget

Champ du budget

Le budget général de l'État ne couvre que l'administration centrale. Il ne couvre donc que partiellement le champ des opérations des administrations publiques tel que celui-ci est défini dans le Manuel de statistiques de finances publiques (MSFP) du FMI. Seuls les transferts vers différents établissements publics à caractère administratif (EPA) sont enregistrés dans le budget de l'État. Il en est de même pour les collectivités décentralisées. Les organismes sociaux tels que l'Institut national de prévoyance sociale (INPS) et la Caisse de retraite du Mali sont exclus des opérations du budget de l'administration centrale.

Les droits prélevés par les ministères sont généralement limités, comme par exemple la participation des parents d'élèves aux frais de scolarité pour l'enseignement primaire. Cependant, dans le cas de certains EPA les recettes autres que les transferts du budget de

l'administration centrale peuvent être considérables (par exemple, plus d'un milliard de francs CFA dans les budgets de 2001 de tous les hôpitaux et du laboratoire vétérinaire).

Degré d'exécution du budget

L'exécution des dépenses ordinaires est proche des montants budgétisés. En revanche, le taux d'exécution du budget spécial d'investissement (BSI) est bien inférieur. Cependant, depuis 1998, on enregistre une amélioration importante : le taux d'exécution dépasse désormais 80% des crédits ouverts. Cependant ce taux de réalisation est évalué sur une base différente de celle des dépenses de fonctionnement, dans la mesure où il prend en compte des dépenses d'équipement qui ne figurent pas dans les crédits du budget d'investissement, leur financement ayant été obtenu après le vote du budget².

Prise en compte des ressources des bailleurs de fonds dans le budget

Les dépenses financées sur prêts sont entièrement incluses dans le budget. En revanche, les dépenses financées sur dons ne sont pas totalement couvertes car certaines opérations s'effectuent directement entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires sans que le MEF dispose d'informations à leur sujet. Ce problème est d'autant plus marqué dans le cas du budget spécial d'investissement : les bailleurs de fonds peuvent effectuer des paiements directs en faveur de tiers sans que le MEF en ait connaissance. Cependant la Direction nationale de la planification du MEF estime que ces opérations sont assez limitées par rapport au montant global des dons enregistrés par le MEF.

Information sur le suivi des opérations financées par les bailleurs de fonds

L'information sur l'exécution des opérations financées par les bailleurs de fonds multilatéraux est disponible dans des délais satisfaisants. En revanche, les informations des bailleurs de fonds bilatéraux sont de qualité variable, certains d'entre eux ne fournissant aucune information systématique de leurs opérations au Mali. Le PNUD effectue annuellement un recensement des opérations d'assistance technique. Globalement, les informations concernant l'exécution des dépenses financées par les bailleurs de fonds sont connues plus tardivement que les autres informations sur l'exécution budgétaire. Une situation exhaustive des dépenses en capital n'est réalisée que six mois après la fin de la période de référence.

² La revue des dépenses publiques de 1999 montre que le taux de réalisation de certains secteurs dépasse 100 %.

Classification

Catégories de classification

La nomenclature budgétaire pour le budget de l'administration centrale est composée de classifications administrative, fonctionnelle et économique. La classification du système malien se rapproche des directives de l'UEMOA sans toutefois y être entièrement conforme. Un tableau de passage a été préparé et le budget de 2001 a été reformulé selon les classifications économique et fonctionnelle de l'UEMOA. Cela dit, les directives de l'UEMOA ne comprennent pas de classification par programme et elles ne sont d'ailleurs pas conformes au dernier système de classification fonctionnelle adopté par la communauté internationale³.

Dans le cas du Mali, les principales catégories budgétaires adoptées par le Parlement relèvent d'un «code fonctionnel», qui désigne en réalité une section budgétaire. Il s'agit en l'occurrence d'une combinaison de codes institutionnels (les ministères ayant les codes fonctionnels 10 à 81), de transferts aux EPA, de budgets régionaux, d'annexes budgétaires, de fonds spéciaux (il y en a peu) et de dépenses communes. Ces sections budgétaires ne correspondent pas à une classification fonctionnelle, un seul ministère pouvant couvrir plusieurs fonctions⁴. Cependant la nomenclature budgétaire contient une véritable classification fonctionnelle (décrite dans la loi n° 86-102⁵). Bien que les dépenses budgétaires puissent être subdivisées en fonctions et sous-fonctions, cela n'est fait ni dans le document budgétaire ni dans les rapports périodiques sur les dépenses. La nomenclature budgétaire contient aussi une classification économique au niveau des chapitres.

On utilise une classification sectorielle pour l'adoption du budget spécial d'investissement; son champ est différent de celui des autres classifications. En effet, le secteur qui est l'unité de base de classement du budget d'investissement, n'a pas de liaison avec le ministère, unité fondamentale de classement du budget de fonctionnement. Cependant dans la présentation de la loi de finances, un important effort est consenti pour regrouper les dépenses d'investissement par ministère.

³ La Classification des fonctions des administrations publiques (COFOG) publiée par la Division de statistique de l'Organisation des Nations Unies définit 10 grandes divisions (fonctions) ainsi que des groupes (sous-fonctions) et des classes. Elle est décrite dans l'édition de 2001 du Manuel de statistiques de finances publiques du FMI (en cours de traduction), qui peut être consultée en anglais à l'adresse www.imf.org.

⁴ Par exemple, le Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau effectue des opérations pour deux fonctions principales : industrie et agriculture; il en est de même pour le Ministère de l'industrie, du commerce et des transports — commerce et industrie et transports — et le Ministère de l'équipement, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'urbanisme : transports, agriculture, aménagement urbain, sécurité (protection civile), administration générale et loisirs.

⁵ Portant modification de la loi n° 67-25 qui établit la nomenclature budgétaire pour la République du Mali.

Des budgets programmes sont développés depuis 1998 pour l'ensemble du budget général de l'État. Or, la nomenclature budgétaire ne comprend pas de classification par programme permettant le suivi, par programme, de l'exécution du budget général de l'État.

En ce qui concerne les autres entités publiques hors administration centrale, les établissements publics à caractère administratif et les collectivités territoriales, les systèmes de classification utilisés sont différents. La classification de la nouvelle nomenclature comptable des communes est différente de celles de l'administration centrale ainsi que de celle proposée par la directive de l'UEMOA concernant le Plan Comptable Général de l'État. Ceci complique la consolidation des opérations de l'administration publique.

Classifications spécifiques utilisées pour les dépenses de réduction de la pauvreté

Les dépenses visant la réduction de la pauvreté n'ont été définies qu'à grands traits dans le Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté (CSLP) intérimaire. Une définition plus précise est à l'étude dans le cadre de la préparation du CSLP final, dont un premier projet a été préparé en août 2001.

En revanche, une catégorie des dépenses visant à réduire la pauvreté — concrètement celles qui sont financées sur les ressources dégagées dans le cadre de l'initiative PPTE — a été précisément définie. Ces dépenses sont affectées à sept ministères clés.⁶ Encadré 1 présente la répartition des dépenses du budget général en 2001.

Un compte spécial a été ouvert à la banque centrale (BCEAO) pour faciliter le suivi de la totalité des entrées et des sorties des ressources liées à l'initiative PPTE. La loi de finances rectificative pour 2001 intègre les dépenses additionnelles financées sur les ressources de l'initiative PPTE. Pour la plupart des dépenses de fonctionnement, elles sont affectées à une seule ligne budgétaire «PPTE» spécialement créée (chapitre 23 de la classification économique). Les dépenses communes (sur ressources PPTE) sont inscrites au chapitre 43. En ce qui concerne les dépenses d'investissement, les codifications utilisées sont des codifications ad hoc qui relient les codifications numériques correspondant aux chapitres 31 et 32 à une ligne particulière. Une telle individualisation, qui est essentiellement manuelle, n'est pas pleinement satisfaisante dans le cadre d'un traitement automatisé de l'information. D'autre part, en affectant des chapitres spécifiques de la classification économique aux dépenses financées sur l'initiative PPTE, quelle que soit la nature de dépense, le système de classification économique n'est pas employé à bon escient.

⁶ Ministères de l'éducation, de la santé, du développement rural, de l'équipement, du développement social, de l'emploi et de l'eau.

Encadré 1. Mali : Affectation des dépenses financées sur les ressources liées à l'initiative PPTE en 2001¹

(en milliards de francs CFA)

Secteurs	Avant PPTE	Après PPTE
Éducation	60,8	67,6
Santé	36,8	39,5
Développement social, solidarité et personnes âgées	10,3	10,4
Développement rural	92,5	94,1
Aménagement du territoire, urbanisme et environnement	75,0	75,8
Promotion de la femme, de l'enfant et de la famille	1,4	1,5
Autres	297,4	299,1
Total	574,3	587,9

¹ Comprend les dépenses financées par l'extérieur et les dépenses exceptionnelles pour la restructuration au milieu rural.

Prévisions à moyen terme

Des estimations triennales existent pour le budget d'investissement. En revanche, pour le budget de fonctionnement, il n'y a pas d'estimations pluriannuelles détaillées des dépenses, encore que pour les secteurs clés — en particulier l'éducation et la santé — les estimations annuelles prennent en compte les stratégies pluriannuelles déjà élaborées. Bien que les dépenses financées à partir de l'initiative PPTE aient été définies dans le budget annuel pour 2001, au milieu de cette année, cette sous-composante des dépenses à l'appui de la réduction de la pauvreté n'avait fait l'objet de prévisions ni pour 2002 ni pour les années suivantes. Le besoin le plus urgent est celui qui consiste à préparer des prévisions pluriannuelles pour toutes les dépenses destinées à réduire la pauvreté.

B. Exécution du budget

Contrôle interne

Le contrôle interne est effectué par les contrôleurs financiers, les comptables publics, l'Inspection des Finances et les services d'inspection interne de certains ministères. À ces contrôles s'ajoute un contrôle de l'ensemble des services publics, effectué par le Contrôle général des services publics (qui relève du cabinet du Premier Ministre).

Le rôle du contrôle financier est double : d'une part, contrôler la régularité de l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses, et d'autre part tenir la comptabilité administrative de l'exécution du budget durant les étapes préalables au paiement afin de pouvoir effectuer une vérification contradictoire de la comptabilité des ordonnateurs.

Ces contrôles internes sont complétés par des vérifications des dépenses publiques réalisées par l'Inspection des Finances et par le Contrôle général des services publics. Les rapports

actuellement disponibles sur ces vérifications signalent que le contrôle interne pourrait être amélioré davantage, puisqu'il ne permet pas d'arrêter certaines opérations illégales ou irrégulières.

Arriérés de dépenses budgétaires

Les procédures utilisées par le Trésor permettent d'avoir des informations fiables sur les instances de paiement au niveau du Trésor. Les articles 21 et 22 de la loi de finances de 2001 renforcent les dispositions juridiques qui rendent les ordonnateurs responsables de leurs actes en cas de paiement effectué sans une documentation appropriée et qui déclarent l'État non redevable⁷. Ceci explique en partie qu'il n'y ait pas d'arriérés dans les comptes du Trésor.

Lois de finances rectificatives

Les lois de finances rectificatives sont prévues dans la législation pour prendre en compte les changements du cadre macroéconomique ainsi que les imprévus et les aléas intervenant dans la gestion d'un exercice donné. Pour l'exercice 2000, la loi de finances rectificative a réduit les dotations budgétaires compte tenu de la baisse prévue des recettes. Pour l'année 2001, la loi de finances rectificative a augmenté les crédits budgétaires (suite aux délibérations avec les services du FMI) afin de tenir compte des subventions en faveur de la CMDT et d'EDM, d'accroître les montants nécessaires aux préparatifs des élections de 2002, et de répartir les ressources complémentaires PPTE (qui dépassaient ce qui avait été initialement prévu).

Réconciliation des comptes

Les comptes bancaires de l'État font l'objet de réconciliations mensuelles avec les comptes de la comptabilité générale du Trésor. Ils sont tributaires des situations élaborées mensuellement par la banque centrale qui sont remises au Trésor avec quelques jours de décalage par rapport à la fin de mois. Les fonds du Trésor sont déposés à la banque centrale (la BCEAO) et aux succursales de la BCEAO à Mopti et Sikasso. Pour les autres localités à l'intérieur du pays, le Trésor utilise les agences locales de la Banque de développement du Mali.

Les écarts entre la situation budgétaire au-dessus de la ligne et celle du financement du déficit au-dessous de la ligne sont insignifiants.

⁷ Article 21 : Tout fonctionnaire ou agent de l'État qui engage les dépenses en dépassement des crédits ouverts ou qui exécute une dépense sans engagement préalable visé au Contrôle Financier est personnellement et pécuniairement responsable de son acte sans préjudice des sanctions administratives et pénales. Article 22 : l'État n'est pas redevable du paiement des dépenses exécutées avant engagement préalable visé au Contrôle Financier.

C. Informations sur l'exécution du budget

Suivi des dépenses durant l'année

Les données sur l'exécution du budget sont produites par différentes administrations : Direction du budget, Direction nationale du contrôle financier, Trésor et ministères dépen­siers (DAF). Les systèmes informatiques qui produisent les données ne sont pas intégrés, ce qui rend difficile l'obtention rapide d'informations exhaustives. Les transferts de données entre systèmes informatiques se font souvent sur support papier, ce qui exige un travail considérable de saisie et oblige à une vérification minutieuse des données.

Les situations mensuelles d'exécution budgétaire (TOFE), qui ne présentent les dépenses que par nature économique, sont confectionnées à partir de plusieurs sources, notamment la comptabilité administrative, les informations comptables mensuelles du Trésor, et les informations extra comptables. Elles sont produites six à huit semaines après la fin de chaque période mensuelle. Un rapport concernant l'exécution du budget est transmis à l'Assemblée nationale pour les six premiers mois de l'exercice lors du dépôt de projet de budget en octobre.

Une situation de la consommation des crédits, au stade des engagements et à celui des paiements, est effectuée mensuellement par la Direction nationale du contrôle financier (DNCF) et est disponible dans les 10 jours qui suivent la fin de la période de référence. Elle n'est pas publiée.

Bien qu'il soit possible de dégager une situation des dépenses mensuelles selon la classification fonctionnelle, actuellement ce type de situation n'est pas élaboré.

Comptes définitifs de l'exécution du budget

La réglementation prévoit que les comptes de gestion doivent être clôturés et adressés à la Section des comptes de la Cour Suprême avant le 31 juillet de l'année qui suit la fin de l'exercice. Il n'est pas prévu de calendrier précis concernant le dépôt, auprès de la Section des comptes, du compte général annuel de l'État, qui est un des éléments essentiels de l'élaboration du rapport de la Section des comptes accompagnant le projet de loi de règlement devant être déposé auprès de l'Assemblée nationale avant la fin de l'année qui suit l'exercice considéré. Ce calendrier apparaît actuellement irréaliste, car la Section des comptes ne dispose pas des ressources lui permettant de produire le certificat de conformité dûment étayé nécessaire à l'examen, par l'Assemblée nationale, du projet de loi de règlement.

Cependant, les services du MEF ont déployé d'importants efforts afin de reprendre le calendrier prévu par la réglementation pour la confection des comptes définitifs et de la loi de règlement. La loi de règlement concernant les budgets 93, 94 et 95 a été adoptée. Les travaux sont en cours pour les exercices 96 et 97. Cependant les conditions de travail rencontrées par la Section des comptes ne permettent pas actuellement d'accélérer le travail afin de pouvoir

respecter le calendrier prévu par la loi. Ceci est dû aux ressources humaines et matérielles très limitées, et aussi au fait que pendant de longues années les comptes n'ont pas été clôturés et présentés au juge des Comptes.

III. PLAN D'ACTION POUR L'AMÉLIORATION DU SUIVI DES DÉPENSES DESTINÉES À COMBATTRE LA PAUVRETÉ

Le système de suivi des dépenses est certes relativement solide, mais plusieurs mesures doivent être adoptées à court et moyen termes afin d'améliorer le fonctionnement du système de gestion des dépenses publiques. Le tableau 2 énumère les principaux domaines où elles doivent être prises. S'agissant des priorités, les mesures suivantes sont les plus urgentes pour améliorer le suivi des dépenses à l'appui de la réduction de la pauvreté :

- Modifier les systèmes de classification : sont nécessaires des mesures à court terme et des réformes à moyen terme.
- Accélérer la production des balances mensuelles du Trésor et des rapports budgétaires (TOFE).
- Renforcer l'audit externe.

Le programme d'action triennal s'appuie sur les considérations suivantes.

A. Meilleures classifications budgétaires

Les dépenses destinées à réduire la pauvreté, une fois définies et budgétisées, doivent pouvoir être suivies grâce à un système de classification solide. À ce stade, la seule option consiste à identifier ces dépenses en combinant les classifications administratives, économique et fonctionnelle existantes, des améliorations étant pour cela nécessaires à court terme.

Comme signalé plus haut, le budget est adopté par «code fonctionnel», ce qui correspond en partie à une classification administrative, mais en aucun cas à une classification fonctionnelle. Il est manifestement nécessaire de disposer d'une classification claire mettant en évidence les ministères et les unités dépensières et rattachant les subventions en faveur des EPA, les budgets régionaux, les dépenses communes et les annexes budgétaires au ministère de tutelle. De plus, comme l'a signalé l'UEMOA,⁸ les dépenses communes devraient être ventilées autant que possible et apparaître sous les différents ministères.

⁸ Voir « Rapport du Séminaire sur l'Évaluation de la Mise en Oeuvre des Directives portant harmonisation du cadre des finances publiques au sein de l'UEMOA », Bamako, le 22-24 août, 2001.

Tableau 2 : Actions à mettre en œuvre pour améliorer le suivi des dépenses visant à la réduction de la pauvreté			
Domaine d'action	2001	2002	2003
1. Classifications budgétaires	Intégration d'une codification spécifique pour les dépenses PPTE. Révision de la cohérence des codifications.	Détermination d'une codification pour les dépenses de lutte contre la pauvreté. Intégration d'une codification de programme.	Révision de la structure des classifications budgétaires dans leur ensemble pour une plus grande homogénéité.
2. Présentation du budget	Rendre cohérent le budget-programme avec le budget de moyens.	Améliorer la lisibilité du document budgétaire. Étude pour la mise en œuvre d'une présentation commune du budget de moyen et du budget-programme. Rédaction d'un manuel de procédures relatif à l'exécution budgétaire couvrant les niveaux de l'administration.	Poursuite des actions pour l'amélioration de la confection des budgets-programmes.
3. Situations consolidées des administrations publiques		Étude de faisabilité de la présentation d'un budget entièrement consolidé des administrations publiques.	Annexes budgétaires présentant les revenus et les dépenses des EPA et présentation d'un suivi semestriel.
4. Intégration des dons		Études sur la quantification des données relatives aux dons non inscrits dans le budget.	Annexe budgétaire présentant les données consolidées et décentralisées et présentation d'un suivi semestriel. Poursuite des travaux.
5. Amélioration de la prévision à moyen terme		Amélioration de la programmation des dépenses à moyen terme pour l'ensemble du budget général de l'État.	Évaluation des résultats de l'étude, Mise en œuvre d'une stratégie pour améliorer l'information et mise en œuvre d'un système de suivi. Poursuite des travaux en y incorporant les EPA et les collectivités décentralisées. Poursuite des travaux.

<p>6. Amélioration des données du Trésor</p>	<p>Amélioration des délais de confection de la balance du Trésor.</p>	<p>Confection du TOFE à partir de la balance des comptes.</p>	<p>Présentation semestrielle d'exécution du budget dans la présentation des budgets-programmes. Etablissement de situation cohérente de l'exécution du BSI.</p>	<p>Poursuite des travaux.</p>
<p>7. Contrôle et audit internes</p>	<p>Mise en œuvre d'une concertation entre les services de contrôle interne pour une optimisation du contrôle.</p>	<p>Mise en œuvre d'une formation technique pour l'ensemble des services d'inspection.</p>	<p>Poursuite des formations.</p>	
<p>8. Harmonisation du Plan comptable des collectivités décentralisées</p>		<p>Mise en harmonie de la nomenclature comptable des collectivités décentralisées avec celle de l'État</p>		
<p>9. Informatisation de la chaîne de dépense</p>	<p>Étude sur l'amélioration des transferts de données entre les différents partenaires.</p>	<p>Mise en œuvre de l'étude avec pour objectif la disparition de la ressaisie complète des données entre les administrations concernées. Unification les langages des applications utilisées dans la chaîne de la dépense pour une meilleure cohérence et une intégration du traitement des données.</p>	<p>Poursuite des travaux et mise en chantier d'une application intégrée. Développement et test des applications intégrées.</p>	<p>Mise en place de l'application intégrée. Mise en œuvre et déploiement du système.</p>
<p>10. Contrôle a posteriori</p>		<p>Renforcement de la section des comptes en moyens. Réflexion pour une amélioration du contrôle a posteriori.</p>	<p>Suite des actions entreprises afin de diminuer les délais concernant l'adoption des lois de règlement et du jugement des comptes.</p>	<p>Suite des actions; le projet de loi de règlement 2003 est déposé à l'Assemblée Nationale dans les formes requises et dans les délais.</p>

Une décision a été prise d'identifier par des codes particuliers les dépenses liées à l'initiative PPTE. L'emploi de chapitres de la classification économique pour désigner les dépenses courantes liées à l'initiative PPTE ne constitue pas la solution appropriée (la plupart des dépenses de fonctionnement sont énumérées au chapitre 23 indépendamment de leur nature). Dans le cas des dépenses d'investissement, les chapitres à eux seuls ne se prêtent pas à un classement clair. À court terme, il est nécessaire de disposer d'un code ad hoc (autre que celui de la codification en place) pour assurer leur suivi.

Comme les dépenses liées à l'initiative PPTE sont rattachées à une source de financement particulière, un module devrait être mis en place dans le cadre de la nomenclature budgétaire afin de codifier ce type de financement. Ce module servirait également aux dépenses du budget spécial d'investissement (BSI), en fournissant une source d'informations supplémentaire sur l'origine intérieure ou extérieure du financement de ces dépenses. L'inclusion d'un module sur les «sources de financement» dans la nomenclature budgétaire permettra d'éviter l'utilisation erronée de la classification économique que l'on observe actuellement.

Il n'y a pas de codification par programme pour les budgets-programmes des ministères. Il faut mettre en place une classification par programme afin de pouvoir désigner les postes dans les budgets-programmes. La création d'un module de codification par programme permettra de faire un suivi de l'exécution du budget-programme. Cela revêt une importance particulière lorsque les dépenses de réduction de la pauvreté sont identifiées par programme.

Recommandations :

- Définir les dépenses relatives à la réduction de la pauvreté du CSLP. Préciser ensuite comment effectuer le suivi de ces dépenses à partir du système de classification qui existe à l'heure actuelle. À moyen terme, identifier ces dépenses par programme, et réaliser leur suivi à partir d'une classification par programme (voir ci-dessous).
- Adopter une classification administrative claire pour remplacer les «codes fonctionnels» existants.
- Désagréger dans toute la mesure du possible les dépenses communes en les rattachant aux ministères dépensiers responsables.
- Intégrer dans la nomenclature budgétaire un code des dépenses par source de financement. Cela permettra d'assurer le suivi des dépenses financées à partir de l'initiative PPTE et des dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures et extérieures.
- Ajouter à la classification une codification par programme pour faire le suivi de l'exécution des budgets-programmes. Les codes seraient spécifiques au Mali et engloberaient les programmes figurant déjà dans l'annexe budgétaire.
- Réorganiser, à moyen terme, les classifications budgétaires à partir de modules cohérents donnant une plus grande souplesse. La nomenclature des dépenses comprendrait une classification administrative et des modules de classification par programme, par

fonction, par type économique, par source de financement et, éventuellement, par bénéficiaire.

- Veiller, en procédant à la réforme des classifications budgétaires, à ce que les collectivités déconcentrées (en particulier les EPA), ainsi que les collectivités décentralisées adoptent la même nomenclature budgétaire que celle utilisée par l'administration centrale.

B. Présentation du budget

La loi de finances 2001 soumise au vote de l'Assemblée nationale comprend une annexe sur les «budgets-programmes» pour l'ensemble des ministères. Pour certains d'entre eux, les informations n'étaient pas le même dans le budget principal et dans cette annexe.

Le document budgétaire principal ne contient pas de synthèse des dépenses par fonction. Un reclassement aurait pour objet de définir clairement les objectifs de dépenses du gouvernement.

Compte tenu des travaux considérables mis en oeuvre pour l'élaboration des budgets-programmes, celui-ci pourrait éventuellement servir de cadre de référence pour l'ouverture des crédits.

Recommandations :

- Veiller à ce que les données du budget principal et des budgets-programmes concordent.
- Ajouter, dans le cadre de la présentation du budget 2003, une synthèse fonctionnelle des dépenses.
- Envisager d'adopter les crédits budgétaires en prenant comme référence le budget-programme (autrement dit, adopter un budget par ministère, programme et chapitre).

C. Situations consolidées des administrations publiques

Les informations actuelles sur les opérations des administrations publiques autres que l'administration centrale ne sont pas exhaustives. Il est nécessaire de consolider les opérations des administrations publiques effectuées par les EPA et les collectivités décentralisées, faute de quoi il sera impossible de faire le suivi de toutes les dépenses relatives à la réduction de la pauvreté.

Recommandations :

- Préparer des annexes au budget présentant une synthèse des prévisions budgétaires des EPA, en désignant clairement les dépenses destinées à combattre la pauvreté. Revoir le système actuel de confection des budgets des EPA.
- Présenter les prévisions budgétaires des opérations des collectivités décentralisées dans une annexe de la loi de finances. Préparer périodiquement des situations d'exécution des

administrations autres que centrales et les inclure dans les situations périodiques correspondantes de l'administration centrale.

D. Intégration des dons

Les situations d'exécution du MEF ne sont pas complètes car il manque des données sur certains dons. Cette situation s'explique en partie par les procédures imposées par les bailleurs de fonds. Il est nécessaire de procéder à une évaluation afin d'avoir une image réaliste de toutes les activités des administrations publiques. Cela permettrait de déterminer si ces opérations, qui ne sont pas retracées dans le budget, atteignent des montants élevés. Dans l'affirmative, des procédures particulières de suivi pourraient se révéler nécessaires. Un autre problème concerne l'enregistrement des entrées et des sorties des comptes bancaires des bailleurs de fond : le MEF doit être tenu pleinement informé de ces opérations lorsqu'elles se produisent.

Recommandations :

- Quantifier les dons hors budget en prenant l'exercice 2000 comme point de référence. Examiner en particulier (1) les bailleurs de fonds qui à l'heure actuelle n'entrent pas dans les rapports budgétaires, et (2) la portée des paiements directs des bailleurs de fonds bilatéraux en faveur de fournisseurs en dehors du Mali.
- Aligner dans toute la mesure du possible l'enregistrement de la réception des dons et de leur dépense sur les règles de comptabilité publique

E. Amélioration de la prévision à moyen terme

Il n'existe pas de cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) détaillé pour l'ensemble des opérations des organismes publics. On a déjà jeté les bases d'un CDMT dans les secteurs prioritaires, mais l'initiative devrait être menée à terme et s'étendre à tous les secteurs.

Recommandation :

- Établir un cadre de dépenses à moyen terme pour l'administration centrale (dans un premier temps).

F. Amélioration des données de dépenses du Trésor

Les données sur la base des engagements et des ordonnancements sont disponibles dans des délais relativement brefs après la fin du mois, mais il faut de six à huit semaines pour préparer des données sur la base des paiements. Plusieurs facteurs expliquent les faiblesses du suivi des dépenses au niveau du Trésor : délais relativement longs pour l'obtention des balances des comptes du Trésor, données extra-comptables qui entrent dans la composition du TOFE, retards dans l'obtention des données d'exécution du BSI et discordances entre certaines données (par exemple, l'exécution du BSI dépasse 100 % dans certains secteurs). Il faut accélérer la production des comptes mensuels en améliorant le processus de préparation des balances mensuelles. Si celles-ci ne sont pas disponibles dans le mois qui suit la fin de la période

mensuelle considérée, les possibilités d'analyse rapide de l'exécution budgétaire sont considérablement diminuées.

Recommandations :

- Mener une étude pour déterminer les actions à entreprendre pour que la balance des comptes de l'État soit produite dans les quatre semaines qui suivent la fin du mois considéré.
- Produire le TOFE directement à partir des données de la balance du Trésor, pour disposer d'un maximum d'informations et assurer une plus grande véracité.
- Accélérer le suivi du BSI — l'objectif à moyen terme devrait être de produire une information mensuelle fiable dans un délai d'un mois. Une approche dynamique devrait être mise en place pour réduire les retards inacceptables qui à l'heure actuelle peuvent atteindre jusqu'à six mois après la période de référence.
- Mettre à jour les crédits ouverts pour les dépenses d'investissement, par une loi de finances rectificative, pour éviter que les opérations d'exécution dépassent les crédits ouverts.

G. Contrôle interne

Le Mali dispose d'un solide système d'institutions chargées d'effectuer des contrôles et des audits a priori ou concomitants. Bien que les contrôles a priori exercés par la Direction nationale du contrôle financier permettent de prévenir le dépassement des crédits budgétaires, ils ne permettent cependant pas de prévenir la surfacturation. Les contrôles du Trésor exercés en aval font en quelque sorte double emploi avec le contrôle financier qui intervient avant dans la chaîne de dépense.

Les services d'inspection établis dans certains ministères dépensiers ne réussissent pas, semble-t-il, à prévenir tous les abus. En outre les fonctions de l'Inspection des finances font double emploi avec celles du Contrôle général des services publics et ces instances n'échangent pas leurs programmes de travail. Leurs rapports indiquent que certaines irrégularités subsistent.

Recommandations :

- Examiner les moyens de renforcer les contrôles a priori, en particulier afin de prévenir l'établissement de factures avec des prix excessivement élevés.
- Revoir les contrôles des dépenses à chaque étage, afin d'éviter les redondances, en particulier entre les contrôleurs financiers et le Trésor.
- Renforcer les inspections internes des ministères, notamment afin de les rendre indépendantes des structures de gestion.

- Renforcer la collaboration entre le Contrôle général des services publics et l'Inspection des finances, de manière à ce que leurs activités de contrôle puissent se compléter.
- Former les agents des inspections internes, en particulier pour les inspections au niveau des ministères.

H. Harmonisation du Plan comptable des collectivités décentralisées

Le Plan comptable des collectivités décentralisées n'utilise pas les mêmes comptes principaux que le Plan comptable de l'administration centrale ou que celui proposé par la directive de l'UEMOA. Dans le cadre d'une vision globale des dépenses des administrations publiques, il est impératif que les classifications utilisées par l'ensemble des administrations publiques soient harmonisées.

Recommandation :

- Le Plan comptable des collectivités décentralisées doit être conforme au Plan comptable général de l'administration centrale.

I. Informatisation de la chaîne de la dépense

Les opérations d'exécution de la dépense n'ont pas été informatisées dans le cadre d'une application intégrée. Différents ministères (ou départements au sein du MEF) gèrent leurs propres systèmes informatiques, lesquels ne sont pas nécessairement compatibles entre eux. Les logiciels utilisés diffèrent et cela quelquefois au sein d'un même ministère. Le passage d'un système à un autre se fait essentiellement par support papier, ce qui accroît le risque d'erreurs. Les transmissions numériques auraient le mérite d'accélérer l'exécution budgétaire et d'améliorer la qualité des données transférées. Un système de gestion de l'information financière pleinement intégré permettrait d'accélérer la préparation du budget et son exécution, d'automatiser de nombreux contrôles formels et de mettre rapidement à disposition les données.

Recommandations :

- Examiner les possibilités de transfert numérique des données sur les dépenses entre ministères et au sein du MEF. Toutes les applications d'exécution budgétaire du MEF devraient être rendues compatibles.
- Mettre en œuvre, à moyen terme, une *application intégrée* pour l'ensemble de la préparation et de l'exécution du budget (recettes et dépenses) et pour toutes les étapes en amont et en aval de l'exécution des dépenses.

J. Contrôle a posteriori

L'Assemblée nationale et la Section des comptes de la Cour Suprême commencent à effectuer des contrôles a posteriori. Par le passé, cette fonction n'était presque pas assurée. L'adoption des lois de règlement n'a pas été systématique et le jugement des comptes annuels accuse des retards considérables.

Recommandations :

- Donner à la Section des comptes les moyens lui permettant d'exercer pleinement ses attributions.
- Entreprendre une réflexion sur les moyens d'améliorer les contrôles a posteriori, en accélérant la présentation du projet de loi de règlement et en jugeant les comptes. Projeter de présenter le projet de loi de règlement de 2002 en octobre 2003 lors du dépôt du projet de loi de finances 2004 à l'Assemblée Nationale.

K. Formation

Pour pouvoir mettre en application les réformes décrites ci-dessus, le MEF et les ministères dépeniers doivent disposer d'un personnel qualifié. Pour veiller à la réussite de ces réformes, il faudra entreprendre un travail de formation.

Recommandation :

- Évaluer les besoins en formation dans chaque domaine de la gestion des dépenses publiques, définir les priorités et formuler des programmes de formation en conséquence. Le cas échéant, faire appel aux bailleurs de fonds pour obtenir leur concours dans certains domaines particuliers.

IV. ASSISTANCE TECHNIQUE

Par le passé, les principaux bailleurs de fonds ont fourni une aide importante (voir Tableau 3), surtout pour la préparation des budgets-programmes et l'informatisation de la préparation et de l'exécution du budget. L'on observe une bonne utilisation de cette assistance. Le Mali s'emploie à faire en sorte que l'assistance technique se traduise par des changements permanents dans les structures concernées par la gestion des finances publiques.

Pour mettre en œuvre les recommandations du plan d'action proposé, une assistance technique additionnelle pourraient être utile, voire essentielle, dans certains domaines. Dans d'autres, les autorités comptent faire les changements nécessaires avec leurs ressources propres.

A. Assistance technique prévue par les bailleurs de fonds

La Banque mondiale, la coopération française et l'Union européenne comptent fournir une assistance importante, comme indiqué au tableau 3. En novembre 2001, le FMI a décidé d'apporter son concours à l'amélioration du système de classification budgétaire. L'Union européenne compte répondre à plusieurs besoins urgents, y compris en renforçant la Section des Comptes de la Cour Suprême, en faisant une étude diagnostique des procédures de dépense, et en améliorant le fonctionnement des marchés publics. Des actions de formation sont prévues par plusieurs bailleurs de fonds: UE, UEMOA et Coopération française. Dans le contexte du crédit

d'ajustement structurel, la Banque mondiale compte fournir une assistance technique pour la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme. En principe, une assistance sera préalablement fournie pour la préparation de revues des dépenses publiques et à la réalisation d'une CFAA.

La Coopération française compte poursuivre son assistance au Ministère des finances, sous forme de la mise à disposition de conseillers résidents dans trois directions : Cabinet du Ministre, Direction du Trésor et de la comptabilité publique et Direction de la douane. Dans ces deux dernières directions, la Coopération française appuiera le développement de l'informatisation, y compris celle des bureaux régionaux du Trésor. Enfin, l'USAID compte faire porter son aide sur la décentralisation.

B. Besoins en assistance technique non prévus actuellement

(mise à jour en décembre 2001)

Le besoin le plus urgent est de raccourcir les délais de production des balances du Trésor, du TOFE mensuel, et des comptes annuels.

Tableau 3. Mali : Assistance technique reçue et projetée

Description de l'assistance technique reçue et projetée, par projet	
Banque mondiale	<p>Reçues durant les années 1997 à 2000</p> <p>2001</p> <p>Projeté 2002-2004</p>
	<p>Projet PAGE : aide aux autorités pour la préparation de leur revue des dépenses publiques</p> <p>Appui à l'apurement des arriérés intérieurs (recensement, audit)</p> <p>Missions en mai et juin : Evaluation préliminaire du système de gestion et du suivi des dépenses publiques; discussions sur l'identification des dépenses axées sur une réduction de la pauvreté.</p> <p>Appui pour le suivi des dépenses.</p> <p>Appui pour la revue des dépenses publiques.</p> <p>CF/AA – préalable au PRSC.</p> <p>Appui à la formation au modèle RMSM-X</p>
FMI	<p>Années précédentes et 2001</p> <p>2002</p> <p>2002</p>
UEMOA	<p>Formation</p>
Union européenne	<p>Années précédentes</p> <p>Projeté 2002-2004</p>
	<p>Appui au secteur santé, assistance à la décentralisation.</p> <p>Amélioration de la dépense publique et son contrôle, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Étude diagnostique des procédures de la dépense • Aide à l'achèvement du chantier de la section (Cour) des Comptes • Formation agents de la Cour des Comptes, des DAF, et du MEF • Élaboration d'un manuel d'utilisateur—marchés publics • Établissement d'une mercuriale des prix—fournitures de l'État • Assistance technique à la Direction du budget • Assistance à la décentralisation, aide à l'informatisation au niveau des cercles • Revue des dépenses publiques dans le domaine de la santé
PNUD	<p>Années précédentes</p>
Canada	<p>Années précédentes</p> <p>Années précédentes</p>
	<p>Appui à la décentralisation.</p> <p>Appui à la formation</p> <p>Informatisation des impôts (PAMORI)</p> <p>Informatisation du Trésor : comptabilité générale de l'État</p> <p>Assistance technique auprès du Cabinet du ministre, de la Direction du Trésor et de la comptabilité publique et de la Direction des douanes. Assistance à l'informatisation des douanes.</p>
Etats-Unis	<p>2001 à 2004</p>
	<p>Assistance technique à la Direction du Trésor et de la comptabilité publique et la Direction des douanes.</p> <p>Assistance dans l'informatisation des services du Trésor dirigée vers les services déconcentrés et des services des douanes, avec achat de matériel informatique.</p>
Etats-Unis	<p>Reçue durant les années 1997 à 1999</p> <p>2000 et 2001</p>
	<p>Assistance technique pour la formulation des budgets-programmes.</p> <p>Informatisation de la gestion des dépenses : de la DGB, des DAF, aux niveaux centraux et déconcentrés (PRED)</p> <p>Assistance technique pour la modernisation du Contrôle général des services publics</p> <p>Assistance pour la décentralisation. Étude des insuffisances.</p>

