



**Université de Strasbourg
Ecole nationale d'administration**

**Master Administration publique
Parcours Administration comparée et action économique**

**Titre : Le contrôle juridictionnel des finances
publiques au Mali: contributions à la création d'une
juridiction financière autonome**

Sous la direction de
Monsieur Christophe PIERUCCI, Maître de conférences en Droit public à
l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne

soutenu par
Wourouma BOCOUM
CIL Promotion Georges Clemenceau (2017-2018)

Jury composé de :
Président : Monsieur Gabriel ECKERT, Professeur Agrégé de Droit public
Directeur de mémoire : Monsieur Christophe PIERUCCI
Membre du jury : Monsieur François LAFARGE, Chercheur au CERA

Dédicace

Je dédie ce mémoire à la mémoire de mon père et de ma grand-mère. Ils ont été les artisans de ma réussite scolaire. Qu'ils reposent en paix !

Remerciements

Je remercie sincèrement :

- Monsieur Christophe PIERUCCI, Maîtres de Conférences en Droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne pour les précieux conseils qu'il n'a cessés de me prodiguer tout au long de la rédaction de ce mémoire ;
- Monsieur Gabriel ECKERT, Professeur agrégé de Droit public, Directeur de Sciences PO de Strasbourg et Coordinateur du Master, pour la qualité de ses interventions et le suivi régulier des enseignements et des évaluations ;
- Le Directeur et l'ensemble du personnel de l'ENA en général et Monsieur Fabrice LARAT et Madame Sandrine BLAISON en particulier pour la qualité l'organisation technique des enseignements du master ;
- Monsieur Djibril MARIKO, auditeur à la Section des Comptes de la Cour suprême du Mali pour ses contributions ;
- Monsieur Mamadou Siragata TRAORE, Cellule d'Appui à la Réforme des Finances publiques ;
- Monsieur Kassim DIARRA, Chef de la Division Evaluation des résultats et des performances des programmes à la Direction nationale du contrôle financier ;
- Monsieur Aly FOFANA, Commission des Finances de l'Assemblée nationale du Mali ;
- Ma famille ;
- Mes camarades de promotion ;
- Tous les enseignants qui m'ont formé de 1994 à nos jours ;
- Enfin tous ceux qui, de près ou loin, ont contribué à ma formation et à la réalisation de ce mémoire.

Qu'ils trouvent tous ici ma l'expression de ma profonde gratitude.

Sigles et Abréviations

AAI	Autorité administrative indépendante
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ARMDS	Autorité de régulation des Marchés publics et des Délégations de service public
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BO	Budget ordinaire
BSI	Budget spécial d'investissement
BVG	Bureau du Vérificateur général
C&AG	Comptroller and Auditor General
CARFIP	Cellule d'Appui à la Réforme des Finances publiques
CASCA	Celle d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration
CC	Cour des Comptes
CCOGDA	Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteurs et des droits voisins
CDBF	Cour de Discipline Financière et Budgétaire
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CENTIF	Cellule nationale de traitement des informations financières
CGSP	Contrôle Général des Services Publics
CJF	Code des Juridictions financières
CNAF	Caisse nationale d'Allocations familiales
CNAM	Caisse nationale d'Assurance Maladie
CNAV	Caisse nationale d'Assurance Vieillesse
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CPO	Conseil des prélèvements obligatoires
CRTC	Chambres Régionales et Territoriales des Comptes
DGMP-DSP	Direction générale des Marchés publics et des Délégations de Service public
DNCF	Direction Nationale du Contrôle Financier
DNTCP	Direction nationale du Trésor et de la Comptabilité publique
E&AD	Exchequer and Audit Department
GAO	Government Accountability Office

GBCP	Gestion Budgétaire et Comptable Publique
HCFP	Haut Conseil des finances publiques
IF	Inspection des Finances
IFAC	International Federation of Accountants
IFACI	Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne
IIA	Institute of Internal Auditors
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INTOSAI	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
ISA	International Standards on Auditing
ISC	Institutions supérieures de contrôles
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institution
LF	Loi de Finances
LOLF	Loi organique Relative aux Lois de Finances
LOLFSS	Loi organique relative aux Lois de Financement de la Sécurité sociale
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
NAA	National Audit Act
NAO	National Audit Office
OCLEI	Office central de lutte contre l'Enrichissement illite
OCLEI	Office central de lutte contre l'enrichissement illicite
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PAC	Public Accounts committee
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PLR	Projet de loi de règlement
PN-GAR	Politique nationale de Gestion Axée sur les Résultats
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRED	Plan pour la Relance Durable du Mali
PRED V	Logiciel de gestion de la dépense publique
PREM	Plan de la réforme de la gestion des finances publiques du Mali
SC/CS	Section des Comptes de la Cour suprême
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Sommaire

Introduction	8
Chapitre I : L'Etat des lieux du contrôle juridictionnel des Finances publiques..	19
Section I : L'insuffisante indépendance de la Section des Comptes.....	19
Section II : Section II : Les obstacles à l'institution d'une véritable juridiction financière autonome.....	37
Chapitre II : Propositions de schémas institutionnels d'une juridiction financière autonome.....	47
Section 1: Les modèles français et anglo-saxon de contrôle juridictionnel des finances publiques.....	47
Section II : les schémas institutionnels possibles d'une juridiction financière autonome au Mali.....	70
Conclusion	80
Bibliographie :	83
Liste des annexes :.....	87
Tables des matières	100

Résumé

Le contrôle juridictionnel des finances publiques au Mali connaît des difficultés liées notamment au manque d'indépendance et à l'insuffisance des moyens humains et financiers de la Section des Comptes dont la création remonte pourtant à 1960. Plusieurs études et évaluations externes ont démontré les dysfonctionnements de la Section des Comptes. Parmi celles-ci, nous pouvons citer l'évaluation PEFA qui a noté faiblement la vérification externe et l'étude sur l'analyse des missions des structures de contrôle dont la conclusion a été la suppression des dédoublements des missions de contrôle et l'érection de la Section des Comptes en une Cour des Comptes.

Ces difficultés sont dues non seulement à la faiblesse des moyens financiers alloués et au manque de l'autonomie de gestion mais également à l'absence d'un statut des magistrats financiers qui protège les membres dans leurs missions au même titre que leurs collègues des ordres judiciaire et administratif.

La mise en place de la juridiction financière devrait prendre en compte tous ces paramètres. Elle doit en outre découler de la révision de la Constitution du 25 février 1992 qui engendre des oppositions fortes voire la défiance de l'Etat lors des trois tentatives de révision. L'aboutissement de la révision constitutionnelle est une étape nécessaire à la création de la juridiction des comptes. Il permettra de détacher la Section des comptes à la Cour suprême. En prélude à cette révision constitutionnelle, l'architecture statuaire et institutionnelle de la future juridiction des comptes doit être conçue de manière à éviter les écueils rencontrés par l'actuelle Section des Comptes et les juridictions financières existantes dans d'autres pays. C'est pourquoi à l'issue du parangonnage des systèmes français et anglo-saxon de Cour des comptes, il est proposé une juridiction financière autonome en tant qu'institution constitutionnelle équidistante des pouvoirs exécutifs et législatifs, appuyée par des chambres régionales des comptes chargées du contrôle des finances publiques locales. Il est également suggéré l'institution d'un statut des juges de comptes qui régira la carrière des membres de la Cour des Comptes qui aura bénéficié d'une reconnaissance constitutionnelle. Pour accompagner la mécanique institutionnelle de la future Cour des Comptes, il est nécessaire de revoir les missions et l'ancrage du Bureau du Vérificateur général, soit en le plaçant auprès du Parlement, soit en l'intégrant dans la Cour des Comptes.

Introduction

Le contrôle des Finances publiques est un maillon essentiel de la chaîne de la gestion des finances publiques. Il constitue une exigence démocratique¹ qui remonte, en France, à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cet instrument précurseur des droits de l'homme, en ses articles 14 et 15, garantit aux citoyens et à la société respectivement le droit de « *suivre l'emploi* » de la contribution publique et de « *demander compte à tout agent public de son administration* ». Ces dispositions ont une valeur constitutionnelle car cette Déclaration est citée dans le préambule de la Constitution de la V^{ème} République (4 octobre 1958).

La Constitution malienne du 25 février 1992, fortement inspirée de la Constitution française² ne prévoit pas de dispositions spécifiques concernant le contrôle des finances publiques. Toutefois, certaines dispositions de ses articles 70, 77, 83 et 115 portent sur les finances publiques de façon générale. Ainsi, l'article 70 cite parmi les règles qui relèvent du domaine de la loi, notamment « *le régime d'émission de la monnaie, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts* », « *la comptabilité publique* », les « *ressources* » des collectivités locales et « *la loi de finances qui détermine les ressources et les charges de l'Etat* ». L'article 77 retrace la procédure de saisine et de vote du projet de la loi de finances de l'année. L'article 83 mentionne une Section des Comptes parmi les sections de la Cour suprême. L'article 115 dispose: « *les traités(...) qui engagent les finances de l'Etat (...) ne peuvent être approuvés ou ratifiés qu'en vertu de la loi* ».

En application de l'article 70 suscitée, la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013³, modifiée relative aux lois de finances fixe les « *règles relatives au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances* » et les « *conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire à moyen terme pour l'ensemble des finances publiques* ». Elle régit également « *les principes relatifs à*

¹Charles WALINE, Pascal DESROUSSEAUX et Bernard PELLE, *Contrôle et évaluation des finances publiques*, la documentation française, Paris, 2009, p.9 ;

²Les Constitutions des pays africains francophones sont fortement inspirées par la constitution française,

³Cette loi est l'équivalent de la LOLF adoptée en 2001 en France. Elle abroge les lois n°s 96-060 et 96-061 du 04 novembre 1996 portant respectivement sur les lois de finances et les principes fondamentaux de la comptabilité publique ;

l'exécution des budgets publics, à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents intervenant dans la gestion des finances publiques ».

Au plan communautaire, le Mali est membre de deux organisations d'intégration économique sous régionale, à savoir l'UEMOA⁴ et la CEDEAO⁵. Dans le cadre du Pacte de convergence, de stabilité, de solidarité et de surveillance multilatérale des finances publiques, ces institutions ont fixé des critères de convergence qui s'imposent à leurs Etats membres. Ainsi, sur les cinq critères de l'UEMOA dont trois classés en premier rang et deux en second rang, trois sont respectés par le Mali. Sur les dix de la CEDEAO, dont cinq de premier rang et cinq de second rang, quatre sont observés par le Mali. Il faut noter que deux des cinq critères de second rang de la CEDEAO ne s'appliquent pas aux Etats membres de l'UEMOA ⁶ (**cf. annexe 1**).

En outre, le nouveau⁷ cadre harmonisé des finances publiques, adopté par l'UEMOA en 2009, 2011 et 2012, comprend huit directives comportant, notamment des normes relatives à la transparence dans la gestion des deniers publics. Les six directives adoptées en 2009 portent sur le code de transparence dans la gestion des finances publiques⁸, les lois de finances⁹, le règlement général de la Comptabilité publique¹⁰, la nomenclature budgétaire de l'Etat¹¹, le plan comptable de l'Etat¹² et le tableau des opérations financières de l'Etat¹³. Les directives additionnelles intervenues en 2011 et 2012 sont relatives au régime financier des Collectivités territoriales¹⁴ et à la comptabilité des matières¹⁵. Le régime juridique des directives de l'UEMOA est similaire à celui des directives de l'Union européenne. En effet, aux termes de l'article 43 al 2 du traité¹⁶ modifié instituant l'UEMOA : « *les directives lient tout État membre*

⁴L'UEMOA : le Benin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Niger, le Mali, le Sénégal et le Togo

⁵La CEDEAO comprend 15 Etats membres dont les 8 pays de l'UEMOA ;

⁶http://www.finances.gouv.ml/sites/default/files/LoiFinances/PLF_2018_Version%20AN_27-09-2017.pdf ,

consulté le 06 juin 2018;

⁷ Il est à rappeler que le premier cadre harmonisé adoptées en 1997 n'a pu être internalisé par les Etats membres;

⁸ Directive n°1/2009/CM/UEMOA ;

⁹ Directive n°06/2009/CM/UEMOA ;

¹⁰ Directive n°07/2009/CM/UEMOA ;

¹¹ Directive n°08/2009/CM/UEMOA ;

¹² Directive N°09/2009/CM/UEMOA ;

¹³ Directive N°10/2009/CM/UEMOA ;

¹⁴ Directive n°01/2011/CM/UEMOA ;

¹⁵ Directive n° 03/2012/CM/UEMOA ;

¹⁶Accessible via http://www.uemoa.int/fr/system/files/fichier_article/traitrevisuemoa.pdf consulté le 12 août 2018.

quant aux résultats à atteindre ». L'internalisation de ces normes dans le droit positif malien a nécessité de profondes réformes dans la gestion des finances publiques. Il s'agit notamment du passage à la budgétisation par programmes, du développement de la pluri-annualité des crédits budgétaires, de la déconcentration de l'ordonnancement, du renforcement des compétences des institutions de contrôle externe et des pouvoirs de l'Assemblée nationale. Le Mali a transposé la quasi-totalité des directives du cadre (**cf. annexe 2**).

Toutes ces normes s'appliquent dans un environnement économique national confronté à des difficultés géographiques et à un contexte de crise socio-politique et sécuritaire tendu. En effet, avec une superficie de 1.241.238km² soit environ 2,5 fois la France, le Mali est le plus vaste¹⁷ pays de l'Afrique de l'Ouest et rassemble une population de 14 528 662 habitants avec un taux de croissance démographique de 3,6% par an¹⁸. En 2017, son PIB a été évalué à 8871,036 milliards de Francs CFA¹⁹. Les recettes inscrites dans la loi de finances initiale 2018²⁰ s'élèvent à 1 957, 625 milliards de FCFA contre 2 330,778 milliards de FCFA de dépenses, soit un déficit budgétaire global de 373,153 milliards²¹. En 2017, le taux de croissance économique du pays était de 5,3% et chutera à 5,0% en 2018. L'inflation s'est élevée à 1, 0% en 2017 contre 1,4% prévu en 2018. Le taux de pression fiscale, arrêté à 15,3% en 2017, atteindra 15,9% en 2018, en dessous des 20% fixé par l'UEMOA²².

L'économie du Mali est insuffisamment diversifiée et vulnérable du fait de la combinaison des changements climatiques et des fluctuations des prix des matières premières. En 2017, la valeur ajoutée du secteur primaire était estimée à 3325,153²³ milliards de francs CFA contre 1515,595 et 4030,289 milliards respectivement pour les secteurs secondaire et tertiaire. A part quelques évolutions mineures, la contribution de ces secteurs reste au même niveau depuis 1970. L'or et le coton sont les premiers

¹⁷Le Mali n'a pas accès à la mer et partage 7000 km de frontières avec, 7 pays (Algérie, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Guinée, Mauritanie, Niger et le Sénégal);

¹⁸Source RGPH 2009, INSTAT. A titre de rappel, le recensement général de la population et de l'habitat au Mali a lieu une fois tous les dix ans ; le prochain interviendra en 2019.

¹⁹ Source BCEAO: <https://edenpub.bceao.int/rapport.php>, consulté le 9 juillet 2018;

²⁰Source : <http://www.finances.gouv.ml/Documents/loisdesfinances>, consulté le 2 juin 2018 ;

²¹Le déficit budgétaire 2018 est en augmentation de 4,76% par rapport au budget rectifié de 2017.

²²http://www.finances.gouv.ml/sites/default/files/LoiFinances/PLF_2018_Version%20AN_27-09-2017.pdf consulté le 3 juin 2018 ;

²³ Source BCEAO : <https://edenpub.bceao.int/rapport.php> consulté le 9 juillet 2018 ;

produits d'exportation du pays avec respectivement 50 et 800 000 tonnes. Le taux de la pauvreté monétaire au Mali est estimé à 46,9% en 2014 et n'a pas significativement évolué depuis 2006 (47,5%). Aucun des huit objectifs du millénaire pour le développement n'a été atteint par le pays en 2015²⁴. Son indice de développement humain durable²⁵ est de 0,427 en 2017, soit 182^{ème} sur 189 pays classés²⁶.

L'analyse de ces données démontre que les défis de développement du Mali sont protéiformes et considérables. Dans ce contexte, le contrôle rigoureux des finances de l'Etat constitue l'un des leviers sur lesquels les pouvoirs publics peuvent s'appuyer pour s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de la gestion publique et améliorer la situation macroéconomique. Ce contrôle, tant interne qu'externe, doit permettre l'optimisation des dépenses publiques et un meilleur recouvrement des recettes budgétaires.

Dans cette optique, le Mali a initié plusieurs réformes de son système de gestion des finances publiques. Il s'agit notamment des phases I et II du Plan d'action du gouvernement relatif à l'amélioration et à la modernisation de la gestion des finances publiques (PAGAM-GFP), successivement exécutées de 2006 à 2009 et 2011 à 2015 sous le pilotage de la Cellule d'Appui à la Réforme des finances publiques (CARFIP). Présentement, le Plan de réforme de la gestion des finances publiques du Mali (PREM) couvre la période 2017-2021.

Le premier PAGAM visait l'amélioration du système en place, la modernisation de la gouvernance financière à travers l'approche de la gestion axée sur les résultats. Le second avait pour objectif général de permettre la mobilisation et l'allocation efficaces des ressources publiques en vue de réaliser les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté. L'objectif ultime du PREM est d'optimiser l'espace budgétaire afin d'exécuter, de manière transparente et efficace, les dépenses publiques en vue de l'atteinte des objectifs de croissance et de développement durable. En 2010, l'évaluation du « *programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la*

²⁴ Document du PREM 2017-2021, résumé, page 9 ;

²⁵ Source PNUD http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_FR_Overview_Web.pdf, consulté le 09 juillet 2018 ;

²⁶ Source le site du PNUD : <http://report.hdr.undp.org/> consulté le 29 octobre 2018 ;

responsabilité financière » (PEFA) ²⁷ du PAGAM I a indiqué la progression presque dans tous les domaines de la gestion des finances publiques à l'exception des indicateurs relatifs à la vérification et au contrôle externe. La 3^{ème} évaluation PEFA sur le PAGAM II a également attribué des médiocres notes (D, D+) à la surveillance externe.

Aussi la stratégie nationale de contrôle interne du Mali adoptée en 2011²⁸ a-t-elle permis d'établir la cartographie des risques de dix départements ministériels, dont celui de l'Economie et des Finances, et d'insérer dans la loi n°2014-049 du 18 septembre 2014²⁹, des dispositions relatives à l'institution de « *services d'audit et de contrôle interne* »³⁰. Le terme contrôle interne est défini comme « *l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidé par chaque ministère, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux (sous la coordination du secrétaire général du ministère) qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère* »³¹. Il s'inspire des normes internationales et privées, notamment du COSO (États-Unis), IFACI (France) et IIA (international).

Pour renforcer l'efficacité et l'efficience du contrôle des finances publiques, notamment en ce qui concerne ses volets pénaux, et la lutte contre la corruption et la délinquance financière, la loi portant prévention et répression de l'enrichissement illicite a été adoptée en 2014. Elle crée l'Office central de lutte contre l'enrichissement illicite (OCLEI) avec le statut d'autorité administrative indépendante dotée de l'autonomie financière, chargée de mettre en œuvre l'ensemble des mesures de préventions, de contrôles et de luttes envisagées au plan national, sous régional et international pour une lutte efficace et coordonnée contre l'enrichissement illicite³². Cette loi qualifie l'enrichissement illicite de délit et le définit comme « *soit une augmentation substantielle du patrimoine de toute personne visée à l'article 3 que celle-ci ne peut justifier par rapport à ses revenus légitimes, soit un train de vie menée par cette*

²⁷ Le PEFA, traduit en français comme « *Public Expenditure and Financial Accountability* » est un ensemble d'outils de contrôle et d'évaluation internationaux des finances publiques utilisés par les institutions financières internationales et les Etats ;

²⁸ Voir le communiqué du Conseil des ministres du 24 août 2011 ;

²⁹ Cette loi fixe sur les principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du contrôle des services publics

³⁰ Voir l'article 17 de la loi du 18 septembre 2014 ;

³¹ F.MORDACQ, *les finances publiques, 4^{ème} édition, 2016, PUF (Que sais-je ?)*, p.106 ;

³² Voir article 2 de la loi n°2014-015 du 27 mai 2014 portant prévention et répression de l'enrichissement illicite.

personne sans rapport avec ses revenus légitimes »³³. Ladite loi s'applique à « *toute personne physique civile ou militaire, dépositaire de l'autorité publique, chargée de service public, même occasionnellement, ou investie d'un mandat électif ; tout agent ou employé de l'Etat, des collectivités publiques, des sociétés et entreprises d'Etat, des établissements publics, des organismes coopératifs, unions, associations ou fédérations desdits organismes, des associations reconnues d'utilité publique, des ordres professionnels, des organismes à caractère industriel ou commercial dont l'Etat ou une collectivité publique détient une fraction du capital social, et de manière générale, toute personne agissant au nom ou pour le compte de la puissance publique et/ou avec les moyens ou les ressources de celle-ci* ». Elle vise également « *toute personne morale qui a participé à la commission de l'infraction* ». Il est à noter que les personnes visées³⁴ à l'article 9 du même texte sont tenues avant leur entrée en fonction de produire à l'attention du Président de la Cour suprême, une déclaration écrite de leurs biens à actualiser avant le 31 décembre de chaque année (**voir le nombre des assujettis en annexe 3**). Aux termes de l'article 6 de la loi ci-dessus évoquée, l'OCLEI « *peut (.....) saisir le Procureur du Pôle³⁵ économique et financier compétent* ».

En outre, la Politique nationale de la gestion axée sur les résultats (PN-GAR) a été adoptée par le Conseil des ministres du 17 juin 2015. Conçue comme un outil de bonne gouvernance, elle prône notamment la responsabilisation des structures et des agents au regard des résultats attendus tout en distinguant l'audit interne de l'audit externe. Sa mise en œuvre au niveau budgétaire s'est traduite, à compter du 1^{er} janvier

³³ Voir article 2 de la loi du 27 mai 2014 ;

³⁴ Les personnes assujetties à la déclaration de biens sont : les présidents et chefs des Institutions de la République ; les ministres et assimilés ; le Vérificateur général, le Vérificateur général adjoint et les vérificateurs ; le Médiateur de la République ; les membres de l'OCLEI ; les membres de la CENTIF ; les présidents des Conseil d'administration des services personnalisés ; les Gouverneurs (équivalent des préfets de région en France) ; les préfets et les sous-préfets ; les élus ordonnateurs ou ordonnateurs délégués de budget ; les Secrétaire généraux des ministères ; les directeurs nationaux ou généraux des services et entreprises publics ; les directeurs des finances et du matériel et assimilés ; les premiers responsables des autorités ou institutions de régulation sectorielle ; les chefs des juridictions et de parquet ; tous les magistrats ; les chefs d'État-major, directeurs et chefs des services centraux de l'Armée, de la Gendarmerie, de la Police nationale et de la Garde nationale et de la protection civile ; les directeurs régionaux des services et entreprises publics ; les régisseurs ; les chefs de bureaux des domaines et du cadastre ; tous les agents publics chargés de la fonction d'ordonnateur, de comptable public, de la passation des marchés publics, des services d'assiette et de recouvrement ;

³⁵ Les pôles économiques et financiers sont situés dans les ressorts des trois (03) Cours d'Appel au Mali (Tribunaux de Grande Instance de Kayes, Mopti et de la Commune III du District de Bamako) ;

2018, par la migration vers le budget en mode programme qui vise trois objectifs de performance : la discipline budgétaire globale ; l'allocation des ressources budgétaires en fonction des priorités stratégiques du Gouvernement ; l'efficacité des actions et des services fournis.

L'Etat du Mali, pour vérifier la régularité de l'exécution de son budget et mesurer l'efficacité de la dépense et des politiques publiques, a mis en place un système de contrôle exercé par les différents services de l'Etat. A titre de rappel, le contrôle des finances publiques « *porte sur la régularité des opérations financières, afin d'éviter les fraudes et s'assurer de la conformité de ces opérations aux autorisations budgétaires* »³⁶. Il diffère de l'évaluation qui a été instituée aux États-Unis (1960) comme instrument de contrôle et d'optimisation des dépenses publiques³⁷. En effet, l'évaluation d'une politique publique « *consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre – qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers – et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du contrôle ou du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect des normes administratives ou techniques* »³⁸. Toutefois cette définition a été critiquée car ne prenant pas en compte l'évaluation *ex ante*³⁹.

Le contrôle se différencie également de l'audit de performance qui « *apprécie les résultats de l'action publique, mesure la réalisation des objectifs, identifie les procédures et les dispositifs les mieux à même à garantir le bon usage des deniers publics* »⁴⁰. A titre de rappel, il existe plusieurs formes de contrôle en fonction de la nature des personnes et des faits contrôlés et le moment du contrôle : *a priori*, *a posteriori*, interne, externe, administratif, juridictionnel et parlementaire.

Dans la pratique, le contrôle juridictionnel est exercé *a posteriori* sur les comptes des comptables publics et sur les administrateurs dans le cadre de la répression des « *fautes de gestion* »⁴¹. Le contrôle parlementaire se fait *a posteriori* tant sur les

³⁶E. OLIVA, *finances publiques*, 3^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2015, page 488 ;

³⁷L'évaluation a été instaurée dans le cadre du « *Planning Programming Budgeting System* ». Elle a été instituée en France en 1990 ;

³⁸Aux termes de la *circulaire du 28 novembre 1998* ;

³⁹Gilbert ORSONI, *Finances publiques, dictionnaire encyclopédique*, 2^{ème} édition, Economica, 2017, page 431 ;

⁴⁰C.WALINE, P. DESROUSSEAUX et B. PELLE, *Contrôle et évaluation des finances publiques*, la documentation française, Paris, 2009, p.82

⁴¹ Article 76 de la loi du 11 juillet 2013 ;

administrateurs⁴² lors de l'examen des lois de règlements que sur les comptables à travers les contrôles su pièces et sur place exercé par les membres de la commission des finances. Les contrôles administratifs, constitués des contrôles budgétaires et comptables sont effectués en cours d'exécution c'est-à-dire avant le paiement de la dépense publique. Ils sont internes à l'exécutif et réalisés par des services placés sous la responsabilité du ministre en charge des Finances.

Le contrôle interne à l'exécutif, constitué essentiellement du contrôle *a priori*, est exercé par certains services relevant du Ministère de l'Economie et des Finances. Il s'agit de:

- la Direction nationale du contrôle financier⁴³ (DNCF), chargée de contrôler et les engagements et ordonnancements des ordonnateurs et leurs délégués ;
- la Direction nationale du trésor et de comptabilité publique⁴⁴ (DNTCP) qui procède au contrôle avant le paiement de la dépense ;
- la Direction générale des marchés publics et des délégations de service public⁴⁵ (DGMP/DSP) qui est chargée du contrôle de l'application de la réglementation sur les marchés publics et des délégations de service public.

Le contrôle *a posteriori* est assuré par la Section des Comptes de la Cour suprême, l'Inspection des finances (IF)⁴⁶, le Bureau du vérificateur général (BVG), l'Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de service public (ARMDS), le Contrôle général des services publics (CGSP) et seize Inspections ministérielles.

Le Bureau du Vérificateur général et l'Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de service public sont des autorités administratives indépendantes (AAI). Le premier a pour mission⁴⁷ la vérification de la gestion des recettes et des

⁴²Notamment au moment du débat d'orientation des finances publiques, de l'examen et du vote des lois relatives aux finances publiques comme la loi de règlement ainsi que par le biais du droit d'information du parlement ;

⁴³ Voir l'article 2 de l'Ordonnance n°2016-013 du 29 mars 2013 portant création de la DNCF. Cependant, le 4^{ème} tiret du même article précise que la DNCF est chargée d'un « *contrôle a posteriori à travers l'évaluation des résultats et des performances des programmes* » ;

⁴⁴L'Ordonnance N° 02-030 P-RM du 04 mars 2002portant création de la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;

⁴⁵Voir l'article 2 de la loi n° 2011-029 du 24 juin 2011 modifiant la loi 08-022 du 23 juillet 2008 par portant création de DGMP-DSP;

⁴⁶Cette structure est l'équivalent de l'IGF en France ;

⁴⁷ Voir la loi n°2012 -009 du 8 février 2012 abrogeant et remplaçant la loi n°03-030 du 25 août 2003 instituant le BVG ;

dépenses de l'ensemble des services publics et des structures recevant un concours financier de l'Etat ainsi que de l'évaluation des politiques publiques. La deuxième est en charge de la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de en vue d'en accroître la transparence et l'efficacité⁴⁸. Le Contrôle général des Services publics⁴⁹, est chargé du contrôle et de l'inspection de l'ensemble des services publics de l'Etat et des Collectivités territoriales ainsi que toutes les structures bénéficiant des deniers publics. Il adresse ses rapports au Premier ministre qui peut saisir les autorités compétentes en vue de l'examen des suites éventuelles à y réserver et surtout du suivi des recommandations qui y sont formulées. L'Inspection des Finances⁵⁰ est en charge du contrôle *a posteriori* de la gestion des ordonnateurs et des comptables publics et des matières. Ses rapports sont adressés au ministre de l'Economie et des Finances qui a l'opportunité de saisir des autorités compétentes. Les inspections ministérielles effectuent leurs contrôles dans les services relevant de leur département conformément au décret de répartition des services publics entre la primature et les départements ministériels intervenant à la suite de la nomination de chaque nouveau gouvernement. La Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration (CASCA) qui n'est pas une structure de contrôle, est chargée de l'étude, de l'exploitation, du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations issues des rapports de contrôle et d'inspection transmis au Président de la République.⁵¹

Le contrôle parlementaire est exercé par l'Assemblée nationale⁵², lors de l'examen des lois de finances et des documents y afférents notamment le « *rapport de la juridiction financière sur l'exécution de la loi des finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et des comptables publics* » ainsi que les « *comptes et états financiers issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'Etat, les rapports annuels de performances par programmes*

⁴⁸Article 2 de la loi N°2011-030 du 24 juillet 2011 sur l'ARMDS ;

⁴⁹Voir la Loi l'Ordonnance n° 00 – 051 / P-RM du 27 septembre 2000 portant création du Contrôle général des Services publics, ratifiée par la loi n°00-067 du 30 novembre 2000. Rattaché à la Primature (services du Premier ministre) depuis 2000, le CGSP relève désormais du Ministère de la Réforme de l'Administration et de la transparence de la vie publique (décret n° 2018-0748/PM-RM du 24 septembre 2018 portant répartition des services publics entre la primature et les départements ministériels ;

⁵⁰Loi n° 01-009 du 28 mai 2001 portant ratification de l'ordonnance n° 00-059 P-RM du 28 septembre 2000 portant création de l'Inspection des Finances;

⁵¹Voir le décret n°590/P-RM du 28 novembre 2000 modifié par le Décret n°01-224/P-RM du 28 mai 2001 ;

⁵² Le parlement malien est monocaméral ;

rendant compte de leur gestion et de leurs résultats »⁵³. Elle examine également les rapports sur l'exécution du budget que le gouvernement lui « *transmet trimestriellement à titre d'information* ». Le Parlement peut « *demander à la juridiction des comptes la réalisation de toutes enquêtes nécessaires à son information* ». Le travail de fond est effectué par la Commission des finances.

La Section des Comptes de la Cour suprême⁵⁴ est chargée du contrôle juridictionnel des finances publiques. Elle est la plus ancienne structure de contrôle après le contrôle financier. En effet, elle fut instituée par la Constitution du 22 septembre 1960, donnant naissance à la République du Mali. Elle a été maintenue par les Constitutions de la 2^{ème} et 3^{ème} République⁵⁵. Le contrôle juridictionnel s'analyse comme une vérification effectuée par une juridiction qu'elle soit administrative, judiciaire, financière ou constitutionnelle. En matière de finances publiques, il désigne tous les contrôles exercés par la juridiction financière. Sa mission essentielle est « *l'apurement des comptes des comptables publics* »⁵⁶ dont le préalable est la rédaction du rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité, en prélude à la loi de règlement.

Au regard des difficultés qu'il connaît, nous délimiterons notre analyse au champ du contrôle juridictionnel des finances publiques du Mali, dans le présent mémoire.

Problématique :

Aujourd'hui, le dispositif du contrôle juridictionnel des finances publiques du Mali n'est pas autonome. Plusieurs études et évaluation internes et internationales ont prouvé qu'il constitue le maillon faible du système de contrôle des finances publiques. C'est pourquoi le Mali⁵⁷ est à la recherche d'un modèle de Cour des Comptes autonome et adapté à son contexte institutionnel.

Ainsi, les multiples défis et enjeux du contrôle juridictionnel des finances publiques nous amènent à nous poser les questions suivantes :

⁵³Articles 49 et 50 de la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances ;

⁵⁴ La Cour suprême regroupe les missions du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et de la Cour de Cassation ;

⁵⁵ La Constitution du 25 février 1992 en vigueur est celle de la 3^{ème} République après la celle de la 2^{ème} en 1974 ;

⁵⁶M. B. AKAKPO, *Démocratie financière en Afrique occidentale francophone*, août 2015, les Cocotiers, Cotonou, p.

⁵⁷ Le Mali et le Bénin sont les seuls pays membres de l'UEMOA qui ne disposent pas d'une Cour des Comptes.

- le Mali dispose-t-il d'une juridiction financière autonome capable de juger et certifier les comptes publics et d'évaluer les politiques publiques ?
- tous les modèles sont-ils transposables au Mali ou seuls certains d'entre eux s'accorderaient avec son système institutionnel?
- l'existence des autorités administratives indépendantes dans le contrôle des finances publiques compense-t-elle les insuffisances du contrôle juridictionnel?

Annonce du plan

Pour répondre à ces questions, nous diagnostiquerons le contrôle juridictionnel des finances publiques au Mali (1^{ère} partie) avant de faire des études comparées des systèmes de contrôle juridictionnel français et anglo-saxon en vue de proposer un modèle compatible avec l'environnement institutionnel malien (2^{ème} partie).

Dans la première partie nous aborderons l'insuffisante indépendance de la Section des Comptes de la Cour suprême et les obstacles à l'institution d'une véritable juridiction financière autonome au Mali. Dans la deuxième partie, nous ferons d'abord un aperçu sur les systèmes français et anglo-saxon de contrôle juridictionnel des finances publiques avant de proposer des schémas institutionnels d'une juridiction financière autonome compatible avec le contexte malien.

Chapitre I : L'Etat des lieux du contrôle juridictionnel des Finances publiques

L'étude de l'état des lieux du contrôle juridictionnel des finances publiques nous amènera d'abord à aborder l'insuffisante indépendance⁵⁸ de la Section des Comptes de la Cour suprême (section 1) avant de procéder à l'analyse des obstacles liés à l'instauration d'une juridiction financière autonome (section 2).

Section I : L'insuffisante indépendance de la Section des Comptes

La Section des Comptes est régie l'article 83 de la Constitution du 25 février 1992 et la loi n° 2016-046⁵⁹ du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle. Malgré les nouvelles missions que la loi relative aux lois de finances lui attribue, notamment dans le domaine de l'assistance à l'Assemblée nationale et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'évaluation des politiques publiques, la Section des Comptes est confrontée à un manque d'autonomie (paragraphe 1) qui ne lui permet pas de faire face pleinement à ses attributions. Les limites de son indépendance s'analysent aussi bien dans son organisation que dans les statuts de ses personnels (paragraphe 2). Les activités de la Section sont négativement impactées par ces limites (paragraphe 3).

Paragraphe 1 : Le manque d'autonomie de la Section des Comptes

Les attributions de la Section des Comptes sont fixées par les articles 116, 117, 118 et 119 de la loi organique du 23 septembre 2016 ci-dessus évoquée. Ainsi, elle est chargée de juger les comptes des comptables publics de deniers et sanctionner les fautes de gestion ; vérifier la gestion financière des agents de l'ordre administratif chargés de l'exécution du Budget d'Etat et des autres budgets que les lois

⁵⁸Les substantifs *autonomie* et *indépendance* sont très proches. En effet, selon le dictionnaire Larousse, l'autonomie, composée de deux racines grecques: *autos* qui signifie "soi-même" et *nomos*, loi, est la capacité d'une personne ou d'une organisation à prendre des décisions seule. Elle se réfère au soi. Être autonome, c'est obéir à sa propre loi. Quant à l'indépendance, elle est issue du latin *pendere*, qui veut dire pendre. Elle est l'absence factuelle d'attaches à autrui ou à une organisation et la volonté de n'être soumis à rien, influencé par personne. L'indépendance se réfère aux autres. Appliquée aux juridictions financières, elle a été définie comme « *la situation d'un organe public auquel son statut assure la possibilité de prendre ses décisions en toute liberté et à l'abri de toutes instructions et pressions.* », Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2008, p.482 ;

⁵⁹ Cette loi a abrogé la Loi n°96-071 du 16 décembre 1996, modifiée par la Loi n°06-012 du 28 janvier 2006 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle ;

assujettissent aux mêmes règles ; contrôler les comptes de matières des comptables publics de matières ; examiner la gestion financière et comptable des organismes dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière dans lesquels l'Etat ou les autres collectivités publiques ont un intérêt financier ; vérifier et apprécier la sincérité des visas des contrôleurs financiers sur les documents administratifs et de gestion. En outre, elle peut exercer à tout moment tout contrôle soit de sa propre initiative, soit à la demande du Président de la République, du Premier ministre, du Président de l'Assemblée nationale ou du Président de la Cour Suprême. Elle est chargée du contrôle sur pièces et sur place de la régularité⁶⁰ et de la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques⁶¹. Elle est également en charge du contrôle de tout projet de développement financé sur ressources intérieures et extérieures. Elle émet un avis sur les rapports annuels de performance⁶² et vérifie les comptes des partis politiques⁶³.

En plus de la mission d'assistance à l'Assemblée nationale et au Gouvernement dans l'exécution des lois de finances et l'évaluation des politiques publiques, la loi du 11 juillet 2013⁶⁴, a fixé à la Section des Comptes un délai de cinq ans pour le jugement des comptes des comptables publics. Au-delà de ce délai, les comptables sont déchargés d'office de leur gestion. Aux termes de l'article 16 de la loi du 23 septembre 2016, un magistrat de l'ordre judiciaire préside la Cour Suprême qui est « *est la plus la plus haute juridiction de l'Etat en matière judiciaire, administrative et des comptes* ».

L'autonomie d'une juridiction est définie comme « *la faculté pour cette dernière d'auto-organiser sa procédure et les modalités de son fonctionnement* »⁶⁵. Elle revêt trois formes: administrative, financière et normative. Selon Favoreu l'autonomie

⁶⁰ Selon M. B. HUBY, *la certification des comptes de l'Etat*, l'Harmattan, 2010 p.147 « la régularité s'entend comme conforme à la loi et plan comptable ». Il poursuit que « la sincérité signifie que l'entreprise a appliqué de bonne foi les règles et procédures. La sincérité résulte de l'évaluation correcte des valeurs comptables ainsi que des risques et des dépréciations » ;

⁶¹ Ce contrôle couvre tout organisme dans lequel l'Etat ou les organismes soumis au contrôle de la Section des Comptes, détiennent, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, une participation au capital social ;

⁶² Voir l'article 74 de la loi du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances ;

⁶³ Voir la loi portant charte des partis politiques ;

⁶⁴ Cette disposition est une transcription de l'article 75 de la Directive N°06-2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 ;

⁶⁵ Rapport national français (novembre 2010), 2^{ème} Congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, Rio de Janeiro, Brésil, 16 au 18 janvier 2011 « *Séparation des pouvoirs et indépendance des cours constitutionnelles et instances équivalentes* » p 3 ;

administrative⁶⁶ désigne la nécessité pour une juridiction de disposer d'une « *administration interne autonome par rapport à celle qui dépend de l'exécutif ou du législatif. Cela suppose donc l'existence d'un siège de l'institution distinct et séparé (...), d'un ensemble d'experts ou d'assistants et d'agents administratifs nommés et rémunérés directement par l'institution, de moyens techniques et bibliographiques adaptés aux missions de la juridiction* ». L'autonomie financière désigne « *la maîtrise plus ou moins grande de deux éléments financiers essentiels : la libre détermination de leur crédit et la libre exécution de leurs dotations budgétaires* »⁶⁷. L'autonomie normative est la capacité des juridictions à « *définir un minimum de règles de fonctionnement et de procédure* »⁶⁸ même si les grandes lignes sont édictées par la Constitution et les lois organiques.

Le manque d'autonomie de la Section des Comptes se manifeste tant aux niveaux administratif et financier (A) qu'au plan normatif (B).

A. Le manque d'autonomie aux niveaux administratif et financier

Au-delà du fait que les membres de la Section des Comptes soient désormais constitués exclusivement de fonctionnaires relevant du statut général et des contractuels régis par le code du travail, la gestion administrative et financière de la Cour suprême incombe au Président de l'institution qui peut la déléguer au vice-président ou au secrétaire général. L'article 20 de loi sur la Cour stipule que le vice-président peut recevoir délégation du Président pour présider toute formation juridictionnelle de la Cour et pour signer tous actes et décisions d'ordre administratif.

Le rapport annuel 2012 de la Section des Comptes rappelle que « *jusqu'en 2007, la Cour Suprême ne comportait qu'une seule section et une seule unité fonctionnelle. A partir de 2007, une unité fonctionnelle a été créée pour chaque section* ». Le budget de la Cour Suprême est préparé et arrêté par le Bureau de la Cour. Le Président est l'ordonnateur du budget et prend toute décision nécessaire à la bonne marche de la

⁶⁶L. FAVOREU, « *Théorie générale de la justice constitutionnelle* », in L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian et alii, Droit constitutionnel, Dalloz, coll. « *Précis. Droit public. Science politique* », 11e éd., 2008, pp. 254-255.

⁶⁷Th. DI MANNO, « *L'autonomie financière des cours constitutionnelles en Europe* », in E. Douat (dir.), Les budgets de la justice en Europe – Études comparées France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne et Belgique, Mission de recherche « *Droit et Justice* », La Documentation française, coll. « *Perspectives sur la justice* », 2001, p. 53 et s, p. 60 ;

⁶⁸L. FAVOREU, Op. Cit., pp. 254-255.

Cour suprême. Il peut également prendre une décision qui fixe l'organisation et le fonctionnement des Chambres de la Section des Comptes dont le niveau du budget alloué reste néanmoins très faible au regard des missions qui lui échoient, même s'il s'est amélioré grâce à l'appui du PAGAM/PREM, financés par les fonds d'origine extérieur (**voir annexe 4**). La faiblesse du budget de la Section des Comptes est un frein à son indépendance dans la mesure où c'est le ministre des Finances qui décide de la dotation qui doit lui être allouée. F. TERRE relève à ce sujet que « *la dépendance financière nuit autant sinon plus à l'indépendance de la justice que bien d'autres données* »⁶⁹.

Par ailleurs, aux termes de l'article 267 de la loi régissant la Cour suprême, la Section des Comptes peut recourir pour des enquêtes de caractère technique ou pour réaliser certains travaux spécifiques, à l'assistance d'experts. En vue de la prise en charge de la rémunération des experts engagés à cet effet, une ligne d'intervention est prévue dans le budget d'Etat pour faire face à ces activités de contrôle, d'investigation et d'enquête. Le problème est que le montant et les modalités d'exécution de la ligne d'intervention échappent à la Section des Comptes et même à la Cour suprême. En effet, la loi renvoie à un arrêté du ministre chargé des Finances qui fixera le montant et les modalités d'exécution de cette partie du budget liée aux activités normales de la structure. Il faut aussi noter que le règlement financier applicable à la Cour Suprême est déterminé par décret pris en Conseil des ministres⁷⁰.

Enfin, il est nécessaire de relever que la gestion de la carrière des membres fonctionnaires de la Section est du ressort de la Direction nationale de la fonction publique et du personnel, un service du ministère en charge de la Fonction publique. Bien que relevant du pouvoir judiciaire et exerçant des missions juridictionnelles, les agents de la Section sont gérés par l'exécutif. Le manque d'autonomie de la Section se ressent également au niveau normatif.

⁶⁹ F. TERRE, *Une justice indépendante - De qui ? Comment ? Pour quoi ? Où sont les réponses ?* La Semaine Juridique Edition Générale n° 16, 16 Avril 2012, 470, accessible via ce lien consulté le 15 octobre 2018 <http://www.lexisnexis.com/fr/droit/auth/checkbrowser.do?rand=0.9583724811027615&ipcounter=1&cookieStat e=0&bhcp=1> ;

⁷⁰ Voir article 4 al 2 de la loi organique régissant la Cour suprême ;

B. Au niveau normatif

Si la Cour suprême élabore son règlement intérieur qui fixe les règles de son organisation et de son fonctionnement interne, la Section des Comptes ne dispose pas ni d'un manuel des procédures retraçant les étapes de ses différentes activités comme dans toutes les structures de contrôle de finances publiques, ni de normes professionnelles et déontologiques spécifiques. Cette absence de normes professionnelles encadrant les activités de la Section des Comptes et opposables à ses membres et aux administrations contrôlées, est due à l'insuffisance de la loi organique régissant la Cour suprême qui ne permet pas à la Section des Comptes d'édicter ses propres règles de fonctionnement. Cette situation est contraire aux dispositions de la norme ISSAI 20, adoptée par l'INTOSAI, prévoient que « les institutions supérieures de contrôle adoptent des normes d'audit, des procédures et des méthodes à la fois objectives et transparentes ».

En France, cette norme a été internalisée par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011. L'article 28 de cette loi, codifié aux articles L. 120-4 et L. 220-5 du code des juridictions financières, dispose que les magistrats et les personnels de la Cour des Comptes et des Chambres régionales et territoriales des Comptes « *sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, aux normes professionnelles fixées par le Premier président* ». C'est ainsi que la Cour des Comptes, après avis des conseils supérieurs de ladite Cour et des Chambres régionales et territoriales des Comptes, a adopté un recueil⁷¹ de normes professionnelles « *publiées et opposables* » à ses membres désignés.

Dans le même ordre d'idées, le recueil précise que « *les normes professionnelles exposent et déclinent les principes propres à garantir un déroulement efficace et efficient des travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. À ce titre, elles constituent un cadre de référence permettant une réalisation raisonnablement diligente du travail d'instruction et formalisent de manière transparente les conditions nécessaires à l'obtention de décisions étayées. Des circonstances exceptionnelles peuvent conduire à ne pas appliquer tout ou partie d'une norme ; elles sont, dans ce cas, documentées* ».

⁷¹ Le recueil est disponible à <https://www.ccomptes.fr/fr/nous-decouvrir/normes-professionnelles> à la date du 23 août 2018 ;

L'absence de normes internes améliorant la transparence du processus et la diligence de la réalisation des travaux à la Section des Comptes est un corolaire du manque d'autonomie de l'institution qui découle non seulement de son statut mais également de celui de ses membres.

Paragraphe 2 : Les limites de l'indépendance liées aux statuts de la Section des Comptes et de ses membres

L'indépendance d'une juridiction doit non seulement découler de son statut (A) mais également de celui de ses membres (B).

A. Les limites de l'indépendance de la Section des Comptes inhérentes à son statut

Dans les Etats démocratiques, l'indépendance des juridictions est une consécration du principe de séparation des pouvoirs et de l'affirmation de l'Etat de droit. Elle doit être traduite et garantie dans la Constitution et les lois organiques régissant les juridictions à travers leur statut. Ainsi, en l'espèce, la Constitution malienne du 25 février 1992 dispose en article 81 : « *le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Il s'exerce par la Cour Suprême et les autres Cours et Tribunaux* ». L'article 83 al 2 de la Constitution prévoit une Section des Comptes parmi les sections de la Cour suprême. La loi organique n° 2016-046 du 23 septembre 2016 fut adoptée pour compléter les dispositions constitutionnelles susvisées.

La lecture croisée de ces deux textes met en lumière le manque d'indépendance de la Section des Comptes dont le statut constitutionnel ne lui permet de bénéficier de tous les attributs d'une juridiction bien qu'elle soit « *la juridiction supérieure des finances publiques* ». Or « *l'indépendance est essentiellement la conséquence du statut de la juridiction et de ses membres* »⁷².

Par ailleurs, avec sa qualité de la plus haute juridiction en matière de contrôle des finances publiques, la Section des Comptes devrait représenter le Mali au sein de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Cette organisation, représentant mondial des audits externes des finances publiques élabore « *les normes internationales des Institutions Supérieures*

⁷²Emmanuel TAWIL, *communication présentée* lors du VI^{ème} congrès de l'Association française des constitutionnalistes, Montpellier, juin 2005, 1^{ère} page ;

de Contrôle des Finances Publiques » (ISSAI)⁷³. Ces normes précisent les conditions préalables au bon fonctionnement et à la conduite professionnelle de l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) et des principes fondamentaux de contrôle de finances publiques. L'INTOSAI⁷⁴ a défini huit piliers portant sur l'indépendance des ISC. Parmi ceux-ci, le statut légal de l'organisme de contrôle occupe le premier rang. Pour cette organisation, l'indépendance des organes de contrôle « doit être clairement définie dans les constitutions et législations, y compris contenir des dispositions pour son application de facto ». En effet, au regard des dispositions constitutionnelles et légales ci-dessus indiquées, le statut de la Section des Comptes constitue une entrave à son indépendance au sens des ISSAI. Cette situation explique en partie le fait que c'est le Contrôle général des services publics⁷⁵ qui représente le Mali au sein de l'INTOSAI.

En outre, la loi organique de 2016 a apporté une amélioration du statut de la Section des Comptes en créant une chambre dédiée au contrôle de la gestion des collectivités territoriales. Mais même si la création de cette chambre spécialisée est salubre, il faut noter l'absence de Chambres régionales des Comptes au niveau des circonscriptions administratives. C'est pourquoi, il nous semble difficile que cette seule chambre puisse contrôler la gestion des 703 communes, 49 cercles⁷⁶ et les 11 régions du pays⁷⁷. Par conséquent, il est indispensable de créer ces juridictions non seulement pour amoindrir le nombre de services qui échappent au contrôle juridictionnel des finances publiques

⁷³ISSAI, traduit en Anglais comme « *International Standards of Supreme Audit Institutions* » ;

⁷⁴INTOSAI, traduit en Anglais comme « *International Organisation of Supreme Audit Institutions* », « *cette organisation autonome, indépendante et apolitique assure un cadre institutionnel depuis plus de 50 ans à 194 Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC). Elle permet le transfert et la multiplication des connaissances afin d'améliorer à l'échelle internationale le contrôle externe des finances publiques et d'accroître la compétence professionnelle, l'image et l'influence des ISC dans leurs pays respectifs* » site de la Cour des Comptes. Les institutions supérieures de contrôle sont également représentées au niveau régional : OLACEFS (monde latino-américain), AFROSAI (l'Afrique), ARABOSAI (pays arabes), ASOSAI (pays asiatiques), PASAI (l'Océan Pacifique) et CAROSAI (zone Caraïbes). À l'échelle européenne, il y a l'Organisation européenne des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (EUROSAI), l'Organisation européenne des institutions régionales de contrôle des finances publiques (EURORAI) et le Comité de contact européen. Il faut noter également une association francophone de 40 membres : l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF) qui bénéficie du soutien de l'Organisation internationale de la Francophonie.

⁷⁵Le CGSP est l'équivalent du Contrôle général économique et financier (CGEF) et à l'Inspection générale des finances (IGF) en France, avec quelques nuances liées notamment à l'encre institutionnel et aux compétences.

⁷⁶ Les Cercles correspondent aux départements en France ;

⁷⁷ Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix de 2015 issu du processus d'Alger, une relecture des textes régissant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales est en cours pour instituer de nouvelles entités administrations déconcentrées et décentralisées.

mais surtout pour s'assurer de l'utilisation qui sera faite des 30% des recettes budgétaires à transférer aux collectivités territoriales, à compter du 31 décembre 2018. Leur création est d'autant plus nécessaire que les statuts des membres de la Section des Comptes sont également des entraves à son indépendance.

B. Les limites découlant des statuts des membres de la Section des Comptes

L'une des innovations de la loi organique de 2016 est l'exclusion des magistrats parmi les membres de la Section des Comptes dont le président est un fonctionnaire nommé pour un mandat de cinq ans renouvelable par Décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du Président de la Cour suprême. Elle introduit également le recrutement d'auditeurs pour assister les Conseillers et les Conseillers référendaires qui doivent être tous des fonctionnaires. Donc, les membres de la Section des Comptes seront composés de fonctionnaires et de contractuels de droit privé. L'introduction de ces derniers est une avancée notable en ce qu'elle permettra de pallier le manque de ressources humaines lié notamment aux grades élevés des membres fonctionnaires. Les contractuels contribueront également à enrichir l'expertise de la Section des Comptes si les conditions de travail suivent.

En outre, s'agissant du manque de ressources humaines de la Section des Comptes, M. GUINDO⁷⁸ affirme que « *la gestion de carrière dévalorise les inspections et la Section des comptes où sont affectés généralement des hauts fonctionnaires en transition entre deux fonctions de haut niveau ou dans l'attente d'un départ imminent à la retraite. Elle n'est de nature à stimuler ni vocation, ni engouement* ». Pour étayer son affirmation, il cite un passage du rapport⁷⁹ sur les attributions des structures de contrôle externe qui relève qu'au niveau de la Section des comptes de la Cour suprême : « *53% de l'effectif actuel est âgé de 58 ans avec l'année 2017 comme année de départ à la retraite c'est-à-dire dans trois ans à compter de 2014* ». Il poursuit que le rapport⁸⁰ sur le diagnostic des systèmes de contrôle public au Mali est plus explicite en ces termes : « *de fait, la nomination d'un fonctionnaire à un poste*

⁷⁸M. M GUINDO, *le système de contrôle des finances publiques du Mali et le principe d'efficacité de l'action publique*, Mémoire spécialité Administration et finances publiques, parcours Administration publique spécialisée, Université de Strasbourg, ENA, CIP Promotion Olympe de Gouges (2014-2015) P 21.

⁷⁹ Ce rapport a été produit par le cabinet KPMG en décembre 2013, à la demande de la cellule d'appui à la réforme des finances publiques ;

⁸⁰ Ce rapport a été élaboré par le cabinet Louis Berger SAS en novembre-décembre 2008, sur commande de la CARFIP dans le cadre de la mise en œuvre du PAGAM II ;

d'inspection se fait rarement sur la base de critères objectifs, ce qui peut être mal ressenti aussi bien par les personnes promues (sensation de « mise au placard ») que par les fonctionnaires inspectés (manque de considération).»

Au regard de tous ces dysfonctionnements liés au statut des membres fonctionnaires de la Section des Comptes, même avec l'assouplissement des conditions de nomination des Conseillers⁸¹, il nous semble que seul un corps de magistrats financiers ayant vocation à servir dans les juridictions financières au niveau central et déconcentré, pourra obvier aux problèmes indiqués. Cela réduira les impacts du manque d'indépendance sur les activités de la Section des Comptes.

Paragraphe 3 : Les conséquences du manque d'indépendance de la Section des Comptes sur ses activités réalisées

A cause des différentes contraintes liées au manque d'indépendance qui pèsent sur elle, la Section des Comptes n'a pu publier son premier rapport annuel portant sur l'exercice 2012 qu'en novembre 2013. Ce rapport souligne que la Section des Comptes n'avait pu être élaboré ses rapports « *en raison de nombreuses contraintes dont la plus importante était l'insuffisance des ressources humaines* ». Le dernier rapport annuel de la Section des Comptes, portant sur l'exercice 2015 étant publié en avril 2018⁸², nous nous focaliserons sur les activités qu'elle a menées entre 2012 et 2015.

Les activités de la Section des Comptes sont, soit juridictionnelles (A) soit non juridictionnelles (B).

A. Les activités juridictionnelles

Les activités réalisées par la Section des Comptes au cours de la période 2012-2015 sont essentiellement relatives au jugement des comptes des comptables publics (1) et aux prestations de serment de comptables publics (2).

1. Le jugement des comptes publics

⁸¹ L'article 55 de la loi organique de 2016 a réduit le grade prévu par la loi de 1997 pour accéder au poste de conseiller à la Section des Comptes ;

⁸²Source : http://cssc.gouv.ml/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=5&Itemid=16, consulté le 26 septembre 2018 ;

La principale activité juridictionnelle de la Section des Comptes consiste dans le jugement des comptes des comptables publics. Comme indiqué plus haut, la loi organique de 2013 relative aux lois de finances prévoit un délai de cinq ans pour le jugement des comptes sous peine de la décharge des comptables de leur gestion. Ce délai a été institué suite aux retards parfois très longs constatés dans le jugement des comptes. A titre d'illustration, le rapport⁸³ annuel 2012 de la Section des Comptes indique que de 1960 à jusqu'à sa publication « *aucun compte de gestion de comptable public n'a été jugé en République du Mali* ». Ce qui revient à dire qu'aucun comptable n'avait été déchargé de sa gestion, même ceux qui étaient admis à faire valoir leurs droits à la retraite ou décédés. Par conséquent, leurs garanties déposées étaient restées maintenues en l'absence du quitus.

En 2010, pour régulariser cette situation, le gouvernement avec l'appui de l'Union européenne, a commandé une étude opérationnelle sur les modalités de certification et de jugement des comptes publics de 1960 à 2008. Le rapport issu de cette étude a formulé trois recommandations : l'adoption d'une loi portant validation de la gestion des comptables publics de 1960 à 1991⁸⁴ ; l'apurement juridictionnel accéléré des comptes allant de 1992 à 2008 ; la mise en place d'un dispositif pérenne de jugement régulier des comptes à partir de 2009.

En application des recommandations⁸⁵ du rapport de la mission de l'étude ci-dessus indiquée, la loi n°2013-001 du 15 janvier 2013 portant validation des comptes des comptables publics de 1960 à 1991 a été adoptée en décembre 2012, en session extraordinaire de l'Assemblée nationale. L'option de la loi a été retenue parce que la Section des Comptes, constatant que « *les situations et les différentes pièces relatives à la gestion des comptables publics sont, soit introuvables, soit inexploitables, en raison des mauvaises conditions d'archivages et des évènements survenus en*

⁸³Voir http://cssc.gouv.ml/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=16&view=summary&cid=40&catid=5 le rapport est disponible via ce lien consulté le 24 août 2018 ;

⁸⁴Rapport annuel 2013 de la section des comptes p 41 ;

⁸⁵ Le plan d'action de mise en œuvre des recommandations du rapport de l'étude opérationnelle sur la certification des comptes publics a été adopté en Conseil des ministres du 22 décembre 2010 et intégré dans le PAGAM II ;

1991»⁸⁶, a estimé qu'elle ne pouvait pas juger les comptes en raison de l'indisponibilité des pièces comptables de cette période.

Si les pièces comptables ont été fournies à la Section des Comptes à partir de 1992, « *la majeure partie n'était pas en état d'examen*⁸⁷», en violation des dispositions de l'article 118 du décret n°97-192/P-RM du 9 juin 1997 portant règlement général de la comptabilité publique⁸⁸. Le rapport sur l'apurement des comptes définit l'état d'examen des comptes comme « *une activité administrative de contrôle de comptes et constitue un premier stade de vérification qui précède l'intervention du juge des comptes. Elle consiste à s'assurer que le compte de gestion est établi en forme régulière, qu'il est accompagné des pièces justificatives requises et produit à la Section des Comptes dans les délais requis* »⁸⁹. D'ailleurs, le rapport⁹⁰ sur l'apurement des comptes de gestion de 1960 à 2008 indique que « *la production des comptes de gestion au juge des comptes depuis l'indépendance remonte à 1995, année de mise à disposition des comptables publics d'un guide d'élaboration d'un compte de gestion* ».

C'est ainsi qu'après la validation des 157 comptes de 1960 à 1991 (**voir annexe 5**) par voie législative, un apurement accéléré des comptes de la seconde période (1992-2008) a été entrepris en 2013. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des travaux, une commission composée des membres de la Section des Comptes, de la Direction nationale du Trésor et de la Comptabilité publique et des experts recrutés avec l'appui du Ministère de l'Economie et des Finances⁹¹, a été mise en place pour apurer les comptes. Ainsi, sur la base de la loi de 2013 dont l'article 2 dispose que « (...) *les soldes d'entrée de l'exercice 1992, objet des balances annexées à la présente*

⁸⁶ Rapport annuel 2012 de la section des Comptes, novembre 2013, p.39 ;

⁸⁷ Rapport Op.cit. p.40 ;

⁸⁸ Ce Décret a été abrogé par le Décret n°2014-349/ P-RM du 22 Mai 2014 portant règlement général de la comptabilité publique. Son article évoqué dispose « *les comptes de gestion des comptables de l'Etat sont adressés au Ministre chargé des finances, qui les fait parvenir à la Section des Comptes de la Cour Suprême, après qu'ils aient été mis en état d'examen par la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique, avant le 31 juillet de l'année suivant celle au titre de laquelle ils sont établis* »

⁸⁹ Rapport sur l'apurement des comptes de gestion 1960-2008, section des comptes, avril 2014, p 21, accessible via http://cssc.gouv.ml/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=28&view=summary&cid=41&catid=12 consulté le 26 août 2018 ;

⁹⁰ Rapport Op. Cit p.8 ;

⁹¹ 18 agents en activité et à la retraite ont été mis à la disposition de la SC, en plus de l'ouverture d'une régie d'avance spéciale chargée de la prise en charge des dépenses de l'apurement et des moyens financiers et matériels ;

*loi, constituent la ligne de compte des comptables publics »*⁹², le Président de la Cour suprême, par ordonnance n° 2013-013/P-CS du 29 mars 2013, a autorisé l'apurement juridictionnel accéléré des comptes de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics.

Les opérations de l'apurement ont porté sur quatre mille sept cent cinquante-deux (4752) dont 186 des comptables publics de l'Etat et 4566 comptes des comptables principaux des collectivités territoriales. Les 186 comptes produits par les comptables principaux du trésor, ont été déclinés en 46 rapports et rapports à fin d'arrêt. En ce qui concerne les collectivités, l'analyse des 4 566 a donné lieu à 154 rapports et rapports à fin d'arrêts. Quant aux établissements publics, 39 ont répondu et les documents qu'ils ont apporté sont soit incomplets, soit inexploitable.

A l'issue de l'instruction des comptes, deux cent arrêts ont été rendus dont 46 au titre de comptes des comptables de l'Etat et 154 concernant les comptables des collectivités territoriales. Ils ont nécessité 61 audiences⁹³ non publiques (**voir le détail à l'annexe 6**). Après l'apurement accéléré des comptes, plus de 90% des comptes des comptables principaux de l'Etat et des Collectivités territoriales sur la période de 2009 à 2012 ont été transmis à la Section des Comptes.

En 2014, pour la première fois, 153 comptes des collectivités territoriales de l'exercice 2009 ont été jugés sur 207 programmés. Le rapport sur l'apurement des comptes des comptables de 1960 2008 constate que *« la Section des Comptes dispose textuellement de moyens juridiques pour assurer pleinement les missions à elle confier. Cependant, malgré ce dispositif, aucun des comptes des comptables publics n'a été jugé depuis l'indépendance jusqu'au 31 décembre 2008 »*⁹⁴. C'est pourquoi il recommande que *« face à la faiblesse des moyens humains, matériels et financiers de la Section des Comptes, des solutions idoines doivent être recherchées pour résorber ce stock par le jugement régulier »*. Cette recommandation est une conséquence du manque de l'indépendance de la Section des Comptes. Elle est toujours d'actualité car les comptes des exercices budgétaires 2010, 2011, 2012 et 2013, 2014 et 2015 ne

⁹²Rapport Op. Cit p.44 ;

⁹³ Le 3 mai 2013, une audience solennelle présidée par le Président de la Cour suprême a été consacrée au jugement accéléré des comptes. Plusieurs ministres dont ceux de la Justice et de l'Economie et des Finances ont assisté ainsi que les partenaires techniques et financiers ont assisté à l'audience ;

⁹⁴Voir la page 8 du rapport Op. Cit. ;

sont pas encore jugés. Cela se vérifie dans le rapport annuel 2015⁹⁵ de la Section des Comptes qui présente la situation du jugement des comptes publics de l'exercice 2009. Ainsi, 397 compte ont été jugés sur les 505 programmés soit un taux de réalisation de 78,61% (**voir l'annexe 7**). Au terme de l'instruction de ces comptes, 364 arrêts ont été rendus et notifiés.

2. La prestation de serment

Entre 2012 et 2015, la Section des Comptes a fait prêter serment à deux cent cinquante-six comptables publics conformément à l'article 18 de la loi 96-061 du 4 novembre 1996 portant principes fondamentaux de la comptabilité publique. Cette disposition fait obligation aux comptables publics de constituer une caution, de prêter serment devant le juge des comptes avant la prise de fonction. Cette obligation permet que soit engagée, le cas échéant, la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics en cas de manquement à leurs devoirs. Malgré cette prescription légale, le rapport annuel 2014⁹⁶ de la Section des Comptes souligne que « *les comptables des budgets annexes (entrepôts maliens dans les ports de transit) ainsi que ceux des administrations financières, notamment les receveurs de recettes des Impôts n'ont pas prêté serment devant le juge des comptes* ». Ils exercent alors leurs fonctions dans l'illégalité au vu et au su des autorités compétentes même si leur responsabilité est toujours susceptible d'être engagée. A titre de rappel, la prestation de serment des comptables publics a lieu lors d'une audience publique organisée par la section des comptes. Par exemple en 2013, quinze audiences ont été tenues à cet effet.

Par ailleurs, sur la période 2012-2015, en dépit des dispositions pertinentes des articles 107, 108, 109 et 111 de la loi 96-071 du 16 décembre 1996 et ses textes modificatifs subséquents sur la Cour suprême et 609 de la loi n° 01-080 du 08 août 2001 portant Code de procédure pénale, la chambre de discipline budgétaire et financière n'a sanctionné la gestion d'aucun de ses justiciables.

⁹⁵ Voir la page 7 du rapport 2015 de la Section des Comptes ;

⁹⁶ Rapport annuel 2014 de la section des comptes, décembre 2016, p. 15 ;

En effet, la Chambre de discipline budgétaire et financière⁹⁷ est une chambre non permanente, présidée par le président de la Section des Comptes. Elle est composée des présidents des quatre autres Chambres et d'un Conseiller de la Chambre en charge de l'affaire en jugement qui en est le rapporteur. Elle est chargée de juger⁹⁸ les fautes de gestion des fonctionnaires et agents des administrations publiques, quel que soit leur statut de rattachement ; des membres des cabinets des institutions de la République, du Premier ministre ou d'un ministre ; des membres des organismes bénéficiant du concours financier de la puissance publique ; de toute personne investie d'un mandat public ou ayant exercé de fait lesdites fonctions.

Conformément à l'article 294 de la loi régissant la Cour suprême, elle sanctionne les faits suivants : l'engagement des dépenses sans avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature ; la violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat ou des collectivités, y compris l'approbation de décisions irrégulières de ses subordonnés ; l'omission de la souscription aux déclarations obligatoires aux administrations fiscales ou la fourniture de déclarations inexactes ou incomplètes ; la procuration injustifiée à autrui d'un avantage pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé. Les justiciables de la Chambre sont exonérés de leur responsabilité s'ils prouvent « *un ordre écrit préalablement donné par leur supérieur hiérarchique* ». La Chambre peut être saisie par le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Haut Conseil des Collectivités⁹⁹, le ministre chargé des Finances et le président de la Section des Comptes. Les infractions de la chambre se prescrivent par quatre ans. Les sanctions de la chambre sont l'amende de 300 000 francs CFA, le double du traitement ou du salaire brut des personnes en cause.

Au regard des développements ci-dessus, la Section des Comptes peine à assurer le contrôle de l'ensemble des comptables publics et de matières qui lui sont assujettis. Cela peut être constaté tant dans le jugement des comptes que s'agissant de la prestation de serment des comptables publics. Les activités non juridictionnelles de la

⁹⁷ Voir les articles 57 et suivants de la loi organique régissant la Cour suprême ;

⁹⁸ Voir les articles 293 suivants de la loi sur la Cour suprême ;

⁹⁹ Le Haut Conseil des Collectivités est une institution de la République composée d'élus des collectivités territoriales. Il était envisagé de le transformer en Sénat lors de la tentative de la révision constitutionnelle de 2017 ;

Section des Comptes font également face à des difficultés liées à son manque d'indépendance.

B. Les activités non juridictionnelles

Les activités non juridictionnelles de la Section des Comptes sont relatives à l'élaboration des rapports et autres documents d'exécution des lois de finances (1), la vérification de gestion de financière et contrôles des organismes publics (2), la vérification des comptes des partis politiques (3) et les communications générales (4). L'assistance à l'Assemblée nationale en matière d'évaluation des politiques publiques est une nouvelle compétence récemment introduite par les textes transposant le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA et reprise par les articles 335 et suivants de la loi 2016 sur la cour suprême.

1. L'élaboration des documents sur l'exécution des lois de finances

Aux termes de l'article 50 de la loi organique du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances, la juridiction des comptes établit un rapport sur l'exécution des lois de finances, une déclaration générale de conformité entre les comptables publics et les ordonnateurs ainsi qu'un avis sur les rapports annuels de performance des programmes. Ces documents doivent accompagner le projet de loi de règlement. Le rapport annuel 2012 de la Section des Comptes précise que le rapport sur l'exécution des lois de finances « *constate la régularité des opérations budgétaires décrites dans les comptes généraux de l'Etat et rend compte de la gestion des autorisations de recettes et de dépenses données au Gouvernement par l'Assemblée Nationale* »¹⁰⁰. Le même rapport indique que les rapports sur l'exécution des lois de finances des exercices budgétaires de la période 1993¹⁰¹ à 2010 ont été réalisés par la Section des Comptes.

¹⁰⁰ Voir la page 41 du rapport.

¹⁰¹ Selon le rapport 2012, page 42, avant 1993, la loi de règlement était votée sur la base d'une déclaration générale de conformité produite par une commission restreinte présidée par le Procureur de la République de Bamako et comprenant la Direction Nationale du Budget, la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique ainsi que la Direction Nationale du Contrôle Financier en violation des dispositions de l'article 45 de la loi 06-060 du 04 novembre 1996 relative à la loi de finances qui conférait cette compétence à la section des comptes ;

Pendant la période 2012-2015, les rapports sur l'exécution des lois de finances des exercices budgétaires 2011 à 2014 et leurs déclarations générales de conformité ont été élaborés par la Section des Comptes. Les constatations relevées et les recommandations formulées ont été adressées aux autorités compétentes.

Le rapport annuel de la Section des Comptes au titre de l'année 2015 a été publié en avril 2018, soit trois ans après la réalisation des activités. En 2014 déjà, le rapport¹⁰² de la mission d'analyse des attributions des structures de contrôle externes avait relevé le retard « (...) accusé dans la production des rapports (...) ». Ce retard est imputable non seulement au manque de ressources humaines de la Section, dû au mode de recrutement en place, mais également aux validations internes à la Cour suprême auxquels sont soumis les rapports. Ceci est contraire à la loi régissant la Cour suprême selon laquelle les rapports doivent être élaborés chaque année.

2. La vérification de gestion financière et les contrôles des organismes publics

Selon l'article 116 de la loi organique de 2016 sur la Cour suprême, la Section des Comptes vérifie la gestion financière des agents de l'ordre administratif chargés de l'exécution du Budget d'Etat et des autres budgets que les lois assujettissent aux mêmes règles. Elle contrôle les comptes de matières des comptables publics de matières, examine la gestion financière et comptable des organismes dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière dans lesquels l'Etat ou les autres collectivités publiques ont un intérêt financier et vérifie et apprécie la sincérité des visas des contrôleurs financiers sur les documents administratifs et de gestion. Elle peut, à tout moment, exercer tout contrôle soit de sa propre initiative, soit à la demande du Président de la République, du Premier ministre, du Président de l'Assemblée nationale ou du Président de la Cour suprême.

En vue de la mise en œuvre de ces attributions, la Section des Comptes a effectué sur la période 2012-2015, les contrôles et vérifications arrêtés dans son programme annuel, en fonction de ses moyens. Ainsi en 2012 et 2013, l'essentiel des contrôles portait sur l'exécution des lois de finances des exercices concernés en vue de l'élaboration du rapport prévu à cet effet. En 2014, la Section des Comptes a été

¹⁰² Voir page 13 du rapport Op. Cit. ;

saisie¹⁰³ par le Premier ministre aux fins de la réalisation d'un « *audit de conformité et de régularité de l'acquisition de l'aéronef et des équipements militaires* ». Le rapport issu de cet audit a été rendu public¹⁰⁴.

Pour la première fois en 2014, le programme de contrôle de la Section des Comptes comportait la vérification des établissements publics. Ainsi, les centres hospitaliers universitaires (CHU) Gabriel Touré et de Kati, la Commission de régulation de l'énergie et de l'eau (CREE), la Redevance de l'éclairage public (REP) de la Mairie du District de Bamako et le Bureau du Vérificateur général (BVG). A l'issue de ces contrôles, des constatations et recommandations ont été formulées et adressées aux autorités de tutelle, notamment les ministres de la Santé et celui de la Décentralisation pour les hôpitaux et les chefs de services des deux autorités administratives indépendantes (CREE et BVG).

En 2015, la Section des Comptes, en plus de l'élaboration des rapports sur l'exécution du budget, a recruté, grâce à un financement de la Banque mondiale¹⁰⁵, un cabinet d'expertise comptable pour l'audit des comptes de 11 collectivités territoriales. Elle a vérifié les comptes de certaines communes situées dans les zones minières mais les rapports sont « *en cours d'élaboration* »¹⁰⁶. Elle a également contrôlé les comptes d'un budget annexe. Il s'agit des entrepôts maliens au Sénégal.

Il faut relever là également que les conséquences du manque d'indépendance de la Section des Comptes, traduites par l'insuffisance des moyens humains et de l'autonomie financière, font qu'elle éprouve des difficultés à contrôler une partie importante des structures qui lui sont assujetties.

3. La Vérification des comptes des partis politiques

Aux termes de la loi n°00-045 du 07 juillet 2000 portant Charte des partis politiques, abrogée par la loi n°05-047 du 18 août 2005 prévoit l'aide financière l'Etat de l'Etat aux

¹⁰³Le président de la République avait également demandé à la Section des comptes de vérifier les comptes de la CENI lors des élections présidentielles, législatives et référendaires de 1997, 1998 et de 2002. Le président de l'Assemblée Nationale l'avait saisie aux fins de l'audit des arriérés de dépenses extrabudgétaires du Parlement ;

¹⁰⁴Le rapport est disponible sur <http://primature.gov.ml/index.php/nouveaux-documents>, consulté le 29 août 2018 ;

¹⁰⁵ Ce financement de la banque mondiale a été effectué dans le cadre du Projet d'Assistance Technique (PAT) ;

¹⁰⁶ Page 43 du rapport annuel 2015 de la Section des Comptes ;

partis politiques à hauteur de 0,25% des recettes fiscales à inscrire annuellement dans la loi de finances. Cette aide a pour objectif de permettre aux partis politiques de remplir «*leur mission d'intérêt général, en concourant par les moyens pacifiques et démocratiques à la formation de la volonté politique, ainsi qu'à l'éducation civique des citoyens et des dirigeants ayant naturellement vocation à assumer des responsabilités publiques* »¹⁰⁷. Ainsi, pour répartir cette enveloppe d'une manière transparente et s'assurer de sa bonne exécution, les articles 27 et 30 de la charte ont prescrit certaines conditions d'éligibilité au financement public¹⁰⁸. La vérification de ces conditions incombe à la Section des Comptes en vertu de l'article de 116 ci-dessus cité.

Au titre de l'exercice budgétaire 2012, quarante-six partis politiques sur les cent trente-huit enregistrés au Ministère de l'Administration territoriale au 31 décembre 2012 ont communiqué leurs comptes à la Section. A l'issue de la vérification, les comptes de 38 parti sont été certifiés réguliers et sincères. Pour l'exercice 2013, sur 165 partis, 58 ont déposé leurs comptes. A la suite de la vérification, 47 comptes ont été certifiés réguliers et sincères. Les irrégularités reprochées aux partis non bénéficiaires du financement publics sont relatives « *à la non production de compte de gestion et des annexes obligatoires conformément aux textes en vigueur; l'absence et/ou l'insuffisance de pièces justificatives de recettes et de dépenses ; la non tenue des registres et documents comptables* ».

4. Les communications générales

Les communications de la Section des Comptes portent bien évidemment sur les différents rapports découlant de ses diverses activités de contrôle et de vérifications ainsi que de ses activités juridictionnelles. Ainsi, le Président de la Cour suprême adresse chaque année au Président de la République et au Président de l'Assemblée

¹⁰⁷ Rapport 2012 de la Section des Comptes, p 80 ;

¹⁰⁸Ces critères sont : justifier de la tenue régulière de leurs instances statutaires; disposer d'un siège national exclusivement destiné aux activités du parti distinct d'un domicile ou d'un bureau privé; disposer d'un compte ouvert auprès d'une institution financière installée au Mali ; tenir un inventaire annuel de leurs biens meubles et immeubles et présenter les comptes annuels à la Section des comptes de la Cour Suprême au plus tard le 31 mars de chaque année ; justifier d'un compte dont la moralité et la sincérité sont établies par le rapport de vérification de la Section des Comptes de la Cour Suprême ; justifier de la provenance de leurs ressources financières et leur utilisation ; avoir participé aux dernières élections générales législatives ou communales.

nationale, un rapport comportant les observations formulées à l'occasion de ses diverses vérifications effectuées pendant l'année précédente. Tous les deux ans, il incombe à la Cour suprême de transmettre un rapport d'ensemble sur les activités, la gestion et les résultats des structures contrôlées.

Si la Section des Comptes demeure méconnue des citoyens, c'est en partie parce que ses activités en matière de communication restent subordonnées à des procédures lourdes de validation internes liées, notamment à son statut constitutionnel qui ne lui permet pas de réaliser efficacement ses missions. C'est pourquoi la création d'une juridiction financière autonome s'impose. Pour y parvenir, il sied d'analyser les différentes entraves à l'institution d'une véritable institution financière autonome.

Section II : Les obstacles à l'institution d'une véritable juridiction financière autonome

Malgré les insuffisances du contrôle juridictionnel des finances publiques auxquelles les différentes réformes menées ont tenté d'obvier, le Mali ne dispose toujours pas d'une juridiction financière autonome. Toutes les tentatives de la porter sur les fonds baptismaux ont été soldées par des échecs.

De l'analyse de ces différentes tentatives, il ressort que les obstacles rencontrés sont de deux ordres. Elles se sont heurtées d'une part à des entraves juridiques (paragraphe 1^{er}) et d'autre part à la multiplicité des structures de contrôle externe qui ont tendance à se substituer à elle (paragraphe 2).

Paragraphe 1^{er} : Les entraves juridiques

Les problèmes juridiques inhérents à l'instauration d'une juridiction financière autonome sont relatifs à la révision de la Constitution du 25 février 1992 (A) et au respect des normes édictées par les instruments juridiques de l'UEMOA (B).

A. La révision jamais aboutie de la Constitution du 25 février 1992

Le statut de la Section des Comptes est défini par l'article 83 de la Constitution¹⁰⁹ qui la consacre comme une entité de la Cour suprême, sans aucune structure déconcentrée. Donc, pour apporter des changements au statut de la Section des

¹⁰⁹ Ce fut le cas de toutes les Constitutions des III Républiques ;

Comptes, il faut réviser la Constitution du 25 février 1992¹¹⁰ qui prévoit des conditions de révision très rigoureuses. En effet, l'article 118 de la loi fondamentale exige que le projet de texte constitutionnel soit voté par « (...) *la majorité des deux tiers (...)* » des députés et « (...) *approuvé par référendum* ». Le même article poursuit qu'« *aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine et la laïcité de l'Etat ainsi que le multipartisme ne peuvent faire l'objet de révision* ». La Constitution a fait l'objet de trois tentatives de révision, respectivement en 2001, 2012 et 2017. Si les projets de révision de 2001 et de 2017 ont été retirés à cause des pressions politiques¹¹¹, la tentative de 2012 aurait abouti n'eut été le coup d'Etat du 22 mars 2012 perpétré à quelques semaines de l'ouverture de la campagne référendaire couplée à celle de l'élection du Président de la République.

De l'analyse de ces trois projets de révision constitutionnelle relativement au statut de la juridiction financière, il apparaît que la Section des Comptes devrait être détachée de la Cour suprême, soit pour en faire une Institution constitutionnelle, soit une structure à créer par loi. *Le statu quo* demeure, malgré la violation des normes de l'UEMOA et la pression des partenaires techniques et financiers qui attendent plus de transparence dans la gestion des affaires publiques.

B. Le respect des normes de l'UEMOA

La révision constitutionnelle permettrait également au Mali de se conformer aux instruments juridiques communautaires, notamment le Traité de l'UEMOA du 10

¹¹⁰ La Constitution du 25 février 1992 a été votée après les événements de mars 1991 ayant entraîné l'arrestation du Président de la République suite à un coup d'Etat perpétré après des tueries massives attribuées aux forces de l'ordre par « les acteurs du mouvement démocratique ». Mettant un terme à la II^{ème} République dont le Président a été qualifié de « *dictateur* », elle consacra le multipartisme intégral, la liberté d'expression et de presse. Le constituant en adoptant le projet de texte constitutionnel à l'issue de la Conférence nationale tenue en juillet-août 1991, voulut offrir au Mali une Constitution dont la révision ne peut être entreprise sans le consentement direct des citoyens ;

¹¹¹ Des manifestations contre la révision ont été organisées par les partis de l'opposition et certaines plateformes se revendiquant de la société civile auxquels se sont joints certains acteurs du « *mouvement démocratique* ». Les opposants à la révision reprochaient au projet de texte de ne pas avoir un large consentement des citoyens. Mais leur principal grief a été la violation de l'article 118 de la Constitution relativement à l'interdiction de révision en cas d'occupation d'une partie du territoire. La Cour constitutionnelle, saisie aux fins du contrôle de constitutionnalité du projet de texte et de la procédure suivie, s'est prononcée en faveur de la révision. Malgré cela le projet de 2017 a été retiré sous la pression de la rue.

janvier 1994, modifié et la directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009¹¹² portant code de transparence dans la gestion des finances publiques. En effet, l'article 68 du Traité de l'UEMOA du 10 janvier 1994, modifié, dispose qu'« *afin d'assurer la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires, chaque Etat membre prend, au besoin, les dispositions nécessaires pour qu'au plus tard un (1) an après l'entrée en vigueur du présent Traité, l'ensemble de ses comptes puisse être contrôlé selon des procédures offrant les garanties de transparence et d'indépendance requises. Ces procédures doivent notamment permettre de certifier la fiabilité des données figurant dans les Lois de Finances initiales et rectificatives ainsi que dans les Lois de Règlement.*

Les procédures ouvertes à cet effet au choix de chaque Etat membre sont les suivantes :

- *recourir au contrôle de la Cour des Comptes de l'Union ;*
- *instituer une Cour des Comptes nationale qui pourra, le cas échéant, faire appel à un système d'audit externe. Cette Cour transmettra ses observations à la Cour des Comptes de l'Union ».*

Si la directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 prévoyait que « *les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des comptes, dont la création est obligatoire dans chaque Etat membre* », la directive n°1/2009/CM/UEMOA dispose que « *le programme et les méthodes de travail de la Cour des comptes ainsi que les conclusions de ses travaux sont établis en toute indépendance du pouvoir exécutif* ». Ce cadre juridique communautaire impose donc à ses Etats membres non seulement de créer une juridiction financière, mais également d'assurer l'indépendance de celle-ci vis-à-vis du pouvoir exécutif. La directive n°02/200/CM/UEMOA du 29 juin 2000, portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA précise à cet effet « *qu'il n'y a pas de bonne gestion de finances publiques sans un contrôle a posteriori efficace dévolu à une juridiction financière indépendante et dotée de pouvoirs et de capacité d'investigation étendus*».

¹¹²Abrogeant la directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000, cette directive est considérée par M. B. AKAKPO, *démocratie financière en Afrique occidentale francophone, les Cocotiers, Cotonou, août 2015*, p.103 comme la « faïtière » du nouveau cadre harmonisé des finances publiques.

Par ailleurs, suite à l'échec du projet de révision constitutionnelle de 2001, le ministre de l'Economie et des Finances du Mali a sollicité l'avis juridique de la Commission de l'UEMOA sur la création de la Cour des Comptes. Saisie par la Commission de la demande d'avis malienne, la Cour de justice de l'UEMOA estimait en 2003 qu'en vertu de la primauté des normes communautaires, « *la Directive portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, doit, dès son entrée en vigueur, être pleinement appliquée en République du Mali ; il appartient donc à l'Etat malien de prendre toutes les dispositions nécessaires à l'application de cette directive en la transposant immédiatement dans son droit positif interne* »¹¹³. La Cour de Justice de l'UEMOA rappelle également que « *la primauté bénéficie à toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées, immédiatement applicables ou non, et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales administratives, législatives, juridictionnelles et, même constitutionnelles parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux* ». Malgré ces rappels de la juridiction communautaire et le risque de « *recours en manquement* », le Mali attend toujours la révision de sa Constitution pour mettre en place sa juridiction financière autonome.

Outre ces obstacles juridiques, la multiplicité des organes de contrôle externe des finances publiques et l'absence d'un corps des magistrats financiers entravent l'instauration d'une juridiction financière capable d'exercer pleinement les missions qui lui sont dévolues.

Paragraphe 2 : La multiplicité des organes de contrôle externe

En plus de l'Assemblée nationale et de la Section des Comptes, le système de contrôle externe des finances publiques du Mali comprend deux autorités administratives indépendantes dont les missions et l'ancrage ne sont pas sans difficultés pour la création de la Cour des Comptes, dans la mesure où elles compensent partiellement l'absence d'une véritable juridiction financière. Il s'agit du Bureau du Vérificateur général, (A) et de l'Autorité de Régulation des Marchés publics et des Délégations de Service public (B).

¹¹³ Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UEMOA, n° 01-2004, accessible via ce lien : http://www.izf.net/upload/Documentation/Rapports/CourJusticeUEMOA/Recueil2002_2004.pdf , cité par M. GUINDO Op. Cit., p 20 ;

A. Le Bureau du Vérificateur général

Dans le souci de l'amélioration de la gestion des ressources publiques et du système de contrôle des finances publiques, les autorités maliennes avec l'appui de la coopération canadienne ont créé un Bureau du Vérificateur général, en s'inspirant de celui du Canada¹¹⁴. Il est régi par la loi n°2012-009 du 8 février 2012 abrogeant et remplaçant la loi n°03-030 du 25 août 2003 instituant le Bureau du Vérificateur général. L'article 2 de cette loi lui assigne comme missions, le contrôle de performance et de qualité des services publics, le contrôle de la régularité et de la sincérité des recettes et des dépenses publiques ainsi que l'évaluation des politiques publiques. Il est dirigé par un Vérificateur général nommé par le Président de la République pour un mandat de sept (7) non renouvelable, après un appel à candidatures ouvert aux agents des secteurs public et privé.

Créé sous le statut d'une autorité administrative indépendante, jusqu'ici inexistant dans le dispositif institutionnel malien¹¹⁵, le BVG est doté d'une autonomie financière et d'une gestion budgétaire spécifique. En effet, l'article 21 de la loi l'instituant stipule que *« le Vérificateur Général dispose de l'autonomie de gestion. Les crédits nécessaires à l'accomplissement des missions du Vérificateur Général sont inscrits au Budget d'Etat. Le Vérificateur Général en est l'ordonnateur. Ils sont mis à sa disposition sur un compte bancaire spécialement ouvert à cet effet. L'exécution du budget du Vérificateur Général est soumise au contrôle de la juridiction supérieure de contrôle des finances publiques »*. Si ces dispositions soumettent le contrôle de l'exécution du budget du BVG au contrôle de la Section des Comptes de la Cour suprême en sa qualité de juridiction supérieure en la matière, elles lui assurent un allègement de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

A titre de rappel, la dépense est initiée par l'ordonnateur et engagée à travers le logiciel de gestion de la dépense publique (PRED V) avant d'être transmise au Contrôleur financier pour son visa. Une fois visée, l'ordonnateur procède à la liquidation et ordonne au Payeur Général du Trésor ou au trésorier payeur régional le

¹¹⁴ Voir la page 50 du rapport bilan du Bureau du Vérificateur général. Sur le même point, voir la page 12 du mémoire de M. GUINDO, Op cit ;

¹¹⁵L'article 3 de la loi n° 94-009 du 22 mars 1994 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des Services publics qui fixe la typologie des services méconnaît les autorités administratives indépendantes. Mais la loi 2014-049 du 18 septembre 2014, l'ayant abrogé, a retenu cette catégorie de service public ;

paiement de la dite dépense à travers un mandat de paiement également visé par le contrôleur financier. Enfin, le Payeur Général procède au paiement après contrôle des pièces y afférentes. Les paiements sont effectués entre les mains du créancier de l'Etat. Donc après chaque ouverture de crédit par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances, la totalité des crédits du trimestre ou du semestre est engagée, visée et liquidée et versée par les services du Trésor dans le compte du BVG indiqué à cet effet. En revanche, toutes les dépenses sont soumises aux règles de la commande publique. Ainsi, au titre des exercices budgétaires¹¹⁶ (BO et BSI) 2011 à 2017, 26 048 441 481 francs CFA ont été alloués au BVG. Sur ce montant 22 406 653 723 francs CFA ont été effectivement dépensés. Le reliquat s'élevant à 3 641 787 758 francs CFA a été reversé au Trésor public (**voir annexe 8**).

Ce budget a permis au Bureau du Vérificateur général, pendant la période 2011 à 2017, d'effectuer 98 vérifications¹¹⁷ dont 6 vérifications de performance¹¹⁸ réalisées sur 106 entités couvrant toutes les catégories de services soumises à son contrôle. Il s'agit d'une Institution de la République¹¹⁹, 5 Ministères, 35 services centraux, 4 services rattachés, 23 services déconcentrés, 19 établissements publics, 7 collectivités territoriales, 8 sociétés à participation publique et 4 autorités administratives indépendantes.

A l'issue de ces vérifications, le rapport bilan suscité indique que certaines structures vérifiées « *ne respectent pas les dispositions concernant notamment les procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics, des contrats simplifiés des achats par bon de commande ou bon de travail et sur la régie. Des prestations sont payées sur les deniers publics alors qu'elles n'ont pas été exécutées ou ne l'ont été que partiellement* »¹²⁰. Il poursuit en indiquant que « *les vérifications effectuées ont mis en exergue des irrégularités dans l'encaissement et le reversement des recettes fiscales qui ont occasionné des pertes importantes de ressources aux dépens du Trésor Public. A ces pertes s'ajoute le déni de contrôle fiscal au profit de certaines grandes entreprises* ». Au cours du mandat 2011-2018, le BVG a constaté 348,53

¹¹⁶ Rapport bilan 2011-2017 du BVG, mars 2018, p. 16 ;

¹¹⁷ Voir la page 54 du rapport bilan Op. Cit. ;

¹¹⁸ Ce lien : <http://www.bvg-mali.org/article/view/id/31.html> consulté le 2 août 2018 développe le concept ;

¹¹⁹ L'institution vérifiée est la Cour Constitutionnelle ;

¹²⁰ Voir la page 40 du rapport Op. Cit. ;

milliards d'irrégularités financières dont 106,10 milliards au titre de la fraude et 252,33 milliards imputés à la mauvaise gestion¹²¹.

Le Bureau du Vérificateur général bénéficie de la confiance et du soutien des partenaires techniques et financiers du Mali. En effet, en prélude à la signature de la «*Convention de financement du Contrat de consolidation de l'Etat du Mali* », la Délégation de l'Union Européenne a confié au BVG la réalisation de l'audit conjoint de cinq marchés dont les résultats devaient alimenter un indicateur de performance pour le déblocage des fonds à allouer, pour un coût de 32 millions francs CFA versés au Trésor public. L'UE a également sollicité «*l'accompagnement du Bureau du Vérificateur général en vue de la bonne utilisation des fonds* » récoltés lors de la conférence internationale des donateurs pour le développement du Mali, appelée symboliquement «*Ensemble pour le renouveau du Mali* » et organisée à Bruxelles dans le cadre du Plan pour la Relance Durable du Mali (PRED).

En 2014, le Premier ministre a demandé au Bureau du Vérificateur général de réaliser deux audits relatifs à la conformité¹²² et à la performance de l'acquisition d'un aéronef et la fourniture aux forces armées maliennes de matériels et d'équipements. Les résultats de ce rapport devaient déterminer la reprise de la collaboration financière et du dialogue politique entre le Mali et le FMI, la Banque mondiale et la Délégation de l'Union Européenne qui «*avaient suspendu leur appui ou lié leur coopération à la production de ce rapport* ». Enfin, il est à noter que le Canada qui appuie le Bureau depuis sa création, lui a accordé en application du protocole d'entente signé le 18 janvier 2008, 422 692 977 Francs CFA sur lesquels il a été dépensé 398 004 715 Francs CFA sur la période allant du 1^{er} avril 2011 au 31 décembre 2017.

L'analyse de la loi relative aux lois de finances et des textes régissant le Bureau du Vérificateur général et la Section des Comptes met en évidence les recouvrements et les superpositions des missions de ces deux structures (vérification de la gestion financière des services publics, évaluation des politiques publiques) qui les exercent sur le même champ (mêmes catégories de services publics). Le rapport sur le

¹²¹ Voir la page 54 du rapport bilan Op. Cit. ;

¹²² Selon M. Hervé BOULLANGER, *Géoéconomie* n° 67, 2013/4, Editions Choiseul p. 234, l'audit de conformité (*compliance* en anglais), appelé aussi « audit de régularité », consiste pour les auditeurs à déterminer si les activités sont conduites dans le respect des règles applicables ;

diagnostic des systèmes de contrôle public¹²³ au Mali souligne à cet effet que « *le simple examen des textes relatifs à la Section des comptes de la Cour suprême, institution constitutionnelle, et des trois principales structures de contrôle du secteur public ayant une compétence transversale (BVG, CGSP et Inspection des finances) permet de mesurer le degré de redondance qui caractérise le dispositif de contrôle des finances publiques actuellement en vigueur au Mali* ». Quant au rapport de la mission relative à l'analyse des attributions des structures de contrôle externe, il souligne que « *depuis la mise en place de ces structures (Section des comptes de la Cour suprême et Bureau du Vérificateur général), il a été constaté une impression de dédoublement dans les missions et attributions*» avant de conclure que « *l'examen des textes [...] permet de mesurer le degré de redondance qui les caractérise* »¹²⁴.

Le Bureau du Vérificateur général bénéficiant d'importants moyens découlant de son autonomie financière, d'indépendance et de confiance des partenaires voire des citoyens, contribue à la relégation de la Section des Comptes qui reste confinée dans le jugement des comptes et la production de rapports sur l'exécution du budget d'Etat, au détriment du véritable contrôle de la gestion financière des services publics. Par comparaison, la Cour des Comptes française consacre seulement 10%¹²⁵ de ses travaux au jugement des comptes dont l'impact sur la gestion des finances publiques est assez limité. En effet, les éventuels arrêts de mise en débet des comptables publics sont rémissibles par le ministre de l'Economie et des Finances dans les limites légales et couverts par un organisme d'assurance conventionné à cet effet. Cette situation si elle ne remet pas en cause la juridiction financière, la rend moins visible et constitue donc un frein à son émergence. La création de la future de la juridiction financière devrait d'ailleurs prendre en compte cet obstacle institutionnel.

Une autre autorité administrative indépendante se retrouve dans le champ du contrôle des finances publiques. Il s'agit de l'Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de service public.

¹²³Rapport Op. Cit. ;

¹²⁴ Rapport Op. Cit. ;

¹²⁵ M.GUINDO, Op. Cit. p. 31, citant une statistique communiquée le 3 avril 2015 par M. François de la Gueronnière, conseiller maître (6ème chambre) lors d'une présentation de la Cour des comptes à une délégation brésilienne, Grand'chambre de la Cour des comptes, Paris ;

B. L'Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de service public

Sous l'impulsion de l'UEMOA, le Mali à l'instar des sept autres pays membres, a mis en place, par la loi n° 2008-023 du 23 juillet 2008, modifiée, une Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de service public (ARMDS). Créée sous le statut d'une Autorité administrative indépendante (AAI)¹²⁶, elle a pour mission la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de service public¹²⁷. Structure collégiale¹²⁸ placée sous la tutelle administrative du Premier ministre, l'ARMDS bénéficie d'une autonomie financière consacrée par les articles 2, 4 et 5 du décret n°09-687/P-RM du 29 décembre 2009. Ces dispositions instituent au profit de l'ARMDS une « *redevance de régulation* », des « *frais d'enregistrement des recours non juridictionnels* » et des « *produits de ventes de dossiers d'appel d'offres* ». Au titre de l'exercice 2015, son budget s'est élevé à près de 2,7 milliards francs CFA¹²⁹.

Son mode d'organisation et de fonctionnement est comparable à celui d'une juridiction. En effet, à l'issue des travaux de la commission d'analyse des offres au sein des services ordonnateurs (DFM/DAF/SAF), les soumissionnaires non satisfaits du déroulement de la procédure de passation des marchés peuvent déposer à l'ARMDS un recours en vue d'en obtenir l'annulation. Les recours sont portés devant le Comité de règlement des différends (CRD) qui est composé de dix représentants de l'Etat, du secteur privé et de la société civile. Les décisions¹³⁰ du CRD (**voir un exemple à l'annexe 9**) peuvent faire l'objet de recours devant la Section administrative de la Cour suprême.

En 2014 et 2015¹³¹, le Comité de règlement des différends a été saisi de 144 requêtes dont 17 dénonciations et 127 recours. Sur 49 décisions rendues en matière contentieuse en 2015, 17 ont été favorables aux requérants et 32 ont été rejetées

¹²⁶ Les AAI ont été instituées au Mali par la loi n°2014-049 du 19 septembre 2014 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du contrôle des services publics ;

¹²⁷ Voir l'article 2 de la loi 2011-030 du 24 juin 2011 portant modification de la loi n° 2008-023 du 23 juillet 2008 relative à l'ARMDS ;

¹²⁸ Elle est composée des représentants de l'Administration publique, du secteur privé et de la société civile ;

¹²⁹ La subvention l'Etat s'élève à 412 127 200 F CFA ;

¹³⁰ Les décisions du CRD sont disponibles sur : <http://www.armds.ml/decisions-2018/> consulté le 29 août 2018 ;

¹³¹ Voir la page 24 du rapport annuel 2015 de l'ARDMDS, disponible sur www.armds.ml/wp-content/uploads/2018/01/RAPPORT-ANNUEL-2015-VF.pdf consulté le 20 août 2018 ;

comme mal fondées ou jugées irrecevables en la forme. Il faut rappeler que la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'Administration et les usagers des services publics et son décret d'application intervenu en 2003 prévoient les trois voies de recours traditionnelles contre les décisions administratives, à savoir les recours gracieux, hiérarchique et contentieux. Le recours gracieux est déposé devant l'autorité qui a édicté l'acte contesté tandis que le recours hiérarchique est adressé à l'autorité supérieure de l'auteur de l'acte en cause. Le recours contentieux est destiné au juge administratif¹³².

La fonction contentieuse attribuée aux autorités de régulation, qu'il s'agisse du règlement de différend ou de leur pouvoir de sanction a subi des critiques fondées sur la séparation des pouvoirs et la protection des droits¹³³. Si les autorités administratives indépendantes ou plus récemment les autorités publiques indépendantes dotées de personnalité juridique¹³⁴ sont indépendantes de l'exécutif, elles doivent observer, dans l'exercice de leur fonction contentieuse, « *les droits de la défense, le caractère contradictoire de la procédure et l'impartialité de la décision* »¹³⁵.

Par ailleurs en vertu du principe *non bis idem* et consacré par l'article 4 du protocole additionnel n°7, la Cour européenne des droits de l'Homme a interdit « *de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde infraction pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes* »¹³⁶. Le Conseil constitutionnel français, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité,¹³⁷ a adopté la même position que la CEDH.

L'application de ce principe au Mali empêchera la Cour suprême de connaître des litiges en matière de contrats publics, tranchés par l'ARMDS. Elle se confinera à statuer alors sur les décisions rendues par le Comité de règlement des différends. A

¹³² Les recours contre les actes pris par les autorités déconcentrées sont déposés au tribunal administratif. La section administrative de la cour suprême connaît des recours contre les actes des autorités centrales et des appels des jugements des trois tribunaux administratifs du pays. Les cours administratives d'appel bien qu'instituées par loi sont encore non fonctionnelles.

¹³³ G. ECKERT, Droits humains et Droit de la régulation : Retour sur la juridictionnalisation du pouvoir de sanction des autorités de régulations, in Mélanges en l'honneur du Professeur Frédéric Sudre, Litec Lexis Nexis juin 2018;

¹³⁴ Voir la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ;

¹³⁵ CE, 26 juillet 2007, Société Global Gestion, req. 293627 ;

¹³⁶ CEDH, Gde Ch., 10 février 2009, Zolotoukhine c/Russie n°14939/03, 82 ;

¹³⁷ Conseil Const., 18 mars 2015, déc. 2014-453 QPC et 2015-462 QPC, John L. et autres ;

titre de rappel, le contentieux des marchés publics en France relève exclusivement de la compétence du juge administratif et subsidiairement des juridictions européennes (CEDH et CJUE)¹³⁸.

Par ailleurs, l'Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de service public entre dans le même champ de contrôle que la Section des Comptes et le BVG, en vertu de l'article unique de la loi n° 2011-030 du 24 juillet 2011 qui dispose notamment qu'elle est chargée d'« *auditer les marchés publics* », d'« *initier des enquêtes relatives à des irrégularités ou des violations de la réglementation (...)* » et de « *saisir les autorités (...) de toute infraction constatée* ». Quasiment toutes les structures de contrôle effectuent le contrôle des procédures de passation des marchés publics qui constitue la deuxième poche de dépense publique au Mali, après les charges du personnel.

Dans cet environnement institutionnel marqué par une multitude d'acteurs du contrôle des finances publiques avec le dédoublement des missions et le déséquilibre des mécanismes de financements, l'avènement d'une juridiction financière autonome du Mali reste incertain. Plusieurs pistes en faveur de cette évolution peuvent néanmoins être identifiées.

Chapitre II : Propositions de schémas institutionnels d'une juridiction financière autonome

De l'étude des systèmes français et anglo-saxon de contrôle juridictionnel des finances publiques (section I), découleront des propositions de différents schémas institutionnels d'une juridiction financière autonome au Mali (section II).

Section I : Les modèles français et anglo-saxon du contrôle juridictionnel des finances publiques

Nous examinerons d'abord le système français du contrôle juridictionnel des finances publiques (paragraphe 1^{er}) avant d'aborder le modèle anglo-saxon en la matière (paragraphe 2).

¹³⁸ En application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que du « paquet législatif européen de la commande publique » composé des trois directives n°2014-23, 2014-24 et 2014-25 du 26 février 2014, respectivement sur les marchés publics et les contrats de concession ;

Paragraphe 1^{er} : Le contrôle juridictionnel des finances publiques en France

Le paysage institutionnel français du contrôle juridictionnel des finances publiques est caractérisé par la présence d'une Cour des Comptes au niveau central et des Chambres régionales ou territoriales des comptes au niveau déconcentré.

Issue de la «*curia regis*¹³⁹» du Moyen-âge, la Cour des Comptes, telle que connue aujourd'hui, fut créée par la loi du 16 septembre 1807 par Napoléon 1^{er} et installée en 1912 au palais Cambon.

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont été créées par l'article 84 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, en vue d'assurer le contrôle *a posteriori* de la gestion des ressources transférées aux collectivités territoriales dotées de l'autonomie financière lors du mouvement de la décentralisation intervenu en 1982.

Les missions (A) et l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Cour des Comptes et des Chambres régionales et territoriales (B) ont évolué au rythme des différentes réformes administratives et politiques.

A. Les missions de la Cour des Comptes et des Chambres régionales et territoriales des comptes

Les missions de la Cour des Comptes ont été consacrées par les Constitutions de 1946 (article 18) et 1958 (article 47). Pour la première fois, la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 consacre un article spécifique (47-2) aux missions de la Cour des comptes. Il dispose : « *la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

En application des dispositions ci-dessus, le code des juridictions financières (partie législative) rappelle les quatre missions de la Cour des Comptes : le jugement des

¹³⁹Cour du Roi

comptes des comptables publics, le contrôle de la gestion publique, la certification des comptes ainsi que l'évaluation des politiques publiques.

1. Le jugement des comptes des comptables publics

Historiquement, le jugement des comptes est la première mission de la Cour des Comptes. Il est la traduction du statut juridictionnel de la Cour (c'est sa principale fonction juridictionnelle) dont les arrêts sont pourvus en cassation devant le Conseil d'Etat. Le jugement des comptes vise la régularité (« *contrôle objectif* ») des comptes des comptables publics. L'opportunité de la dépense et la qualité de la gestion ne sont pas examinées. La Cour des Comptes couvre les comptes des comptables publics de 1 330¹⁴⁰ établissements publics nationaux, des administrations d'Etat etc.

Aux termes des articles 13 et suivants du Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), les comptables publics sont des fonctionnaires chargés du recouvrement des recettes (de l'Etat, des Collectivités territoriales et d'autres organismes publics) et du paiement des dépenses publiques. Ils sont tenus de produire leurs comptes à la Cour des Comptes dans le délai fixé par un décret en Conseil d'Etat (30 juin). En cas de retard dans la transmission des comptes, la Cour des Comptes peut infliger des amendes aux comptables retardataires.

Après examen des comptes, la Cour peut engager¹⁴¹ la responsabilité personnelle et pécuniaire¹⁴² des comptables publics si des recettes n'ont pas été recouvrées ou si des dépenses ont été irrégulièrement effectuées¹⁴³. La procédure du jugement des comptes concerne non seulement les comptables publics patents (ou en titre) mais également des comptables de fait¹⁴⁴. Les rapporteurs de la Cour peuvent accéder à

¹⁴⁰Source : <https://www.ccomptes.fr/fr/nous-decouvrir/chiffres-cles> consulté le 09 octobre 2018 ;

¹⁴¹ La responsabilité des comptables publics peut ne pas être « *mise en jeu* » dans deux cas, bien qu'elle soit « *engagée* » : d'une part, à cause de la prescription fixée à 5 ans (loi du 28 octobre 2008) et d'autre part en cas de force majeure (article 146 de la loi du 30 décembre 2006). Voir également sur ce sujet M. ABDULGHANI, *le juge des comptes, de la force majeure*, Revue Gestion & finances publiques, n°1, janvier 2013, p 52-53 ;

¹⁴² Les comptables déposent avant leur entrée en fonction une garantie assortie d'une hypothèque légale sur leurs biens ;

¹⁴³Voir les articles 17 et suivants du Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

¹⁴⁴ Les comptables patents sont ceux qui sont habilités à exercer la fonction comptable tandis que les comptables de fait sont les personnes qui manient les deniers publics sans avoir reçu le titre de comptable public ;

tous les documents nécessaires à la vérification des comptes. A l'issue de la procédure, la Cour émet soit un arrêt de décharge (quitus si le comptable cesse ses fonctions) soit un arrêt de mise en « *débet* » contre le comptable en cas de constatation de manquements ou de déficit. Cette responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics n'exclut pas une éventuelle responsabilité civile ou pénale si les intéressés se rendent coupables de faits délictueux.

En cas de mise en débet d'un comptable, le ministre en charge du Budget peut lui accorder une remise gracieuse¹⁴⁵ de la somme qu'il doit verser à l'Etat. Mais depuis la réforme du régime de la responsabilité des comptables publics consacrée par l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, la remise gracieuse du ministre du Budget a évolué. Désormais, elle doit être assortie d'un « *laisser à charge minimum* »¹⁴⁶ dont le montant varie en fonction de l'existence ou non d'un préjudice financier résultant des manquements reprochés au comptable. Le juge des comptes contrôle également la fixation du montant à verser par les comptables à l'issue d'un arrêt de débet. Toutefois, un organisme d'assurance conventionné (l'association française de cautionnement mutuel, créée en 1908) peut également prendre en charge une partie des montants imputés aux comptables¹⁴⁷.

Au niveau régional et local, les chambres régionales et territoriales sont chargées du jugement comptes des comptables publics de 16 033¹⁴⁸ « *collectivités territoriales et de leurs établissements publics* (article 211-1 du CJF). Il s'agit notamment « *des hôpitaux locaux, des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et d'artisanat* »¹⁴⁹. La CRTC « *n'a pas juridiction sur les ordonnateurs sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait* » (article 231-3 du CJF). La Cour des Comptes est le juge d'appel des jugements rendus par les chambres régionales.

¹⁴⁵ F.T. RAKOTONDRAHASO, *les remises gracieuses accordées aux comptables publics*, sous la direction de M. COLLET, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris III), *Revue française de Droit administratif* n°2, mars-avril 2015, p.417 ;

¹⁴⁶ Voir les Décrets [n° 2012-1386](#) et [2012-1387](#) du 10 décembre 2012 ;

¹⁴⁷ Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 10^{ème} édition, Dalloz 2017, p.366

¹⁴⁸ Source : <https://www.ccomptes.fr/fr/nous-decouvrir/chiffres-cles> consulté le 09 octobre 2018 ;

¹⁴⁹ J M Monnier, « *les notices* » *Finances publiques*, 4^{ème} édition, la documentation française, page 123 ;

Par ailleurs, après quelques contradictions relevées par la CEDH¹⁵⁰ entre la procédure du jugement des comptes de la Cour des Comptes et l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des Comptes et aux chambres régionales des comptes a consacré la suppression du « *double arrêt* » et énoncé le principe du débat en audience publique et le caractère contradictoire de la procédure.

Les activités de la Cour des Comptes en matière de contrôle de la gestion publique prennent de plus en plus d'ampleur¹⁵¹.

2. Le contrôle de la gestion publique

Le contrôle de l'utilisation des deniers publics est une mission fondamentale de la Cour des Comptes. L'ordonnance n°2016-1630 du 13 octobre 2016 intégrée à la partie législative (articles L111-2 et suivants concernant les contrôles de la gestion) du code des juridictions financières traite des modalités d'examen de la gestion publique.

Selon l'article L.111-2 du CJF, la Cour des Comptes « *vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services et organismes relevant de sa compétence* ». Elle examine la gestion des organismes qui lui sont soumis grâce aux pièces justificatives qui lui sont transmises périodiquement et éventuellement aux contrôles effectués sur place. Ses contrôles s'exercent sur les services de l'Etat et les autres personnes morales de droit public, les entreprises publiques¹⁵², les institutions de la sécurité sociale, la fondation du patrimoine, les organismes de droit privé faisant appel à la générosité du public. Elle peut également contrôler toutes les organisations recevant un concours financier des collectivités publiques ou habilité à percevoir des prélèvements obligatoires. La Cour choisit librement les entités à contrôler dans le cadre de son programme annuel. Elle peut également être saisie par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou celui du sénat aux fins d'effectuer

¹⁵⁰ Voir les arrêts : CEDH, 7 oct. 2003, Mme Richard-Dubarry c. France et CEDH 123 janvier 2004 et 12 avril 2006, Martinie c. France. Voir également sur ce sujet « *la réforme des procédures des juridictions financières et la Convention européenne des droits de l'homme* », RFFP, N°106-2009 ;

¹⁵¹ Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 10^{ème} édition, Op. Cit, p.412 ;

¹⁵² La Cour contrôle les entreprises publiques y compris les filiales depuis 1976, date à laquelle elle remplace la Commission de vérifications des comptes créée en 1948 et composée des représentants (majoritaires) de la Cour et du Ministère de l'Economie et des Finances ;

des contrôles ponctuels sur des structures identifiées. Dans ce cas, l'autorité commanditaire du contrôle de la Cour reçoit le rapport qui en résulte dans un délai fixé par voie réglementaire.

A l'issue de ses différents contrôles et ses activités annuelles, la Cour produit des rapports publics¹⁵³ qui peuvent être classés en quatre catégories. Primo, elle établit un rapport public annuel présenté au Président de la République (depuis 1807), communiqué au parlement (depuis 1832) et publié au journal officiel (depuis 1938). Secundo, elle élabore des rapports thématiques ou particuliers sur une politique publique sectorielle donnée ou une question particulière¹⁵⁴ qu'elle aura examinée de son propre chef ou à la demande des commissions parlementaires compétentes. Tertio, elle adresse les différents rapports relatifs à l'exécution des lois de finances¹⁵⁵ et de financement de la sécurité sociale au parlement pour lui permettre « *d'examiner en connaissance de cause* » les différents documents budgétaires et comptables, notamment lors du débat d'orientation budgétaire et du vote des lois de règlement. Quarto, la Cour des Comptes publie régulièrement des rapports sur la gestion des organismes faisant appel à la générosité publique¹⁵⁶.

En 2015, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), introduite aux articles L. 132-8 et suivants du CJF dispose que la Cour des Comptes remet chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport fait le point sur la mise en œuvre des observations formulées par les chambres régionales des comptes à l'issue des contrôles de la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Il présente également la situation et les perspectives des finances locales.

Les chambres régionales des comptes interviennent avec les préfets dans le contrôle de la légalité des actes budgétaires des collectivités territoriales, au travers des avis

¹⁵³En 2016, la Cour des Comptes a produit 289 travaux définitifs sous formes de rapports publics, communications, lettres et référés ;

¹⁵⁴ Par exemple, voir le rapport 2009 sur la banque de France, ou celui de 2009 sur « *les concours publics aux établissements de crédit* »).

¹⁵⁵ La Cour des Comptes publie trois rapports annuels en application de la LOLF : le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat (art 58-4 LOLF), l'acte de certification des comptes de l'Etat, annexé au PLR (art 58-5 LOLF) et le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (art 58-3 LOLF) ;

¹⁵⁶ A titre d'illustration, la Cour a publié un rapport en 2009 sur la gestion de deux associations : le Comité Perce-neige et les Restos du cœur ;

qu'elles fournissent sur le respect des dispositions légales et réglementaires en matière de gestion financière et budgétaire. Au regard de ces avis, les préfets peuvent être amenés à établir ou modifier certains actes budgétaires en lieu et place des collectivités territoriales. Ils peuvent aussi formuler des déférés préfectoraux devant le juge administratif contre certains actes de gestion des collectivités, sur proposition des chambres régionales des comptes. Dans ce domaine, la Cour des Comptes n'exerce pas « sa tutelle »¹⁵⁷ sur les chambres régionales car elle n'a aucune mission de contrôle sur le budget mais elle contrôle l'exécution de celui-ci.

Outre « l'information des citoyens » et des parlementaires sur l'utilisation des crédits autorisés, les observations issues des rapports publics de la Cour des Comptes peuvent déboucher sur la saisine de la CDBF¹⁵⁸ en cas de faute de gestion ou du ministre de la Justice¹⁵⁹ pour poursuites pénales. Elles peuvent aboutir aussi à la déclaration de la gestion de fait dont les auteurs sont justiciables¹⁶⁰ du juge des comptes et encourent les mêmes sanctions que les comptables publics patents ainsi qu'une amende.

Le suivi systématique des recommandations¹⁶¹ formulées dans les rapports de la Cour des Comptes permettent aux administrations et aux organismes contrôlés¹⁶² d'améliorer leurs comptes et leur gestion qui doivent être certifiés chaque année.

3. La certification des comptes publics

La certification des comptes est l'une des missions assignées à la Cour des Comptes par la LOLF, adoptée en 2001. L'article 58 de cette loi stipule que la Cour des

¹⁵⁷Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 10^{ème} édition, Op. Cit. p 383 ;

¹⁵⁸ Voir l'arrêt du 4 septembre 2018 de la CDBF via ce lien consulté le 2 octobre 2018 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/agence-de-leau-seine-normandie-aesn-1>

¹⁵⁹ Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 10^{ème} édition, Op. Cit. p 368 ;

¹⁶⁰ Cette situation est une exception au principe selon lequel les ordonnateurs ne sont pas justiciables de la Cour des comptes ;

¹⁶¹Une partie des rapports porte sur les suites réservées aux recommandations de la Cour en application des dispositions du CJF, introduite par la loi du 13 décembre 2013. Ainsi, Sur les 1623 recommandations formulées par la Cour des Comptes entre mars 2013 à février 2016, 72,7 % d'entre elles ont été partiellement ou totalement mises en œuvre ;

¹⁶² Dans chaque service contrôlé par la Cour des comptes, un agent public est désigné pour assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports ;

Comptes certifie chaque année « *la régularité, la sincérité et la fidélité*¹⁶³» des comptes de l'Etat. La certification des comptes résulte du passage à la Comptabilité générale, basée sur les droits constatés¹⁶⁴ qui permet d'établir les états financiers composant le compte général de l'Etat. Elle doit être jointe au projet de loi de règlement destiné au parlement. La certification est une opinion écrite et motivée que la Cour formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable sur la conformité des états financiers aux règles et principes comptables qui leur sont applicables¹⁶⁵. M. B. HUBY¹⁶⁶ relève que la Cour des comptes s'est appuyée sur « *les normes d'audit de l'IFAC* » et de « *l'INTOSAI* » pour asseoir ses méthodes de certification.

La certification des comptes permet de garantir la signature de l'Etat sur les marchés financiers grâce à « *l'effort de transparence et de rigueur qu'elle exige de l'administration*¹⁶⁷ ». Elle demeure la base de l'exploitation des comptes publics par le parlement, le gouvernement et les citoyens.

A l'issue ses travaux, la Cour peut formuler ses conclusions de quatre manières :

- la certification sans réserve : lorsqu'à l'issue des vérifications effectuées, il n'ya aucun désaccord ou les désaccords relevés ne sont pas importants ;
- la certification avec réserves : lorsque les désaccords ne sont pas suffisants pour l'empêcher d'exprimer une opinion ou remettre en cause la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes ;
- la certification impossible : lorsque qu'il subsiste des désaccords qui ne lui permettent pas d'émettre une opinion ;
- le refus de certification : lorsque les désaccords sont tels qu'ils entachent la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes.

La première certification des comptes de l'Etat a été réalisée sur l'exercice 2006. Les rapports de la Cour des Comptes du 27 mai 2007, 21 mai 2008 et 25 mai 2009 sont consacrés respectivement aux résultats de la certification des exercices 2006, 2007 et

¹⁶³ La régularité est relative au respect des normes. La sincérité fait référence à l'application de bonne foi des normes. La fidélité rend compte de la réalité ;

¹⁶⁴ L'article 30 alinéa 2 de la LOLF dispose d'ailleurs que « *Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ».

¹⁶⁵ Les référentiels retenus par la Cour des Comptes sont les normes de l'ISA et de l'INTOSAI ;

¹⁶⁶ B.HUBY, la certification des comptes de l'Etat, Op. cit. p 54 ;

¹⁶⁷ J M Monnier, « *les notices* » *Finances publiques*, Op Cit., page 120 ;

2008. La première certification sur le compte général de l'Etat, arrêté le 31 décembre 2006 a été effectuée « avec 13 réserves substantielles »¹⁶⁸. Les comptes 2017 de l'Etat ont été certifiés avec quatre réserves substantielles comme en en 2016.

Au niveau décentralisé, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que « *la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local (...)* ». Cette expérimentation de la certification des comptes locaux qui s'étale sur huit ans (2015-2023), intervient après celle des universités en 2010 et des hôpitaux publics en 2014. Elle a été entamée avec vingt-cinq collectivités territoriales (deux régions, six départements, une métropole, cinq communautés de communes ou d'agglomération, dix communes, un syndicat départemental) dont les comptes « *seront audités dans les mêmes conditions qu'une certification classique* »¹⁶⁹ en 2020.

En outre, en application de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005, la Cour des Comptes certifie également les comptes du régime général¹⁷⁰ de la sécurité sociale. L'article L. 114-8 du code de la sécurité sociale indique que les comptes des autres régimes font l'objet d'une certification par des commissaires aux comptes à compter de l'exercice 2008. La Cour des Comptes a publié le premier rapport sur la certification des comptes 2006 du régime général en juin 2007. Elle a certifié les comptes des quatre organismes sociaux de ce régime (CNAV, CNAM, CNAF, ACOSS) sous des réserves substantielles. La certification des comptes 2017 a été faite avec 28 réserves, contre 31 réserves pour l'exercice 2016.

Il faut rappeler que la Cour des Comptes est également chargée de rendre comptes de la certification des comptes effectuée par les commissaires aux comptes au profit des structures publiques dont la certification ne lui incombe pas en vertu de la loi. Par

¹⁶⁸ Cour des Comptes, *rapport sur la certification des comptes de l'Etat, exercice 2006*, la documentation française, Paris, 2007 ;

¹⁶⁹Rapport d'activité 2017 de la Chambre Régionale et Territoriale des Comptes de l'Île-de-France, p 7 ;

¹⁷⁰Le régime général englobe 80% des dépenses sociales ;

exemple, les autres régimes de la sécurité sociale, représentant vingt pourcent (20%) des dépenses sociales, rentrent dans ce cadre.

Par ailleurs, en vertu de deux conventions signées entre elle et les Présidents des deux chambres du Parlement en juillet 2013, la Cour des Comptes certifie les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat depuis l'exercice. La certification ne porte que sur la régularité des opérations financières réalisées. L'examen de l'opportunité des dépenses « *ne rentre pas en ligne de compte* ». La Cour ne peut publier¹⁷¹ les rapports de certification que lorsque les chambres concernées les publient ou l'y autorisent.

En plus de la certification des comptes publics, l'évaluation des politiques publiques échoit à la Cour des Comptes.

4. L'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques est la seconde déclinaison de la mission d'assistance de la Cour des Comptes au parlement « *dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale* » et au gouvernement. A cet effet, l'article 111-13 du CJF prévoit que la Cour des Comptes « *contribue à l'évaluation des politiques publiques* ». L'évaluation effectuée par la Cour des comptes consiste à « *apprécier les résultats de la politique examinée au regard des objectifs poursuivis et des moyens mis en œuvre*¹⁷² ». Elle s'inspire des méthodes utilisées par des auditeurs internes du secteur privé. Aux termes de l'article L112-7-2 du CJF, la Cour des Comptes peut recourir, pour l'évaluation des politiques publiques « *à l'assistance d'experts désignés par le Premier président* ». Ces experts peuvent être engagés à temps plein ou partiel par des conventions conclues à cet effet. Portant le titre de conseillers experts, ils bénéficient pendant l'exercice de leurs missions des prérogatives des magistrats et sont soumis à leurs obligations. Ils prêtent un serment professionnel devant le premier président qui les affecte dans les chambres.

Les politiques concernant à la fois l'Etat et les Collectivités territoriales sont évaluées conjointement par la Cour et les chambres régionales des comptes territorialement

¹⁷¹ Toutefois, depuis 2013 la Cour publie sur son site internet les rapports de certification des deux chambres. Les rapports de 2017 sont disponibles via ces liens consultés le 26-09-2018 : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-05/20180524-rapport-certification-comptes-AN_1.pdf ; <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-05/20180518-rapport-certification-comptes-Senat-2017.pdf>

¹⁷² J M Monnier, « *les notices* » *Finances publiques*, Op. Cit., page 121 ;

compétentes. Le président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat (les présidents des commissions compétentes) peuvent saisir la Cour aux fins d'évaluation d'une politique publique déterminée. Cette faculté a été aussi ouverte au gouvernement par la loi du 13 décembre 2011, introduite au CJF. Depuis 2001, la Cour des Comptes a effectué une quinzaine d'évaluations de politiques publiques¹⁷³.

La mise en œuvre des missions ci-dessus décrites est adossée à une organisation et des modalités de fonctionnement permettant à la Cour et aux Chambres régionales et territoriales d'atteindre les objectifs qui leur sont fixés.

B. L'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes et des Chambres régionale et territoriales des Comptes

La Cour des Comptes et les Chambres régionales et territoriales des comptes constituent un ordre de juridiction dont la Cour demeure la juridiction supérieure. Les arrêts de la Cour des Comptes peuvent être déférés devant le Conseil d'Etat, juge de cassation. C'est pourquoi la doctrine l'a rangée du côté des juridictions de l'ordre administratif. Le Conseil constitutionnel réaffirme non seulement que la Cour des Comptes est indépendante vis-à-vis des pouvoirs législatifs et exécutif, mais également qu'elle est une juridiction administrative¹⁷⁴.

L'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes et des Chambres régionales et territoriales des comptes présentent beaucoup de similitudes avec ceux des juridictions judiciaires.

1. Les personnels de la Cour des Comptes et des Chambres régionales ou territoriales des comptes

La Cour des Comptes est animée par des magistrats inamovibles, nommés par décret du président de la République. Ils sont composés de quatre grades. D'abord, nous avons les auditeurs issus de l'ENA, ensuite les conseillers référendaires dont un quart est nommés au tour extérieur¹⁷⁵ et enfin des conseillers maîtres dont le tiers est nommés au tour extérieur. Avant leur entrée en fonction, les magistrats de la Cour

¹⁷³ ibidem, page 121 ;

¹⁷⁴ Voir Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC, 25 juillet 2001, cons. 106 ;

¹⁷⁵Le recrutement au tour extérieur est essentiellement effectué dans la fonction publique ;

prêtent le serment « *de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de garder le secret des délibérations et de se comporter en tout comme un digne et loyal magistrat* »¹⁷⁶.

Ces membres de la Cour des Comptes sont assistés par des personnels administratifs et de contrôle. Le personnel administratif comprend un secrétaire général et des secrétaires généraux adjoint, tous désignés parmi les conseillers référendaires. Ils pilotent les services administratifs, des archives et de la documentation. Les agents de contrôle sont les conseillers maîtres en service extraordinaire (nommés pour 4 ans), les rapporteurs extérieurs et les assistants (détachés ou mis à disposition). Ils participent aux travaux de la Cour mais ne délibèrent pas et n'exercent aucune fonction juridictionnelle.

L'organisation des Chambres régionales et territoriales des comptes est fortement inspirée « (...) *de leur vénérable devancière, la Cour des comptes, avec laquelle chacune des chambres des comptes garde des liens étroits qui se renforcent d'ailleurs au fil des évolutions législatives et réglementaires* »¹⁷⁷, soulignait M. Didier MARTRES, conseiller à la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, avant la fusion des deux chambres (Auvergne et Rhône-Alpes) en avril 2012 en application de la loi 2011-1862 du 13 décembre 2011¹⁷⁸ et du Décret 2012-255 du 23 février 2012.

Cependant, les membres (magistrats inamovibles) des chambres régionales des comptes portent les titres de conseillers, de premiers conseillers et de présidents de section et sont nommés par décret du président de la République sur proposition du Président de la Cour des Comptes. Ils sont majoritairement issus de l'ENA et du tour extérieur. Mais les magistrats de l'ordre judiciaire peuvent être détachés dans les chambres régionales des comptes. Les magistrats des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel peuvent également intégrer les chambres régionales des comptes au travers d'un concours spécial organisé à cet effet.

En 2017, la Cour des Comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, ont employé 1 777 magistrats et agents. Sur ce total, les magistrats étaient au nombre de 235 à la Cour des Comptes et 358 dans les chambres régionales et territoriales des

¹⁷⁶ Article 3 de la loi du 1^{er} juillet 2006, codifié à l'article L.120-3 Code des juridictions financières ;

¹⁷⁷ Didier MARTRES, conseiller à la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône, chambre régionale des comptes d'Auvergne (1982-2012) p. 5;

¹⁷⁸ Cette loi consacre la fusion de certaines chambres régionales des comptes qui passent de 26 à 19 ;

Comptes¹⁷⁹ (**voir l'annexe 10 sur la composition des personnels de contrôle**). Elles ont bénéficié, au programme 164 de la loi des finances pour 2017, d'un montant de 219 297 002 euros d'autorisations d'engagement et 214 107 002 euros de crédits de paiement¹⁸⁰.

A l'issue de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, puis de celle du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, le nombre des chambres régionales et territoriales des comptes a été ramené, à compter du 1^{er} janvier 2016, à treize chambres en métropole (au lieu de 22 précédemment) et quatre implantations en outre-mer¹⁸¹. Ces quatre implantations sont, compte tenu des collectivités concernées, le siège de dix chambres régionales (cinq) et territoriales (cinq) distinctes. Certaines de ces chambres partagent le même siège et ont le même président et les mêmes magistrats.

2. Les organes de la Cour des comptes et des Chambres régionales et territoriales des comptes

La Cour des Comptes est présidée par un premier président, nommé par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du Premier ministre. Elle comprend six chambres, un parquet général, un Conseil supérieur de la Cour des Comptes et quatre institutions associées¹⁸², à savoir : la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), le Conseil des Prélèvements obligatoires (CPO) et la Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteur et des droits voisins (CCOGDA).

Les chambres sont dirigées par des Conseillers maîtres nommés en Conseil des ministres sur proposition du premier président. A l'issue de la réforme¹⁸³ de la Cour entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, les chambres se sont vues confier des missions

¹⁷⁹ Cour des Comptes, rapport public annuel 2018, tome III, p.25 ;

¹⁸⁰ Voir la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ;

¹⁸¹ Cour des Comptes, rapport public annuel 2018, Op. Cit. p.14 ;

¹⁸² Le Décret n°2017-671 du 28 avril supprime le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, placé auprès du Premier président de la Cour des Comptes en 2010 ;

¹⁸³ Voir la réforme sur ce lien consulté le 2 octobre 2018 : <https://www.acteurspublics.com/2017/10/23/la-cour-des-comptes-reorganise-ses-chambres>;

thématiques. Ainsi la 1^{ère} chambre hérite des « *Compétences économiques et financières de l'État, financement de l'économie et institutions financières publiques, finances publiques et comptes de l'État, industrie, commerce et service* ». La 2^{ème} s'occupe de l'« *Énergie, transports et télécommunications, agriculture et mer, environnement* ». La 3^{ème} traite de l'« *Éducation, jeunesse et sports, enseignement supérieur, recherche, culture et communication* ». Les trois dernières chambres gèrent respectivement les questions de: « *Défense, sécurité intérieure, justice, affaires étrangères, pouvoirs publics, services du Premier ministre, administration déconcentrée, finances publiques locales, appels des jugements des CRTC* » ; « *Travail et emploi, ville et logement, cohésion des territoires, immigration et intégration, cohésion sociale et solidarité, générosité publique* » et « *Sécurité sociale, santé, secteur médico-social* ». Le rapporteur général du comité du rapport public et des programmes a rang de président de chambre de la Cour.

Le parquet général est dirigé par un procureur général, nommé et révocable par le Conseil des ministres. Le procureur est secondé par un premier avocat général et des avocats généraux, choisis parmi les conseillers référendaires, et des chargés de mission. Le parquet est chargé de veiller au bon déroulement des procédures et à l'animation du ministère public près la Cour des comptes. Il dirige en outre les parquets près les chambres régionales et territoriales des comptes.

Le conseil supérieur de la Cour des comptes, est présidé par le premier président¹⁸⁴. Il est consulté sur les questions relatives à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des Comptes, ainsi que sur les mesures individuelles se rapportant à la situation et à l'avancement des magistrats de la Cour des Comptes.

Créée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est une juridiction administrative et répressive. Elle est présidée par le premier président de la Cour des Comptes qui est secondé par le président de la section des Finances du Conseil d'Etat. Elle statue sur les violations des règles régissant les finances publiques, commises par les gestionnaires publics. Elle est composée de façon paritaire par des Conseillers d'Etat et des Conseillers maîtres de la Cour des Comptes dont le procureur y représente le ministère public. La CDBF peut

¹⁸⁴Le Conseil supérieur de la Cour des comptes a été créé par la loi n°2006-769 du 1^{er} juillet 2006. En cas de saisine d'une question disciplinaire, le Conseil est alors présidé par un Conseiller maître ;

être saisie par, outre les membres et les parquets de la Cour des Comptes et des CRC, le président du Sénat, celui de l'Assemblée nationale, le Premier ministre, le ministre chargé du budget, les autres membres du Gouvernement, les procureurs de la République et certains créanciers des personnes morales de droit public.

Le Haut Conseil des finances publiques, créé par la loi organique du 17 janvier 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, est chargé de veiller à la cohérence et à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. Il est présidé par le premier président de la Cour des Comptes et comprend douze membres (non rémunérés) composé de quatre magistrats de la Cour, de cinq personnalités qualifiées et du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Le premier président de la Cour des Comptes préside également le Conseil des prélèvements obligatoires, créé par la loi n° 2005-358 du 20 avril 2005. Aux termes de l'article L. 351-1 du CJF, il est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative à ces prélèvements. Il comprend seize membres dont huit magistrats ou hauts fonctionnaires et huit personnalités qualifiées, désignées par les ministres chargés de l'économie et des finances, des affaires sociales, de l'intérieur, et par les Présidents des chambres du parlement et du Conseil économique, social et environnemental.

La CCOGDA est présidée par un conseiller maître de la Cour des comptes et comprend, d'une part, un collège de contrôle de cinq personnes et d'autre part, un collège de sanctions de trois titulaires et trois suppléants. Créée en 2000 et régit par l'ordonnance n°2016-1823 du 22 décembre 2016 portant transposition de la directive européenne n°2014-26-UE, la CCOGDA est chargée notamment du contrôle des comptes des organismes de gestion collective et des organismes de gestion indépendants.

Quant aux chambres régionales des comptes, elles sont subdivisées en sections suivant un arrêté¹⁸⁵ du premier président de la Cour des Comptes. Le nombre de magistrats et de sections des chambres varie en fonction du poids économique de la

¹⁸⁵ Voir l'arrêté du 1er octobre 2015 fixant le nombre de sections de chaque chambre régionale des comptes ;

région et des enjeux de contrôle en place. La loi prévoit au moins trois magistrats par chambre régionale mais certaines chambres comme celles de l'Île-de-France et de Hauts-de-France disposent respectivement de 51¹⁸⁶ et 33¹⁸⁷ magistrats.

Les parquets des CRTC sont dirigés par des procureurs financiers assistés d'un ou plusieurs magistrats, nommés et révocables par décret sur proposition du premier président et du procureur général près la Cour des Comptes. Les parquets veillent au bon déroulement des procédures à travers leurs avis, conclusions et réquisitions. Ils rendent compte au parquet général de la Cour des Comptes dont ils sont les correspondants.

Le conseil supérieur des CRTC est présidé par un conseiller maître de la Cour des Comptes. Il est chargé d'établir chaque année les listes d'aptitude à l'emploi de président de Chambre régionale et de président de section.

Si la bonne gestion des finances publiques est une préoccupation des Etats, les systèmes de contrôle externe voire juridictionnels mis en place diffèrent selon l'organisation administrative et les régimes politiques des pays. Ainsi, à l'inverse du système français, marqué par l'indépendance des juridictions financières vis-à-vis du Parlement et de l'exécutif, le modèle anglo-saxon de contrôle des finances publiques est plutôt caractérisé par ses liens étroits avec le Parlement.

Paragraphe 2 : Le système anglo-saxon de contrôle juridictionnel des finances publiques

Le contrôle des finances publiques dans les pays de tradition anglaise se traduit par un appui aux différents parlements qui peuvent engager la responsabilité de l'exécutif, en raison des régimes parlementaires en place. Il s'inspire du « *modèle de Westminster* »¹⁸⁸ né au Royaume-Uni. Plusieurs pays utilisent ce système, notamment les Etats-Unis¹⁸⁹, le Canada¹⁹⁰, l'Inde¹⁹¹, l'Australie¹⁹² et la Chine¹⁹³. C'est pourquoi

¹⁸⁶Voir le rapport d'activité 2017 de la Chambre régionale de l'Île-de-France op cit page 4 ;

¹⁸⁷ Rapport d'activité 2017 de la Chambre régionale de Hauts-de-France page 6 ;

¹⁸⁸P. MORDACQ, Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes, *la mise en œuvre des programmes de réforme des finances publiques : Essai d'étude comparative*, Revue Gestion & Finances Publiques n° 8-9 - août-septembre 2010 p 647 ;

¹⁸⁹ Voir le *Government Accountability Office (GAO)*, traduit en Français comme Bureau de la responsabilité du gouvernement ;

¹⁹⁰ Voir le Vérificateur général (VG) ;

notre étude portera sur le système de contrôle des finances publiques au Royaume-Uni qui comprend au niveau national, le National Audit Office¹⁹⁴ (A) appuyé par des cabinets d'audit privés à l'échelon local (B).

A. Le National Audit Office

Le *National Audit Office* est l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques anglaises, créé en 1984 par le *National Audit Act*¹⁹⁵ (NAA). Il succède à l'*Exchequer and Audit Department*¹⁹⁶ (E&AD) institué en 1866 par l'*Exchequer and Audit Department Act*¹⁹⁷. Cette loi crée également le poste de *Comptroller and Auditor General*¹⁹⁸ (C&AG) qui réunissait les pouvoirs des anciens commissaires de vérification des comptes publics et celui du Contrôleur général de l'Echiquier.

Dirigé par le *Comptroller and Auditor General*, le *National Audit Office* est une autorité indépendante du Gouvernement qui examine, pour le Parlement, les comptes publics britanniques à l'exception de ceux des collectivités locales. Ses contrôles s'exercent exclusivement sur les comptes de l'Angleterre. Ceux des gouvernements écossais, gaulois et nord-irlandais sont contrôlés respectivement par l'*Audit Scotland* (Audit écossais, le *Wales Audit Office* (Bureau d'audit du pays de Galles) et le *Northern Ireland Audit Office* (Bureau d'audit d'Irlande du Nord).

Les Chambres du NAO correspondent aux départements ministériels. Chaque chambre est divisée en deux sections dédiées respectivement à l'audit financier et à l'audit de performance¹⁹⁹. Chaque année le NAO engage 70 stagiaires qu'il forme pendant 3 ans. A l'issue de l'examen d'expert-comptable, les meilleurs sont promus « *audit principal* ». Les autres vont vers les entreprises avec l'expérience au NAO²⁰⁰.

¹⁹¹ *Indian Audit and Accounts Service* (Service d'audit et de comptabilité indien);

¹⁹² *Australian National Audit Office* (ANAO), (Bureau d'audit national australien);

¹⁹³ Voir le National Audit Office of China ;

¹⁹⁴ Bureau d'audit national ;

¹⁹⁵ Loi sur l'audit national ;

¹⁹⁶ Département des finances et de l'audit ;

¹⁹⁷ Loi sur le Ministère des Finances et de l'audit ;

¹⁹⁸ Contrôleur et vérificateur général ;

¹⁹⁹ E.TOWNSEND, *Comment font les autres ? L'exemple du NAO dans la certification des comptes en Grande-Bretagne*, Revue Gestion & Finances Publiques n° 1 janvier 2013 p 15

²⁰⁰ Ibidem p 14 ;

En vertu de la loi de 2011 sur la responsabilité budgétaire et l'audit national (*the Budget Responsibility and National Audit Act 2011*), le *Comptroller and Auditor General* est nommé par la reine par lettres patentes à la suite d'une adresse présentée par le Premier ministre à la Chambre des communes avec l'accord du président du Comité des comptes publics (*Public Accounts Committee (PAC)*)²⁰¹. La durée de son mandat n'est pas fixée mais il ne peut être révoqué qu'avec le vote des deux chambres du Parlement²⁰² à l'issue d'une allocation effectuée à cet effet par le Premier ministre. Le Parlement, sur proposition de la Commission des comptes publics²⁰³ de la Chambre des communes, établit le budget du NAO, examine sa performance et nomme ses auditeurs externes. Dans la procédure budgétaire britannique, le budget est préparé par la Trésorerie qui l'exécute après le vote. Elle gère également les deux principales caisses de l'Etat : le Fonds consolidé (*Consolidated Fund*) et le Fonds National Loans (*National Loans Fund*)²⁰⁴.

Contrairement à la Cour des Comptes française, *le National Audit Office* n'est pas une institution judiciaire²⁰⁵ et n'exerce aucune fonction juridictionnelle. Les gestionnaires des finances publiques britanniques sont passibles des juridictions ordinaires. Ce système pourrait inspirer le contrôle des finances publiques orienté vers la recherche de l'efficacité et la performance des administrations publiques. Il est *a contrario* du système de contrôle de la régularité des opérations financières qui fait appel aux juridictions financières pour sanctionner les éventuelles violations des textes. Il pourrait contribuer à l'efficacité de la future juridiction financière malienne en ce qu'elle doit émettre «*un avis sur les rapports annuels de performance*»²⁰⁶.

²⁰¹ Cette Commission équivaut à la Commission des Finances de l'Assemblée nationale française ;

²⁰² Il est nécessaire de rappeler que le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est bicaméral. Il comprend : la Chambre des lords et la Chambre des communes. La chambre des Lords est composée de membres non élus, appelés les *Lords Spiritual* (évêques) et des *Lords Temporal* (titulaires d'une pairie). La Chambre des Communes est constituée de députés (*Members of Parliament MPs*) élus aux suffrages universels directs. Il est à noter également que tous les ministres sont membres de la Chambre des Communes ;

²⁰³ La « *Public Accounts Commission* » est composée de neuf membres de la Chambre des Communes chargée du contrôle du NAO. Elle est différente du « *Public Accounts Committee* » en charge du contrôle des dépenses publiques et présidé par un membre de l'opposition parlementaire ;

²⁰⁴ Le Fonds consolidé est la caisse qui centralise toutes les dépenses du gouvernement. Le *National Loans Fund* enregistre tous les mouvements de fonds liés aux opérations d'emprunt du gouvernement.

²⁰⁵ A. GUIGUE, *la « Constitution financière » du Royaume-Uni*, in A. ANTOINE, *le Droit public britannique : états des lieux et perspectives*, Acte du Colloque du 14 novembre 2014, Société de Législation comparée, p 121 ;

²⁰⁶ Article 74 de la loi du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances ;

Toutes les décisions du NAO sont prises au nom du *Comptroller and Auditor General* qui remplit deux fonctions essentielles²⁰⁷ : l'audit financier (*Financial audit*) et l'audit de performance (*value for money audit*).

1. L'audit financier

Sous la dénomination de l'audit financier, le NAO « *effectue un contrôle de sincérité, de régularité et de conformité des comptes* »²⁰⁸ correspondant au contrôle des comptes et de la gestion réalisé par les juridictions financières françaises. L'audit financier qui est également comparable à la certification des comptes publics en France (*voir supra*), vise à identifier les améliorations à apporter au système de contrôle comptable et financier. Pour ce faire, le NAO disposant de ses propres normes d'audit approuvées par le *Public Accounts Committee (PAC)*.

L'audit financier exercé par le NAO s'appuie sur deux techniques de vérification utilisées non seulement par des cabinets d'audit privés mais également par la Cour européenne des Comptes. Il s'agit de la vérification du système (*system based audit*) et les tests directs (*direct substantive testing*). La vérification du système est appliquée pour examiner la fonctionnalité du contrôle comptable et financier. Les tests directs sont utilisés pour mesurer les risques d'une entité par des calculs de probabilités statistiques.

La compétence du *Comptroller and Auditor General* en matière d'audit financier est encadrée par des textes très épars parmi lesquels figurent la loi de 1866 (article 21 et suivants) et la loi de 1921 (article 1 et suivants). M. SZAFRANSKIS²⁰⁹ rappelle que lors de la mise en place du NAO, « *le gouvernement, contre l'avis du PAC n'a pas jugé utile de revoir les dispositions en vigueur* ». C'est pourquoi, poursuit-il « *il est difficile d'établir une classification logique de la compétence du C&AG* » avant de conclure que « *le principe général qui sous-tend la pratique existante est que lorsqu'une source importante de revenu d'une entité est l'argent public, le C&AG doit être nommé auditeur ou avoir le droit d'inspecter ses comptes* ».

²⁰⁷E.TOWNSEND, *Comment font les autres ? L'exemple du NAO dans la certification des comptes en Grande-Bretagne*, Revue Gestion & Finances Publiques Op. Cit. p 13 ;

²⁰⁸Ibidem p. 153 ;

²⁰⁹A.SZAFRANSKIS, *le National Audit Office, douze ans d'existence* RFFP, n°57, 1997, p 149 ;

Suivant ce principe, le *Comptroller and Auditor General* examine et certifie pour la Chambre de Communes :

- les comptes d'affectation (*appropriation Accounts*) qui sont les comptes de tous les ministères (1866 art 22 et 1921 art 1) ;
- les comptes de recettes (*revenue Accounts*) collectées par les ministères des coutumes et l'accise de la Reine et les recettes de l'intérieur²¹⁰ ;
- les comptes de la section 3 qui sont des comptes d'une entité spécifiée dans une convention ;
- les *Store and Stock Accounts* qui sont des comptes de stocks (1921 art 4) ;
- les *Trading Accounts* et *Trading Fund* qui sont des comptes publics régis par les règles du secteur privé (*Gouvernement Trading Act 1990*) ;
- Les soumis à dispositions particulières qui sont des comptes de certaines structures publiques à statut particulier telles que le *British Museum* ;
- Le compte du fonds consolidé et celui du fonds national d'Avances (1968 art 12).

En outre, à la demande de la trésorerie et par convention, le *Comptroller and Auditor General* effectue des audits des organismes tels que le *Contingencies Funds*. Il faut noter également que le C&AG a seulement des droits d'inspections sur certains comptes comme ceux de certains organismes non gouvernementaux. Ces droits dépendent de l'accord du ministère de tutelle.

Le NAO audite chaque année environ 500 comptes²¹¹ dont la plupart sont répertoriés dans le Manuel d'information financière du gouvernement (*the government's Financial Reporting Manual*). A l'issue de ses audits, le *Comptroller and Auditor General* appose la formule de certification selon la nature des comptes audités. Ainsi, les comptes réguliers régis par les règles de la comptabilité de caisse (*cash basis*) reçoivent la qualification « *présentés convenablement* ». Les comptes réguliers obéissant au principe de la comptabilité patrimoniale sont considérés comme présentant « *l'image fidèle* » (*true and Fairview*)²¹² comme dans la comptabilité privée.

En cas de constatations d'irrégularités ou erreurs, les comptes, l'auditeur émet des réserves ou des désaccords sur un ou plusieurs points comme le fait la Cour des

²¹⁰ *Her Majesty's Customs and Excise (HMCE) and Inland revenue (IR)*;

²¹¹ Site du NAO : <https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/audit-of-financial-statements/> , consulté le 12 octobre 2018 ;

²¹² SZAFRANSKIS Albert, *le National Audit Office, douze ans d'existence* RFFP op cit p 154 ;

Comptes française. La non certification d'un compte donne lieu à un rapport circonstancié du *Comptroller and Auditor General* qui peut entraîner l'audition devant le Comité des comptes publics (*Public Accounts Committee*). L'auditeur peut également saisir directement l'entité contrôlée d'une lettre de gestion (*management letter*) dans laquelle il propose des améliorations à apporter aux procédures utilisées par l'organisme en question.

Le *Comptroller and Auditor General* adresse chaque année au Parlement un rapport « *d'une vingtaine de pages* » contenant l'ensemble des certifications des comptes du budget de tous les ministères. Contrairement à la France, ce rapport n'accompagne pas le projet de loi de règlement. En outre, à l'inverse des juridictions financières françaises qui peuvent sanctionner les comptables publics, le NAO n'a aucun pouvoir de sanction. Toutefois, les agents comptables (*Accounting Officers*), nommés dans les ministères par la Trésorerie pour assurer la régularité et la gestion des comptes peuvent faire l'objet d'audition devant le Comité des comptes publics du Parlement pour répondre aux questions du *Comptroller and Auditor General*. Il faut noter que le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics qui caractérise la gestion des finances publiques françaises avec beaucoup d'assouplissements²¹³, n'existe pas dans le système britannique. Ceci explique une collaboration accrue entre ces deux acteurs de la gestion des deniers publics, y compris dans le cadre de l'audit de performance.

2. L'audit de performance

Les missions du NAO en matière d'audit de performance sont définies par les articles 6 à 9 du NAA. L'audit de performance consiste dans la vérification de l'utilisation des ressources publiques selon les critères d'économie, d'efficience et d'efficacité (« les 3E »)²¹⁴. Il s'apparente à l'évaluation des politiques publiques effectuée par la Cour des Comptes en France. Aux termes de l'article 6 du texte ci-dessus cité, le

²¹³ Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics connaît aujourd'hui beaucoup d'assouplissements découlant de la logique de confiance qui succède à la traditionnelle logique de méfiance des acteurs de la gestion des finances publiques. Voir sur cette question, Réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, par Luc Saïdj RFFP n° 41 – 1993, p. 64 ;

²¹⁴ SZAFRANSKIS Albert op. cit. p 157-158 souligne que le critère d'économie « *consiste à minimiser les coûts des ressources utilisées tout en respectant les exigences de qualité* ». Il poursuit en indiquant que si l'efficience recherche « *la relation entre les résultats atteints et les ressources utilisées* », l'efficacité « *a trait à l'adéquation entre les résultats et les objectifs* » ;

Comptroller and Auditor General « peut procéder à des examens de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité avec lesquels tout service, autorité ou autre organisme (...) a utilisé ses ressources ». Si ses pouvoirs sont discrétionnaires dans ce domaine, il doit tenir compte des propositions du Comité des Comptes publics. Il ne doit pas se prononcer sur « le bien-fondé des objectifs politiques de tout service faisant l'objet d'un examen »²¹⁵. L'interdiction du NAO d'apprécier les objectifs des politiques publiques s'explique par le fait ces dernières relèvent du domaine politique. Par conséquent, la discussion de leurs objectifs et leur sanction doivent être réservées au Parlement.

Les compétences du *Comptroller and Auditor General* sont plus étendues en matière d'audit de performance que dans le domaine de l'audit financier. En effet, l'audit de performance s'exerce non seulement sur les comptes faisant de l'audit financier mais également à tous les comptes des organismes dont les dirigeants sont nommés par la reine ou dont la moitié des ressources est constituée de ressources publiques (art 7 du NAA). Il faut rappeler que les entreprises nationalisées ne sont pas soumises à l'audit de performance du NAO. La procédure de l'audit de performance implique deux étapes. La première est l'étude préliminaire qui permettra aux auditeurs de déterminer si la situation de l'organisme en question nécessite des vérifications plus approfondies. La seconde est l'exploitation des hypothèses identifiées et des preuves recueillies dans la précédente phase en vue de tirer des conclusions.

Chaque année, le NAO réalise environ 60 études d'optimisation des ressources « *value for money studies* »²¹⁶ qu'il adresse au Parlement. Ses auditeurs ont accès « raisonnable »²¹⁷ à tous les documents nécessaires à l'élaboration de leurs rapports. En vertu de l'article 9 du NAA, le NAO peut saisir le parlement de ses rapports tout au long de l'année. Ce qui lui permet de tirer des conclusions sur des questions d'actualité. Les rapports du NAO sont examinés par le Comité des comptes publics en lieu et place de la Chambre des Communes au cours d'une quarantaine d'audiences par an. Les agents comptables (*Accounting Officers*) sont auditionnés sur les comptes de leur ministère. Ils sont déliés de leur devoir de réserve lorsque les questions portent

²¹⁵ « *to question the merits of the policy objectives of any department in respect of which an examination is carried out*», Article 6 (2) du NAA.

²¹⁶ Voir ce lien du NAO : <https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/value-for-money-programme/> , consulté le 12 octobre 2018 ;

²¹⁷ L'article 8 du NAA parle d'un droit d'accès « *at all reasonable times to all such documents as he may reasonably require*».

sur la conformité et la régularité. En revanche, si les ministres ne les suivent pas dans la gestion financière, notamment en ce qui concerne les aspects d'économie et d'efficacité, le *Comptroller and Auditor General* le mentionne dans ses rapports.

Dépourvu de pouvoir de sanction des comptables publics, le NAO a une double mission d'assistance au Comité des comptes publics. D'abord, avant chaque séance, il expose aux membres du Comité les principaux problèmes relevés dans ses rapports et leur suggère les questions à poser aux agents comptables et aux représentants de la Trésorerie. Ensuite, il élabore le projet de rapport et le communiqué de presse du Président du Comité au terme de l'audience. La Chambre des Communes est informée régulièrement des rapports du Comité comportant des observations auxquelles doit répondre le gouvernement dans un délai de deux mois. La réponse gouvernementale est publiée dans une note de finances (*Treasure Minute*). Les rapports du Comité et les notes de finances font l'objet de débat parlementaire une fois par an mais ne donnent pas lieu à un vote. Il convient de rappeler que le NAO soustrait ses travaux d'audit aux cabinets privés qui ont beaucoup plus de marges dans le contrôle des finances publiques locales.

B. Le contrôle des finances publiques locales

La loi de 2014 sur l'audit et la responsabilisation au niveau local (*The Local Audit and Accountability Act 2014*)²¹⁸ a consacré la fermeture de la Commission d'audit (*Audit Commission*). Créée en 1983 comme organisme indépendant, cette commission avait pour mission non seulement de vérifier que les dépenses des collectivités territoriales étaient effectuées de manière « *économe, efficiente et efficace* » mais également de promouvoir le meilleur rapport qualité/prix (*Best value for money*). Pour ce faire, elle nommait les auditeurs des finances du secteur public local, établissait les normes pour les auditeurs et supervisait leur travail.

Les fonctions de la commission d'audit ont été transférées aux cabinets d'audits privés et au secteur bénévole, sous la supervision du NAO. En effet, selon la loi de 2014 susvisée, le *Comptroller and Auditor General* est chargée de la préparation, la publication et la mise à jour du code de pratique de l'audit²¹⁹. Le code prévoit les obligations auxquelles doivent être soumis les auditeurs locaux dans le cadre de l'audit

²¹⁸ Voir sur <https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/local-audit/> visité le 12 octobre 2018

²¹⁹ «*the preparation, publication and maintenance of the Code of Audit Practice*» (art 1^{er} loi de 2014) ;

des dépenses des collectivités territoriales. Ladite loi reconnaît également au *Comptroller and Auditor General* le droit d'« examiner l'économie, l'efficacité et l'efficacités avec lesquelles les autorités locales et d'autres organismes publics locaux utilisent leurs ressources »²²⁰.

Les collectivités territoriales doivent désigner leurs propres auditeurs au plus tard le 31 décembre²²¹ précédant l'exercice pour lequel les comptes doivent être audités. Les contrats d'audit sont renouvelables mais leur durée d'un ne doit pas excéder cinq ans. La collectivité doit publier le choix du vérificateur retenu. Les auditeurs locaux peuvent avoir accès à tous les documents nécessaires pour leur permettant d'effectuer leur audit. À la fin de l'audit, l'auditeur émettra soit un avis « *sans réserve* » si les comptes de l'organisme représentent une image « *juste et équitable* » de ses finances, soit un avis « *nuancé* ». Dans ce cas, il expose ses préoccupations dans le rapport d'audit. Les rapports sont adressés aux entités contrôlées et aux parlementaires intéressés. Ils peuvent également être rendus publics. Ce qui permet à la presse et aux citoyens d'y accéder.

L'étude des systèmes français et anglo-saxon de contrôle juridictionnel des finances publiques nous permet de retenir leurs meilleures pratiques pour proposer des schémas institutionnels d'une juridiction financière autonome au Mali.

Section II : les schémas institutionnels possibles d'une juridiction financière autonome au Mali

L'instauration d'une juridiction financière autonome au Mali doit prendre en compte les insuffisances²²² juridiques et institutionnelles apparues dans le contrôle juridictionnel des finances publiques. La prise en charge de ces dysfonctionnements (*v. supra*) nous amène à proposer la transformation de l'actuelle Section des Comptes de la Cour suprême en une Institution Constitutionnelle équidistante des pouvoirs législatif et exécutif (paragraphe 1). Elle appelle également la redéfinition des missions et l'ancrage institutionnel du Bureau du Vérificateur général (paragraphe 2).

²²⁰«*may examine the economy, efficiency and effectiveness with which local authorities and other local public bodies use their resources*»;

²²¹Voir M. Sandford, *Local audit in England*, la Bibliothèque de la Chambre des Communes, novembre 2016 p.4 ;

²²² Voir notamment le rapport de la mission relative à l'analyse des attributions des structures de contrôle externe op cit. p.65-66 ;

Paragraphe 1: Une juridiction des Comptes comme institution constitutionnelle équidistante des pouvoirs législatif et exécutif

La mue de la Section des Comptes en une juridiction financière autonome nécessite qu'elle soit dotée d'un statut constitutionnel garantissant son indépendance vis-à-vis de l'Assemblée nationale et du Gouvernement (A). Elle requiert également l'institution d'un corps de magistrats financiers bénéficiant des prérogatives découlant de l'exercice normale de leurs missions et soumis aux exigences particulières du contrôle de la gestion publique (B).

A. Une consécration constitutionnelle de la juridiction des Comptes

La définition d'un statut constitutionnel de la juridiction des comptes constitue le socle de son indépendance. Elle est également le « *meilleur moyen pour parer à l'inertie des pouvoirs publics* »²²³. C'est pourquoi la déclaration de l'INTOSAI de Lima a réaffirmé que : « *l'établissement des Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques et le niveau d'indépendance qui leur est nécessaire, doivent être précisés dans la Constitution...* ». Ainsi, la Constitution malienne devrait non seulement instituer la juridiction des comptes comme une institution constitutionnelle mais également prévoir des garanties d'indépendance à ses membres.

A l'instar de la Cour des Comptes française²²⁴ et des juridictions financières ayant adopté le modèle napoléonien²²⁵, notamment celles de l'espace UEMOA, la juridiction des Comptes du Mali devrait bénéficier d'une consécration constitutionnelle définissant ses missions et son statut organique. D'ailleurs, les Cours des Comptes de l'UE²²⁶ et de l'UEMOA²²⁷ ont reçu des reconnaissances de valeur constitutionnelle découlant respectivement du Traité de Maastricht et celui instituant l'UEMOA.

²²³ D. OUEDRAOGO, *l'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA, étude sur l'évolution des cours des comptes*, thèse pour le doctorat en droit soutenue le 29 novembre 2013, Université Montesquieu-Bordeaux IV p. 91 ;

²²⁴ C'est sous la V^{ème} République que la Cour des Comptes a véritablement connu sa consécration constitutionnelle même si la Constitution de 1946 (art 18) évoquait sa mission d'assistance à l'Assemblée nationale ;

²²⁵ D. OUEDRAOGO, *l'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA*, Op. Cit. p. 48;

²²⁶ Michel CRETIN, « *La Cour des comptes de l'UE : méthodes et résultats* », Revue Gestion et Finances publiques, n°5, mai, 2011, p. 294-295 ;

²²⁷ Voir l'article 38 du traité et la section II du protocole additionnel sur la Cour des comptes de l'UEMOA.

Au Mali, les deux derniers projets de révision constitutionnelle ont proposé deux statuts différents de la Cour des Comptes. Le rapport²²⁸ du Comité d'experts de la mission de réflexion sur la consolidation de la démocratie au Mali, duquel découle le projet de révision constitutionnelle de 2012 (*v. supra*), prévoyait la création par une loi d'une Cour des Comptes comme une juridiction suprême d'un ordre juridictionnel²²⁹ composé de chambres régionales de comptes chargées des Collectivités territoriales. Il excluait toute assise constitutionnelle tant à la Cour qu'au statut de ses membres.

Le projet de loi constitutionnelle de 2017 réservait son titre XII (articles 130 à 134) à une Cour des Comptes en tant que « *une juridiction administrative indépendante chargée de la vérification des comptes publics et du jugement des comptables publics de l'Etat* ». Il lui assignait également comme mission le contrôle de « *la régularité des opérations financières des institutions publiques et des organismes privés recevant des fonds publics* » et l'assistance au Parlement et au Gouvernement « *dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et dans l'évaluation des politiques publiques* ».

Le contraste de ces deux dispositifs réside dans la création ou non d'un ordre juridictionnel financier autonome et dans l'intégration éventuelle de la juridiction financière dans l'ordre juridictionnel administratif comme c'est le cas en France où le Conseil d'Etat est le juge de cassation des décisions de la Cour des Comptes. Le statut et l'ancrage du Bureau du Vérificateur Général (*voir infra*) constitue également un point de divergence entre les deux propositions.

A la lumière des précédentes études, du contexte institutionnel actuel²³⁰ et des enjeux liés à la transparence dans la gestion des affaires publiques, il paraît impérieux d'inscrire dans la Constitution la nature et les missions de la Cour des Comptes lui garantissant l'autonomie financière et l'indépendance nécessaires à l'exécution de ses attributions. Cela démontrerait la place réservée à l'objectif de transparence dans la

²²⁸République du Mali, *Rapport Daba DIAWARA*, Octobre 2008, p.173, accessible via ce lien http://ddata.over-blog.com/xxxxxy/1/35/48/78/Mali-Rapport_Daba_Diawara--corps-.pdf. consulté le 12 octobre 2018 ;

²²⁹ J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, 11e éd., Montchrestien, 2009, p.15 définit l'ordre juridictionnel comme « un ensemble de juridictions constituant une hiérarchie unique et soumise au contrôle d'une Cour suprême » ;

²³⁰ Le Mali s'est doté pour la première fois d'un Ministère en charge de la transparence de la vie publique auquel sont rattachés le Contrôle général des services public (jadis relevant du Premier ministre) et l'Office central de lutte contre l'Enrichissement illite (précédemment rattaché au Ministère de la Justice).

gestion des finances publiques qui constitue une priorité des pouvoirs publics (Cf. *PAGAM-PREM, OCLEI, BVG*).

L'indépendance financière de la future juridiction financière devrait se traduire par la création d'un programme « *Cour des Comptes et autres juridictions financières* » dans la même mission que la Cour suprême, la Cour Constitutionnelle et l'Assemblée nationale. Elle pourrait être renforcée par l'exemption « des mesures de régulation budgétaire décidées par l'exécutif »²³¹. Deux autres aspects nécessitent un choix.

1. La nature de la juridiction financière

En France, la nature de la Cour des Comptes a fait l'objet d'intenses débats doctrinaux²³². Elle a été traitée de « *juridiction introuvable* »²³³ avant que le Conseil constitutionnel ne la considère comme « (...) *une juridiction administrative* »²³⁴. Mais certains Etats membres de l'UEMOA ont institué un ordre juridictionnel financier autonome au sommet duquel se trouve une Cour des Comptes qui est, en même temps, le juge de l'appel et de la Cassation des décisions rendues par les chambres régionales de comptes. Elle statue sur les pourvois en cassation à travers une chambre spéciale²³⁵ ou des chambres réunies²³⁶. D'autres pays tels que le Portugal, la Grèce et la Turquie, utilisant le système latin, disposent également d'un ordre juridictionnel financier autonome²³⁷.

Dans le cas malien, le choix d'une juridiction financière relevant de l'ordre administratif semblerait plus approprié dans la mesure où il éviterait les conflits de compétence

²³¹ A. LEFEVRE, l'indépendance financière de l'autorité judiciaire : quelques éléments d'analyses, RFFP n°142, mai 2018, p.50 ;

²³² G. VEDEL, « *La Cour des comptes et le juge administratif de droit commun* », in *La Cour des comptes d'hier à demain*, Acte des Journées Cour des comptes-Université, Strasbourg , 13-14 mai 1977, Annale de la faculté de droit et des sciences politiques et de l'institut de recherches juridiques, politiques et sociales de Strasbourg, Tome XXVII, p.356 ;

²³³ N. BAVAREZ, la Cour des Comptes : juridiction introuvable ?, recueil Dalloz Sirey 1992 p. 173-179. Voir également J. MAGNET, *Défense, illustration et amendement de la juridiction des Comptes*, RFFP n°41, 1993, p.30

²³⁴ Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001 du Conseil Constitutionnel ;

²³⁵ L'article 97 al. 2 de la LO sur la Cour des Comptes burkinabé dispose que « *Pour statuer en cassation, la Cour (des comptes) se compose, sous la présidence du Premier Président, de deux membres de chacune des autres chambres de cette juridiction* » ;

²³⁶ Voir l'article 33-3 de la LO n°2012-08 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ;

²³⁷D. OUEDRAOGO, *l'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA*, op.cit. p. 48 citant M. Luc SAIDJ, « *Le modèle des Cours des comptes : traits communs et diversité* », », RFFP n°101, mars 2008, p.49 ;

entre la Cour suprême et la Cour des comptes qui, toutes deux, auraient en charge l'application des règles du Droit public. La première serait donc le juge de cassation des arrêts de la seconde, elle-même juge d'appel des jugements de ces chambres régionales et juge de première instance de certaines affaires, sur le modèle français. Cette juridiction financière devrait s'appuyer sur des chambres régionales des comptes qui contrôlèrent les finances des collectivités territoriales auxquelles seront transférées 30% des recettes budgétaires, au 31 décembre 2018. Ces chambres régionales assureraient ainsi le contrôle des finances du secteur public local qui s'inscrira dans la régionalisation adoptée lors des états généraux sur la décentralisation tenues en 2013.

Ce dispositif pourrait aussi contribuer au respect des conventions internationales ratifiées par le Mali, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui dispose en son article 14-5 que « *toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure* ».

2. Les missions de la juridiction financière

En France, la définition du rôle pluriel de la Cour des Comptes va de pair avec la reconnaissance de « *la qualité des comptes publics, comme un objectif (obligation ?) de valeur constitutionnelle* »²³⁸. Les missions constitutionnelles de la future juridiction financière pourraient s'inspirer de ce schéma et reprendre les fonctions de l'actuelle Section des Comptes (jugement des comptes des comptables publics ; assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ; évaluation des politiques publiques ; le contrôle des comptes et de la gestion publics), en adjoignant la certification des comptes de l'Etat et de certaines grandes Collectivités territoriales. Cette dernière mission qui ne figure ni dans la loi relative aux lois de finances ni dans celle qui régit la Cour suprême, nécessitera des réformes budgétaires et de la comptabilité publique. Elle suppose un certain laps de temps pour aboutir.

Ces missions doivent s'exercer sur les services centraux, déconcentrés, rattachés, extérieurs et personnalisés de l'Etat et les Collectivités territoriales. Elles doivent pouvoir s'appliquer également aux autorités administratives indépendantes, aux

²³⁸ . R. HERTZOG, « *vers une refondation des juridictions financières* », Revue Gestion et Finances publiques, n°1, janvier, 2013, p. 43 ;

institutions de la République, y compris le Parlement. Le contrôle des comptes du Parlement permettra de renforcer non seulement la confiance du citoyen en l'Etat mais également la démocratie de façon générale. Sans enfreindre le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, il peut être régi par des conventions liant le Parlement à la future Cour des Comptes, à l'instar des accords entre les chambres du Parlement et la Cour des Comptes français. La Cour des Comptes doit avoir une compétence générale sur tout organisme bénéficiant d'un concours financier de l'Etat ou autorisé à percevoir des prélèvements obligatoires. A terme, elle doit être « *une institution de la vigilance et de l'alerte* »²³⁹.

Afin de garantir la mise en œuvre satisfaisante de ces missions les personnels de la Cour des comptes qui devraient bénéficier de statuts appropriés et de conditions de travail à la hauteur de leurs missions.

B. Les Statuts des personnels de la juridiction des Comptes

Le second facteur déterminant de l'indépendance et de l'efficacité de la future Cour des Comptes réside dans le statut de ses membres. Ainsi, la Constitution devrait renvoyer à une loi l'instauration d'un statut de magistrats financiers pour les membres de la Cour des Comptes. Ce statut devrait les rendre inamovibles et leur conférer toutes les garanties déjà reconnues à leurs collègues des ordres judiciaire et administratif. Il devrait expliciter les modes de recrutement et de formation initiale et continue des membres des juridictions financières.

Le contrôle des finances publiques ne peut être mené efficacement qu'avec des magistrats financiers disposant d'un statut sécurisant leur carrière. Ceux-ci devraient être appuyés par des spécialistes de l'évaluation, de la certification et l'analyse économique pour permettre à la Cour des Comptes de renforcer sa légitimité et son impartialité. Pour ce faire, il faudrait recourir à d'autres catégories de personnels.

Les personnels administratif et auxiliaire de la Cour devraient également bénéficier de conditions particulières de travail. Régies par le code du travail, ces conditions peuvent faire l'objet d'un accord d'établissement accordant des avantages permettant d'attirer les meilleures compétences pour appuyer les membres des juridictions de Comptes

²³⁹ J. PICQ, « *La Cour des Comptes et l'information des citoyens* », Revue Gestion et Finances publiques, Op. Cit p. 10 ;

dans le contrôle des comptes et de la gestion des administrations publiques d'Etat et des Collectivités territoriales. Cet accord collectif de travail devrait être soutenu par des moyens financiers alloués à la Cour des Comptes pour lui permettre de disposer des ressources humaines qualifiées et en nombre suffisant.

L'attribution à la juridiction des comptes des missions ci-dessus évoquées impliquerait le repositionnement du Bureau du Vérificateur général.

Paragraphe 2 : le Bureau du Vérificateur général, un organe d'appui au Parlement ou intégré à la Cour des Comptes

La création d'une juridiction des comptes impacterait forcément les missions actuelles du Bureau du Vérificateur général (*v. supra*). D'ailleurs, le rapport de la mission d'analyse des attributions des structures de contrôle externe a souligné la nécessité de revoir le « *champ d'intervention et la redéfinition des missions du Bureau du vérificateur général* »²⁴⁰ et a recommandé trois alternatives : le rattachement administratif du Bureau du Vérificateur général à la Présidence de la République, son rattachement au pouvoir législatif ou son intégration dans la future Cour des Comptes.

Si la nécessité de la création d'une Cour des Comptes est peu débattue, le positionnement du Bureau du Vérificateur général fait l'objet d'intenses discussions²⁴¹. L'hypothèse d'un rattachement à la Présidence de la République ne convainc guère. Elle impliquerait une politisation du contrôle externe des finances publiques qui fragiliserait sa légitimité. Elle consacrerait également le rattachement à la Présidence de la République d'une seconde structure de contrôle après la Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration. Dès lors, il serait plus judicieux soit de repositionner le Bureau du Vérificateur général auprès du Parlement (A), soit de le fusionner avec l'actuelle Section des Comptes afin de former la future Cour des Comptes (B).

A. Le Bureau du Vérificateur général, un organe d'appui au Parlement

Indubitablement, le Bureau du Vérificateur général a acquis une expertise et bénéficie d'une réelle reconnaissance dans le domaine du contrôle des finances publiques, grâce à ses moyens humains et financiers et à son organisation. En vue de

²⁴⁰ Rapport Op. Cit. p 12

²⁴¹ Rapport Daba DIAWARA Op. Cit. p 68 et suivantes ;

sauvegarder cet acquis du Bureau du Vérificateur général, il serait convenable de revoir ses missions et son ancrage institutionnel. Le recentrage de ses missions et de son positionnement permettra d'éviter le doublement des missions avec les autres structures de contrôle, notamment la Cour des Comptes.

Pour ce faire, les nouvelles missions du Bureau du Vérificateur général peuvent être l'appui du Parlement dans le contrôle des finances publiques et l'évaluation des politiques publiques. Dans le cadre du contrôle des finances publiques, un texte pourrait intervenir pour fixer les conditions dans lesquelles le Parlement saisit le Bureau du Vérificateur général, soit pour des enquêtes ponctuelles, soit pour l'examen des comptes des organismes publics en prélude au projet de loi de règlement ou des interpellations des ministres par les parlementaires.

Le Bureau du Vérificateur général pourrait être également un organisme d'appui de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances. Cette mission peut s'inscrire dans l'optique d'un renouveau du contrôle parlementaire des finances publiques tourné vers l'examen approfondi non seulement des projets de loi de règlement mais également des comptes des organismes publics.

En matière d'évaluation de politiques publiques, le Bureau du Vérificateur général peut être amené à vérifier l'efficacité, l'efficience et l'économie des différentes politiques publiques, sur initiative de l'Assemblée nationale ou *proprio motu*. Dans ce rôle, le Bureau du Vérificateur général serait comparable au Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (CEC) en France.

La nuance serait le détachement du Bureau Vérificateur général vis-à-vis de l'Assemblée nationale en raison de son statut d'Autorité administrative indépendante. Il faut signaler qu'en France le Comité d'évaluation et de contrôle « *réalise des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente* »²⁴². Le Conseil constitutionnel²⁴³ a déclaré les missions du Comité conformes à la Constitution tout en excluant de son champ de compétence, notamment « (...) *le suivi et le contrôle des lois de finances*

²⁴² Article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale française de la mandature en cours ;

²⁴³ Décision N° 2009-581 DC du 25 juin 2009 du conseil constitutionnel, (voir JO du 28 juin 2009) ;

ainsi que l'évaluation de toutes questions relatives aux finances publiques (...) ». Ces dernières missions sont dévolues à la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), pilotée par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale et composée de seize députés de la majorité et de l'opposition.

Le Bureau du Vérificateur général pourrait ainsi assumer les missions de ces deux structures parlementaires tout en conservant son statut actuel. Ses nouvelles relations avec le Parlement, nécessiterait néanmoins la modification de la loi l'instituant. Il contribuerait ainsi à l'instar du *National Audit Office* britannique, au renforcement du contrôle parlementaire de l'action publique en général et des finances publiques en particulier. Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale du Mali, actuellement dépourvues de ressources humaines qualifiées, pourraient aussi s'appuyer sur l'expertise du Bureau du Vérificateur général pour améliorer le contrôle de l'action gouvernementale et renforcer la démocratie.

A défaut de cet arrangement institutionnel, il conviendrait de fusionner le Bureau du Vérificateur général et la Section des Comptes ou, à défaut, l'associer à la Cour des Comptes.

B. Le Bureau du Vérificateur général, un organe intégré ou associé à la Cour des Comptes

1. Le Bureau du Vérificateur général intégré à la Cour des Comptes

Le Bureau du Vérificateur général et l'actuelle Section des Comptes pourraient être fusionnés pour former la future Cour des Comptes. Cette fusion permettrait de jeter les bases d'une juridiction des comptes nantie de l'expertise et des ressources humaines et financières du Bureau. Elle résoudrait la redondance des missions entre les deux structures et contribuerait à un meilleur maillage des structures à contrôler grâce à la mise en commun des moyens et des compétences.

L'intégration du Bureau du Vérificateur général dans la future juridiction financière appellerait au préalable la réalisation de certaines actions d'ordre stratégique et opérationnel. Sur le plan stratégique, il s'agirait d'étudier la meilleure organisation interne (chambres, missions et coordination) de la Cour des comptes afin de faciliter l'efficacité de ses missions. Plus concrètement, la répartition des missions entre les

chambres et la composition des équipes devrait favoriser la meilleure intégration des personnels d'une part, et des magistrats financiers et les agents d'appui d'autre part.

Les actions opérationnelles à mener devraient concerner la préservation voire l'amélioration des conditions de travail du personnel, la reconfiguration et le redéploiement du système informatique ainsi que l'internalisation des documents de procédures en place actuellement au Bureau du Vérificateur général, notamment le manuel des procédures administratives, financières et comptables.

La nouvelle Cour des Comptes devrait bénéficier de l'autonomie financière prévue par l'article 21²⁴⁴ de la loi instituant le Bureau du Vérificateur général. Il est nécessaire de l'autoriser à ouvrir un compte bancaire pour le virement annuel des crédits qui lui seront alloués par le budget d'Etat ou d'autres sources de financements internes ou étrangers.

2. Le Bureau du Vérificateur général associé à la Cour des Comptes

Le Bureau du Vérificateur général pourrait être placé, à défaut, auprès de la Cour des Comptes en tant qu'organisme indépendant, à l'image des institutions associées à la Cour des Comptes française (*v. supra*). Des missions particulières telles que l'évaluation des politiques publiques et la certification des comptes publics lui seraient attribuées. Son lien fonctionnel avec la Cour des Comptes se justifie par la nécessité de disposer d'un grand corps de contrôle cordonnant toutes les autres structures du domaine et pilotant la politique de l'Etat en la matière.

²⁴⁴ Article Op. Cit.;

Conclusion

Les finances publiques, compte tenu de leur impact direct sur l'atteinte des objectifs de toutes les politiques, constitue un levier essentiel de la bonne gouvernance. Elles sont « *le nerf de l'Etat* »²⁴⁵. C'est pourquoi, les différentes formes de contrôles ont été conçues pour s'assurer de leur bonne gestion qui est un facteur de développement. Il s'agit aussi de favoriser la transparence des affaires publiques, qui est une quête permanente des Etats démocratiques contemporains.

Le contrôle juridictionnel, plus indépendant, doit compléter les contrôles administratifs et politiques car « *tout pouvoir exige un trésor, tout trésor exige un compte et tout compte exige un juge désintéressé* »²⁴⁶. L'essor des institutions de contrôle juridictionnel de contrôle des finances publiques au Mali reste toutefois confronté à des dysfonctionnements comme cela a été exposé plus haut. Ces dysfonctionnements découlent non seulement des insuffisances fonctionnelles des structures en place mais également de la répartition de leurs missions.

La Section des Comptes de la Cour suprême dont la création remonte à 1960, peine toujours à assurer une efficace vérification externe de la gestion des finances publiques qui constitue un élément essentiel de l'amélioration de la performance des administrations publiques et de la bonne gouvernance. Pour pallier cette insuffisance, il est impérieux de créer enfin une véritable juridiction des comptes, dotée des moyens matériels, financiers et humains nécessaire à l'exercice de ses attributions. Les missions de contrôle des finances publiques de cette juridiction devraient couvrir tout le périmètre de l'action publique.

L'administration quel que soit son statut ne peut juger, à elle seule, sa propre gestion. Les autorités administratives indépendantes elles-mêmes n'empêchent pas que l'administration soit juge et partie. Ainsi, avec la création des juridictions de comptes, les missions, le statut et l'ancrage du Bureau du Vérificateur général doivent être orientés vers l'appui soit du Parlement, soit de la Juridiction financière.

²⁴⁵ J. BUISSON, *Finances publiques*, Dalloz, 15^{ème} édition, 2012, p.3.

²⁴⁶ P. MOINOT, Procureur général près la Cour des comptes française de 1983 à 1986. Cité par Serge MOATI, in Bicentenaire de la Cour des comptes, *La Cour, un passé, un destin, RFFP*, n° hors-série, 2009, p.305.

La quête de l'efficacité du contrôle des finances publiques impose la rationalisation des structures de contrôle qui doivent être des exemples pour les autres organismes publics en matière de bonne gestion financière. La valeur ajoutée des juridictions financières contribuerait ainsi à l'optimisation de l'utilisation des ressources publiques et au renforcement de la démocratie par « *la chasse aux gaspillages et la recherche d'une dépense plus efficace* »²⁴⁷, l'information des citoyens et les recommandations pertinentes visant à accroître la performance des services publics.

Les défis majeurs de la future juridiction financière sont la réponse qu'elle apportera à ses nouvelles missions et sa manière de faire coexister les magistrats financiers et les experts engagés sur des sujets particuliers. Ils ne peuvent être relevés que lorsque la Cour des comptes aura démontré son expertise et son impartialité dans l'avènement de finances publiques assainies, condition *sine qua none* d'un meilleur fonctionnement des services publics et de la cohésion sociale grâce à des politiques sociales efficaces.

Les métiers dévolus aux personnels de la Cour des Comptes, certificateur, évaluateur, analyste financier, auteur de notes et de rapports, juge des comptes des comptables et de la gestion des ordonnateurs, exigent l'intégration voire la complémentarité efficace entre les membres qui sont occupés par les activités juridictionnelles et les personnels auxiliaires chargés de fonctions d'expertise, c'est-à-dire non juridictionnelles.

Les conditions préalables à la création d'une juridiction des comptes qui remplit sa vocation de « *gardienne de l'utilisation de l'argent public* » sont la reconnaissance constitutionnelle de ses missions et de son statut ainsi que l'institution d'un statut des magistrats financiers. Tous ces éléments devraient être adossés à une organisation institutionnelle appropriée, à des règles déontologiques et de procédures conformes aux standards de l'INTOSAI, ainsi qu'à une autonomie financière et de gestion. Cette dernière devrait permettre à la juridiction financière de disposer de ressources financières suffisantes et gérées de manière indépendante. Pour ce faire, la loi organique qui régirait la Cour des Comptes pourrait prévoir des dispositions relatives à l'inscription au budget de l'État, des crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

²⁴⁷ A. BARILARI, *Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, Paris, LGDJ, 2003, p.12 ;

L'institution d'un statut des juges des comptes renforcera l'indépendance et l'impartialité des membres de la future juridiction financière. Elle pallierait ainsi les insuffisances rencontrées dans la gestion des ressources humaines de l'actuelle Section des Comptes de la Cour suprême, notamment l'absence d'inamovibilité des membres qui sont tous fonctionnaires et donc régis par le statut général des fonctionnaires.

Pour parvenir à la création de la juridiction financière, la révision de la Constitution du 25 février 1992, notamment son article 83 sur les sections de la Cour suprême, demeure une étape cruciale qu'il conviendrait cette fois de mener jusqu'au bout, après trois tentatives inabouties en 2001, 2012 et 2017.

Par ailleurs, pour parer à l'insuffisance des ressources humaines qui a particulièrement affaibli la Section des Comptes, il peut être envisagé de recruter les membres de la future juridiction des comptes par la voie de l'Ecole nationale d'administration (ENA) du Mali. Les élèves de cette école pourraient suivre des formations communes avec leurs collègues des ordres judiciaire et administratif, recrutés par l'Institut national de formation judiciaire. Ainsi, ils seraient affectés après leur sortie de l'ENA à la Cour des Comptes ou dans les chambres régionales. L'avantage de recruter les auditeurs des juridictions financières par la voie de l'ENA réside dans le fait qu'ils seront formés avec les huit autres corps de la fonction publique.

Le recrutement de fonctionnaires expérimentés et de magistrats des ordres administratif et judiciaire pourrait également être entrepris en vue d'assurer une large ouverture de l'accès aux juridictions financières. Cela diversifie l'origine des ressources humaines et consacre ainsi la démocratisation de l'accès aux juridictions financières.

Il serait opportun à titre transitoire de préconiser un recrutement exceptionnel d'auditeurs des juridictions financières par concours direct parmi les titulaires d'au moins un master ou équivalent en finances publiques, Administration publique, audit, contrôle de gestion etc. Les lauréats de ce concours devraient bénéficier d'une formation professionnelle accélérée avant d'être placés auprès des membres expérimentés des juridictions financières. Cela permettrait d'obvier aux difficultés d'opérationnalisation de ces juridictions à cause d'un manque de ressources humaines.

Bibliographie

Ouvrages généraux

- ALBERT (Jean-Luc), *Finances publiques*, 10^{ème} édition, Dalloz 2017, 891 pages ;
- BUISSON (Jacques), *Finances publiques*, Dalloz, 15^{ème} édition, 2012, 216 pages;
- CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2008 ;
- ECKERT (Gabriel), *Droits humains et Droit de la régulation : Retour sur la juridictionnalisation du pouvoir de sanction des autorités de régulations*, in Mélanges en l'honneur du Professeur Frédéric Sudre, Litec Lexis Nexis, 2018 ;
- FAVOREU (Louis), « *Théorie générale de la justice constitutionnelle* », in L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian et alii, *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « *Précis. Droit public. Science politique* », 11^e éd., 2008, 1055 pages ;
- HUBY (Bertrand), *la certification des comptes de l'Etat*, l'Harmattan, 2010, 491 pages ;
- LASCOMBE (Michel), VAENDENDRIESSCHE (Xavier), *les finances publiques*, 9^{ème} édition DALLOZ, Paris 2017, 260 pages ;
- MORAND-DEVILLER (Jacqueline), *Droit administratif*, 11^e éd., Montchrestien, 2009, 943 pages ;
- MORDACQ (Frank), *les finances publiques*, 4^{ème} édition, 2016, PUF (Que sais-je ?) 125 pages ;
- MUZELLEC (Raymond), *Finances publiques*, 15^{ème} édition, SIREY, 2009, 697 pages ;
- OLIVA (Éric), *finances publiques*, 3^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2015, 658 pages ;
- ORSONI (Gilbert), *Finances publiques, dictionnaire encyclopédique*, 2^{ème} édition, Economica, 2017, 992 pages ;
- PECHILON (Eric), *les finances publiques en 100 fiches*, 3^{ème} édition, Ellipses, Paris, 2013, 320 pages ;
- PICARD (Jean-François), *Finances publiques*, 2^{ème} édition, LITEC, Paris, 2009, 413 pages ;
- WALINE (Charles), DESROUSSEAUX (Pascal), PELLE (Bertrand), *Contrôle et évaluation des finances publiques*, Documentation française, Paris, 2009, 127 pages ;

Ouvrages spécialisés

- A. GUIGUE, *la « Constitution financière » du Royaume-Uni*, in A. ANTOINE, *le Droit public britannique : états des lieux et perspectives*, Acte du Colloque du 14 novembre 2014, Société de Législation comparée 320 pages ;
- AKAKPO (Maxime Bruno) *Démocratie financière en Afrique occidentale francophone*, les Cocotiers, Cotonou, août 2015, 167 pages ;
- BARILARI (André), *Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, Paris, LGDJ, 2003, 184 pages ;
- BAVAREZ (Nicolas), *la Cour des Comptes : juridiction introuvable ?*, recueil Dalloz Sirey 1992, 540 pages ;
- BOULLANGER (Hervé), *Géoéconomie* n° 67, 2013/4, Editions Choiseul, 234 pages ;
- DI MANNO (Thierry), « L'autonomie financière des cours constitutionnelles en Europe », in E. Douat (dir.), *Les budgets de la justice en Europe – Études comparées France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne et Belgique*, Mission de recherche « Droit et Justice », La Documentation française, coll. « Perspectives sur la justice » ;
- MARTRES (Didier), *Conseiller à la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône*, chambre régionale des comptes d'Auvergne (1982-2012), 62 pages
- MONNIER (Jean-Marie), « *les notices* » *Finances publiques*, 4^{ème} édition, la documentation française, 2015, 368 pages ;
- TERRE (François), *Une justice indépendante - De qui ? Comment ? Pour quoi ? Où sont les réponses ?* La Semaine Juridique Edition Générale n° 16, 16 Avril 2012 ;
- VEDEL (Georges), « *La Cour des comptes et le juge administratif de droit commun* », in *La Cour des comptes d'hier à demain*, Acte des Journées Cour des comptes-Université, Strasbourg, 13-14 mai 1977, Annale de la faculté de droit et des sciences politiques et de l'institut de recherches juridiques, politiques et sociales de Strasbourg, Tome XXVII ;

Revue spécialisée

- CRETIN (Michel), « *La Cour des comptes de l'UE : méthodes et résultats* », *Revue Gestion et Finances publiques*, n°5, mai, 2011 ;

- RAKOTONDRAHASO (Faneva Tsiadino), *les remises gracieuses accordées aux comptables publics*, sous la direction de M. COLLET, Professeur à l'Université Panthéon-Assas, Revue française de Droit administratif n°2, mars-avril 2015 ;
- HERTZOG (Robert), « *vers une refondation des juridictions financières* », Revue Gestion et Finances publiques, n°1, janvier, 2013 ;
- LEFEVRE (Antoine), *l'indépendance financière de l'autorité judiciaire : quelques éléments d'analyse*, RFFP n°142, mai 2018 ;
- MAGNET (Jacques), *Défense, illustration et amendement de la juridiction des Comptes*, RFFP n°41, 1993 ;
- PICQ (Jean), « *La Cour des Comptes et l'information des citoyens* », Revue Gestion et Finances publiques, n°1, janvier, 2013 ;
- SAIDJ (Luc), « *Le modèle des Cours des comptes : traits communs et diversité* », RFFP n°101, mars 2008 ;
- SZAFRANSKIS (Sandrine Albert), *le National Audit Office, douze ans d'existence* RFFP, n°57, 1997 ;
- TOWNSEND (Emma), *Comment font les autres ? L'exemple du NAO dans la certification des comptes en Grande-Bretagne*, Revue Gestion & Finances Publiques n° 1 janvier 2013 ;
- YONABA (Salif), « *la difficile intégration des règles budgétaires et comptables des États membres de l'UEMOA* », RFFP, n°79/2002,

Mémoires, thèses et rapports

- GUINDO (Moumouni), *le système de contrôle des finances publiques du Mali et le principe d'efficacité de l'action publique*, mémoire spécialité Administration et finances publiques, Université de Strasbourg, ENA, CIP 2014-2015 ;
- OUEDRAOGO (Djibril), *l'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA, étude sur l'évolution des cours des comptes*, thèse pour le doctorat en droit soutenue le 29 novembre 2013, Université Montesquieu-Bordeaux IV;
- Plan de la réforme de la gestion des finances publiques du Mali 2017-2021 ;
- Rapport annuel 2015 de l'Autorité de Régulation des Marchés publics et des Délégations de Service public ;
- Rapport bilan 2011-2017 du Bureau du Vérificateur général ;

- Rapport d'activité 2017 de la Chambre régionale de Hauts-de-France ;
- Rapport d'activité 2017 de la Chambre Régionale et Territoriale des Comptes de l'Île-de-France ;
- Rapport de la Mission de réflexion sur la consolidation de la démocratie au Mali, 2008 ;
- Rapport de la Section des Comptes de la Cour suprême du Mali sur l'apurement accéléré des comptes ;
- Rapport public annuel 2018 de la Cour des Comptes française ;
- Rapport sur la certification des comptes de l'Etat, exercice 2006 ;
- Rapports annuels de la Section des Comptes de 2012 à 2015 ;

Webographie

- www.mef.gouv.ml : Ministère de l'Economie et des Finances du Mali ;
- www.uemoa.in : UEMOA ;
- www.undp.org : PNUD ;
- www.ccomptes.fr, Cour des Comptes française ;
- <http://cssc.gouv.ml> : Section des Comptes de la Cour suprême du Mali ;
- www.nao.org.uk : National Audit Office ;
- <http://www.bvg-mali.org> : Bureau du Vérificateur général ;
- <http://www.armds.ml> : Autorité de Régulation des Marchés publics et des Délégations de Service public ;
- <http://primature.gov.ml> : Primature de la République du Mali ;
- <http://cssc.gouv.ml/> Section des Comptes de la Cour suprême du Mali ;
- <http://www.izf.net/> , Investir en zone franc ;
- <https://www.bceao.int/> Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ;

Liste des annexes

- **Annexe 1** : Position du Mali par rapport au respect critères de convergence de l'UEMOA et de la CEDEAO ;
- **Annexe 2** : Transposition des directives du cadre harmonisé des Finances publiques de l'UEMOA ;
- **Annexe 3** : Liste des autorités assujetties à la loi sur l'enrichissement illicite ;
- **Annexe 4** : Budget de la Section des Comptes, exercice 2015 ;
- **Annexe 5** : Situation des comptes de la période 1960-1991 validés par voie législative ;
- **Annexe 6** : Situation du jugement des comptes des comptables publics sur la 1992 -2008 ;
- **Annexe 7** : Situation des comptes de 2009 programmés et jugés en 2015 ;
- **Annexe 8** : Situation d'exécution du budget du BVG de 2011 à 2017 en francs CFA ;
- **Annexe 9** : Exemple de décision du Comité de Règlement des Différends de l'Autorité de régulation des Marchés publics et des Délégations de service public ;
- **Annexe 10** : la Composition du personnel de contrôle de la Cour des Comptes et des chambres régionales et territoriales des Comptes.

Annexe n° 1 : Position du Mali par rapport aux critères de convergence de l'UEMOA et de la CEDEAO

Position du Mali par rapport aux critères de convergence de l'UEMOA

Critères de convergence	Norme UEMOA	2016	2017	2018
Critères de premier rang				
Ratio du solde budgétaire global, dons inclus en % PIB	≥ -3%	-4,3%	-3,4%	-3,3%
Taux d'inflation	≤ 3%	-0,8%	1,0%	1,4%
Encours de la dette publique rapporté au PIB	≤ 70%	30,4%	31,1%	32,0%
Critères de second rang				
Masse salariale sur recettes fiscales	≤ 35%	33,4%	33,9%	34,5%
Taux de pression fiscale	≥ 20%	14,8%	15,3%	15,9%
Nombre de critères respectés		3	3	3

Source : PLFI 2018

Position du Mali par rapport aux critères de convergence de la CEDEAO

Critères de convergence	Norme CEDEAO	2016	2017	2018
Critères de premier rang				
Ratio du déficit budgétaire global hors dons sur le PIB nominal	≤ 4%	6,3%	5,7%	4,5%
Taux d'inflation en fin de période	≤ 5%	-0,8%	1,0%	1,4%
Financement du déficit budgétaire par la Banque centrale ≤10% des recettes fiscales de l'année antérieure*	≤10%			
Réserves de change en mois d'importations*	≥ 6			
Critères de second rang				
Non accumulation des arriérés intérieurs élimination de tous les anciens arriérés	0%	0,0	0,0	0,0
Ratio recettes fiscales /PIB	≥20%	14,8%	15,3%	15,9%
Masse salariale/recettes fiscales ≤ 35%	≤ 35%	33,4%	33,9%	34,5%
Ratio investissements publics financés sur les ressources intérieures/Recettes ≥20% fiscales	≥ 20%	40,0%	42,0%	42,7%
Stabilité du taux de change réel *				
Taux d'intérêt réel positif				
Nombre de critères respectés		4	4	4

*Non applicable aux pays membres de l'UEMOA

Source : PLFI 2018

Annexe n°2 : Transposition des directives du cadre harmonisé des FP de l'UEMOA

Libellé des Directives	Référence du texte de transposition
Directive n°1/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques	la Loi n°2013-031 du 23 juillet 2013 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques
Directive N°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA	la Loi n°2013 -028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances
Directive 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 de la comptabilité publique ²⁴⁸
Directive N°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA	Décret n°2014-0694/P-RM du 12 septembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'Etat
Directive 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
Directive N°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat au sein de l'UEMOA	Décret n°2014-350/ P-RM du 22 Mai 2014 portant tableau des opérations financières de l'Etat
Directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des Collectivités territoriales au sein de l'UEMOA	En cours de transposition
Directive N° 03/2012/CM/UEMOA portant comptabilité des matières au sein de l'UEMOA	En cours de transposition

Source : MEF

²⁴⁸ Le Décret n°2018-0009/P-RM du 10 janvier 2018 a abrogé le décret de 2014 ;

Annexe n° 3 : Liste des autorités assujetties à la loi sur l'enrichissement illicite

**MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES**

SECRETARIAT GENERAL

**REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple-Un But-Une Foi**

ASSUJETIS	NOMBRE
Présidents et Chefs des Institutions de la République	8
Ministres et assimilés	39
Médiateur de la République	1
Cellule Nationale de Traitements des Informations financières	6
Gouverneurs	11
Ambassadeurs et Consuls généraux	49
Directeurs des Finances et du Matériel	35
Directeurs administratifs et Financiers	2
Gestionnaires des institutions	6
Préfets et sous-préfets	390
Secrétaires généraux des départements ministériels	35
Chefs des juridictions et de parquets, magistrats du siège, du parquet et de l'ordre administratif	469
Directeurs généraux ou nationaux des services et entreprises publics	328
Directeurs des Ressources humaines	11
Office central de lutte contre l'Enrichissement illicite	13
Haute Autorité de la Communication	9
Autorité de régulation des Marchés publics et des Délégations de service public	9
Commission de régulation Electricité et Eau	5
Autorité Malienne de régulation des télécommunications/TIC et des postes	5
Autorité de Protection des Données à caractère personnel	15
Vérificateur générale et vérificateur général adjoint	2
Vérificateurs	9
Chef de Bureau des Domaines et du Cadastre	1
Chefs d'état-major	5
Directeurs, Chefs des services centraux et assimilés de l'Armée, de la Gendarmerie nationale, de la Garde nationale, de la Police nationale et de la Protection civile	16
Total	1479

Source MEF

Annexe n° 4 : Budget de la Section des Comptes, exercice 2015

Rubriques	Prévisions ou Dotations	Mandats émis		Taux exécution
Montant		% à la dotation		
Personnel	191 678 000	23	191 672 453	99,9
Fonctionnement	132 763 000	16	98 351 057	74,1
Investissements	-	-	-	-
Besoins nouveaux	41 600 000	5	41 599 908	99,9
PAGAM	200 000 000	24	199 970 785	99,9
PAT	280 785 000	33	164 456 859	58,6
Total PTF (PAGAM – PAT)	480 785 000	57	364 427 644	75,80
BSI	-	-	-	-
TOTAL	846 826 000	696 051 062		82,20

Source: DAF-CS, citée par le rapport 2015 p.64

Annexe n° 5 : Situation des comptes de la période 1960-1991 validés par voie législative

N°	Postes comptables	Date de création	Nombre de comptables de la période	Nombre de comptes devant être produits
1	Trésorerie du Mali	1960	1	13
2	ACCT	1973	9	18
3	RDG	1981	8	10
4	T.R de Kayes	1973	10	18
5	T.R de Koulikoro	1977	5	13
6	T.R de Sikasso	1973	6	18
7	T.R de Ségou	1973	8	18
8	T.R de Mopti	1973	5	18
9	T. de Tombouctou	1977	5	13
10	T.R de Gao	1973	8	18
Total			65	157

Source : rapport 2013 de la Section des Comptes

**Annexe n° 6 : Situation du jugement des comptes des comptables publics sur la
1992 -2008**

Postes comptables	Nombre de comptes	Nombre de rapports à fin d'arrêt
Kayes	17	5
Koulikoro	17	3
Sikasso	17	5
Ségou	17	5
Mopti	17	6
Tombouctou	17	4
Gao	17	5
Kidal	16	3
RGD	17	4
PGT	17	3
ACCT	17	3
TOTAL	186	46

**Situation du jugement des comptes des comptables publics des collectivités
territoriales sur la 2003-2008**

Régions	Nombre collectivités	Nombre comptes	Nombre de rapports à fin d'arrêt
Kayes	137	822	24
Koulikoro	116	696	17
Sikasso	155	930	27
Ségou	126	756	20
Mopti	116	696	18
Tombouctou	58	348	13
Gao	29	174	13
Kidal	16	96	8
Bamako	7	42	14
Total	761	4 566	154

Source : rapport sur l'apurement accéléré des comptes

Annexe n°7 : Situation des comptes de 2009 programmés et jugés en 2015

POSTES COMPTABLES DES CT		NOMBRE DE COMPTES		% COMPTES JUGES	
PROGRAMMES			JUGES 2015		
Reliquat PAV 2014		PAV 2015		TOTAL	
REGION DE KAYES	9	87	96	68	70,83
REGION DE KOULIKORO	15	65	80	72	90,00
REGION DE SIKASSO	27	114	141	113	80,14
REGION DE SEGOU	4	89	93	81	87,09
REGION DE MOPTI	2	93	95	63	66,31
DISTRICT DE BAMAKO	0	0	0	0	0
TOTAL	57	448	505	397	78,61

Source : rapport annuel 2015 de la Section des comptes

Annexe n° 8 : Situation d'exécution du budget du BVG de 2011 à 2017 en francs CFA

Budget ordinaire						
Rubriques	Crédits budgétaires	Crédits alloués	Dépenses engagées	Dépenses payées	Reste à exécuter	Taux d'exécution
Personnel	13 689 550 000	13 689 550 000	11 833 017 324	11 833 017 324	1 856 532 676	86,44
Fonctionnement	6 147 181 481	6 147 181 481	4 628 057 654	4 628 057 654	1 519 123 827	75,03
Investissement	859 600 000	859 600 000	827 061 642	827 061 642	32 538 358	96, 21
Total	20 696 331 481	20 696 331 481	17 288 136 620	17 288 136 620	3 408 194 861	83, 46
Budget spécial d'investissement						
	5 352 110 000	5 352 110 000	5 118 517 103	5 118 517 103	233 592 897	96,00
Total général Budget ordinaire et spécial d'investissement						
	26 048 441 481	26 048 441 481	22 406 653 723	22 406 653 723	3 641 787 758	86, 00

Source : rapport bilan 2018 du BVG, page 25.

Annexe n°9 : Exemple de décision du Comité de Règlement des Différends de l'Autorité de régulation des Marchés publics et des Délégations de service public

PRIMATURE

**AUTORITE DE REGULATION
DES MARCHES PUBLICS ET DES
DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC**

COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS

**REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple – Un But – Une Foi**

DECISION N°18-019 /ARMDS-CRD DU 12 JUILLET 2018

**LE COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS STATUANT EN COMMISSION
LITIGES SUR LE RECOURS NON JURIDICTIONNEL DE JAPAN MOTORS MALI
SAS CONTESTANT LES RESULTATS DE L'APPEL D'OFFRES NATIONAL N°001
/2018/AON/MESRRS-SG-PADES RELATIF A L'ACQUISITION DE SIX (6)
VEHICULES PICK UP DOUBLE CABINE POUR LA DIRECTION GENERALE DE
L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE.**

Vu la Loi n°08-023 du 23 juillet 2008 modifiée, relative à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public ;

Vu le Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics et des délégations de service public, modifié ;

Vu le Décret n°08-482/P-RM du 11 août 2008 modifié, fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public ;

Vu le Décret n°2014-0494/P-RM du 4 juillet 2014 portant renouvellement de mandat de certains membres du Conseil de Régulation ;

Vu le Décret n° 2016-0028-/P-RM du 27 janvier 2016 portant nomination de membres du Conseil de Régulation ;

Vu le Décret n°2017-0216/P-RM du 13 mars 2017 portant nomination d'un membre du Conseil de Régulation ;

Vu le Décret n°2017-0766 /P -RM du 07 septembre 2017 portant nomination d'un membre du Conseil de Régulation ;

Vu le Décret n°02888 /P -RM du 19 mars 2018 portant nomination de membres du Conseil de Régulation ;

Vu l'Acte d'Huissier en date du 2 mars 2016 constatant l'élection du Président de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public ;

Vu la Décision n°10-001/ARMDS-CR du 3 mars 2010 portant adoption du Règlement intérieur de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public ;

Vu la Décision n°10-002/ARMDS-CR du 3 mars 2010 portant modalités de fonctionnement du Comité de Règlement des Différends de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public ;

Vu la Lettre en date du 29 juin 2018 de Japan Motors Mali enregistrée le 3 juillet 2018 sous le numéro 021 au Secrétariat du CRD ;

L'an deux mil dix-huit et le mardi 10 juillet, le Comité de Règlement des Différends (CRD), composé de :

- **Monsieur Allassane BA**, Président ;
- **Monsieur Alassane BA**, Membre représentant l'Administration ;
- **Monsieur Gaoussou KONATE**, Membre représentant le Secteur privé ;
- **Madame Koura DIAGOURAGA**, Membre représentant la Société civile, Rapporteur.

Assisté de Messieurs Dian SIDIBE, Chargé de mission au Département Réglementation et Affaires Juridiques et Issoufou JABBOUR, Assistant au Département Réglementation et Affaires Juridiques ;

Oui le Conseiller – Rapporteur, en la lecture de son rapport ;

Oui les Parties en leurs observations orales, notamment :

- Pour Japan Motors Mali : Messieurs Ahmadou TOURE, Directeur Commercial et Oumar TOURE, Agent Commercial ;
- Pour le Projet d'Appui au Développement de l'Enseignement Supérieur (PADES) : Messieurs Moussa YARE, Spécialiste en passation de marchés (SPM) au PADES, Karim Doumbia, Agent à la DFM du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, Diarrah Elisabeth DIASSANA, PADES et Mohamed Koné, Assistant SPM ;

a délibéré conformément à la loi et a adopté la présente délibération fondée sur les faits, la régularité du recours et les moyens exposés ci-après :

FAITS :

Le Projet d'Appui au Développement de l'Enseignement Supérieur (PADES) a lancé en mars 2018, l'appel d'offres ouvert n°001 /2018/AON/MESRRS-SG-PADES relatif à l'acquisition de six (6) véhicules pick up double cabine pour la Direction Générale de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique auquel a soumissionné JAPAN MOTORS MALI SAS ;

Le 18 juin 2018, le PADES a informé JAPAN MOTORS MALI SAS que son offre n'a pas été retenue et lui a communiqué par la même occasion les motifs de son éviction;

Le 19 juin 2018, JAPAN MOTORS MALI SAS a contesté auprès de l'autorité contractante, les motifs du rejet de son offre ;

Le 22 juin 2018, le PADES a répondu au recours gracieux en maintenant le rejet de l'offre de JAPAN MOTORS MALI SAS ;

Le 26 juin 2018, JAPAN MOTORS MALI SAS a adressé une autre correspondance au PADES pour lui signifier qu'elle n'est pas satisfaite des éléments de réponse fournis comme motifs de rejet de son offre ;

Le 03 juillet 2018, JAPAN MOTORS MALI SAS a saisi le Comité de Règlement des Différends d'un recours dirigé contre les résultats de l'appel d'offres en cause.

RECEVABILITE :

Considérant qu'aux termes de l'article 121.1 du Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015, modifié : « *Les décisions rendues au titre du recours gracieux peuvent faire l'objet d'un recours devant le Comité de règlement des différends dans un délai de deux (02) jours ouvrables à compter de la date de notification de la décision faisant grief* » ;

Considérant que Japan Motors Mali a adressé le 19 juin 2018 une correspondance au PADES pour contester les motifs de rejet de son offre ;

Qu'il est resté constant à l'audition des parties que Japan Motors Mali a reçu la réponse de cette correspondance le 25 juin 2018 ;

Considérant que Japan Motors Mali a saisi le Comité de Règlement des Différends de son recours le 3 juillet 2018 ; donc largement au-delà des deux jours ouvrables de la réponse de l'autorité contractante ;

Qu'il s'ensuit que son recours a été formé hors délais ;

En conséquence,

DECIDE :

1. Déclare le recours de Japan Motors Mali irrecevable pour forclusion ;
2. Ordonne la poursuite de la procédure de passation de marché en cause ;
3. Dit que le Secrétaire Exécutif par intérim est chargé de notifier à Japan Motors Mali, au Projet d'Appui au Développement de l'Enseignement Supérieur (PADES) et à la Direction Générale des Marchés publics et des Délégations de Service Public, la présente Décision qui sera publiée.

Bamako, le

Le Président,

Dr Allassane BA
Administrateur Civil

Annexe 10 : la Composition du personnel de contrôle de la Cour des Comptes et des chambres régionales et territoriales des Comptes

Typologie	Nombre
Cour des Comptes	
Magistrats	235
Rapporteurs	82
Vérificateurs	70
Experts de certification	50
Total Cour	437
Magistrats	358
Vérificateurs	360
Expert de certification	1
Total CRTC	719
Total Cour et CRTC	1 156

Source : Cour des comptes française, rapport public annuel 2018

Tables des matières

Dédicace.....	2
Remerciements.....	3
Sigles et abréviations.....	4
Sommaire.....	6
Résumé.....	7
Introduction	8
Chapitre I : L'Etat des lieux du contrôle juridictionnel des Finances publiques..	19
Section I : L'insuffisante indépendance de la Section des Comptes.....	19
Paragraphe 1 : Le manque d'autonomie de la Section des Comptes.....	19
A. Le manque d'autonomie aux niveaux administratif et financier.....	21
B. Au niveau normatif.....	23
Paragraphe 2 : Les limites de l'indépendance liées aux statuts de la Section des Comptes et de ses membres.....	24
A. Les limites de l'indépendance de la Section des Comptes inhérentes à son statut.....	24
B. Les limites découlant des statuts des membres de la Section des Comptes.....	26
Paragraphe 3 : Les conséquences du manque d'indépendance de la Section des Comptes sur ses activités réalisées.....	27
A. Les activités juridictionnelles.....	27
1. Le jugement des comptes publics.....	27
2. La prestation de serment	31
B. Les activités non juridictionnelles.....	33
1. L'élaboration des documents sur l'exécution des lois de finances.....	33

2. La vérification de la gestion financière et les contrôles des organismes publics.....	34
3. La Vérification des comptes des partis politiques.....	35
4. Les communications générales.....	36
Section II : Les obstacles à l'institution d'une véritable juridiction financière autonome.....	37
Paragraphe 1 : Les entraves juridiques.....	37
A. La révision jamais aboutie de la Constitution du 25 février 1992.....	37
B. Le respect des normes de l'UEMOA.....	38
Paragraphe 2 : La multiplicité des organes de contrôle externe.....	40
A. Le Bureau du Vérificateur général.....	41
B. L'Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de service public.....	45
Chapitre II : Propositions de schémas institutionnels d'une juridiction financière autonome.....	47
Section I : Les modèles français et anglo-saxon du contrôle juridictionnel des finances publiques.....	47
Paragraphe 1 : Le contrôle juridictionnel des finances publiques en France.....	48
A. Les missions de la Cour des Comptes et des Chambres régionales et territoriales des comptes.....	48
1. Le jugement des comptes publics.....	49
2. Le contrôle de la gestion publique.....	51
3. La certification des comptes publics.....	53
4. L'évaluation des politiques publiques.....	56
B. L'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes et des Chambres régionale et territoriales des Comptes.....	57
1. Les personnels de la Cour des Comptes et des Chambres régionales et territoriales des comptes.....	57

2. Les organes de la Cour des comptes et des Chambres régionales et territoriales des comptes.....	59
Paragraphe 2 : Le système anglo-saxon de contrôle juridictionnel des finances publiques.....	62
A. Le <i>National Audit Office</i>	63
1. L'audit financier.....	65
2. L'audit de performance.....	67
B. Le contrôle des finances publiques locales.....	69
Section II : les schémas institutionnels possibles d'une juridiction financière autonome au Mali.....	70
Paragraphe 1: Une juridiction des Comptes comme institution constitutionnelle équidistante des pouvoirs législatif et exécutif.....	71
A. Une consécration constitutionnelle de la juridiction des Comptes.....	71
1. La nature de la juridiction financière.....	73
2. Les missions de la juridiction financière.....	74
B. Les Statuts des personnels de la juridiction des Comptes.....	75
Paragraphe 2 : le Bureau du Vérificateur général, un organe d'appui au Parlement ou intégré à la Cour des Comptes.....	76
A. Le Bureau du Vérificateur général, un organe d'appui au Parlement.....	76
B. Le Bureau du Vérificateur général, un organe intégré ou associé à la Cour des Comptes.....	78
1. Le Bureau du Vérificateur général intégré à la Cour des Comptes.....	78
2. Le Bureau du Vérificateur général associé à la Cour des Comptes.....	79
Conclusion.....	80
Bibliographie.....	83
Liste des annexes.....	87
Tables des matières.....	100