

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION
ET DE LA VILLE

=====
DIRECTION GENERALE DES
COLLECTIVITES TERRITORIALES

=====
PROGRAMME CONJOINT DE LUTTE CONTRE
L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET LA MALNUTRITION
DANS LES CERCLES DE NARA ET NIORO DU SAHEL

COMPOSANTE « APPUI AUX COLLECTIVITES LOCALES (ACL)»

Tél : 21 54 05 24 BP : 41
Email : projetp2n@yahoo.fr

=====
=====

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple - Un But - Une Foi



République du Mali



ANALYSE DE LA CHAINE DE LA DEPENSE PUBLIQUE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LES CERCLES DE NARA ET NIORO DU SAHEL

Rapport Provisoire

Septembre 2014

SOMMAIRE

<i>Sigles et acronymes</i>	3
I. INTRODUCTION	4
Chapitre I : LE CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE LA DEPENSE PUBLIQUE	6
I - LE CADRE INSTITUTIONNEL	6
1.1 – <i>Le cadre institutionnel général des finances publiques</i>	6
1.2 – <i>Les acteurs intervenant dans la Gestion des Finances Publiques locales</i>	9
1.3. <i>Les principaux cadres de concertation :</i>	10
II - LE CADRE JURIDIQUE	11
2.1 <i>Au plan national</i>	11
2.2 <i>Les textes régissant les finances des Collectivités territoriales</i>	12
Chapitre II : L'ORGANISATION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE :	14
2.1. <i>Le budget :</i>	14
2.2. <i>Les agents chargés de l'exécution budgétaire :</i>	15
Chapitre III. CAS PARTICULIER	18
<i>Les investissements des CT financés par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) à travers le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT).</i>	18
3.1. <i>Modalités d'inscription et de mobilisation des Ressources du FNACT dans le budget d'Etat.</i>	19
3.2. <i>Circuit des dépenses financées par l'ANICT au profit des CT</i>	19
Chapitre IV. APPRECIATION DU DISPOSITIF DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES CT PAR L'ANICT	3130
4.1. <i>La chaîne de la dépense des CT</i>	3130
4.2. <i>Le circuit des « dossiers-papier »</i>	3130
4.3. <i>Lenteur dans la notification des droits de tirage</i>	3231
4.4. <i>Les difficultés de la mobilisation de la contrepartie des CT</i>	3231
4.5. <i>La détérioration de la répartition des fonds dédiés au financement des investissements des CT</i>	3231
4.6. <i>Les goulots imputables au comportement humain</i>	3332
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	3736
CONCLUSION	3736
RECOMMANDATIONS	3736
1. <i>Lenteur dans la notification des droits de tirage</i>	3736
2. <i>Pour la distribution du courrier</i>	3837
3. <i>la contrepartie des CT</i>	3837
4. <i>Les goulots imputables au comportement humain</i>	3837
5. <i>le paiement de la retenue de garantie</i>	3837
6. <i>La convention tripartite</i>	3837
SUIVI EVALUATION	3938
Annexe 1 : Liste des documents consultés	4039
Annexe 2 : Termes de Référence	4140
Annexe 3 : Liste des Personnes rencontrées	4544

Sigles et acronymes

ABG	Appui Budgétaire Général
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ACL	Appui aux Collectivités Locales
AN	Assemblée Nationale
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
ARMP-DSP	Autorité de Régulation des Marchés Publics et Délégation de Service Public
BVG	Bureau du Vérificateur Général
CASCA	Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Etat
CGSP	Contrôle Général des Services Publics
CT	Collectivités Territoriales
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DGMP-DSP	Direction Générale Marchés Publics et Délégation de Service Public
DNCF	Direction Nationale du Contrôle Financier
FNACT	Fond National d'Appui aux Collectivités Territoriales
IF	Inspection des Finances
OV	Ordre de virement
PDSEC	Plan de Développement Economique Social et Culturel
PTF	Partenaire Technique et Financier
SCCS	Section des Comptes de la Cour Suprême

I. INTRODUCTION

La décentralisation est un choix politique effectué lors de la Conférence Nationale en 1991 et inscrit dans la Constitution. Elle vise à instaurer un nouveau mode de gestion des affaires publiques basé sur le principe de la prise en main de leurs affaires par les populations locales. Ce choix destiné à favoriser l'enracinement de la démocratie, est également perçu comme un gage d'efficacité de la gestion des affaires publiques (les décisions se prennent au niveau concerné), de responsabilité et de redevabilité (les élus responsables de la gestion sont redevables devant les citoyens qui peuvent les sanctionner lors d'élections régulières). La décentralisation a donc bouleversé la structure institutionnelle de l'État en créant des nouvelles collectivités locales de trois (3) niveaux différents, communes, cercles et régions. La loi N° 93-008 du 11 janvier 1993, modifiée par la Loi N°2012-005/ du 23 Janvier 2012, déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales et La loi N° 212-007 du 7 février 2012, modifiée portant Code des Collectivités Territoriales attribuent aux collectivités territoriales (CT) la mission de conception, de programmation, de mise en œuvre et de suivi évaluation des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional, local et communal. Aux termes des lois et règlements, les fonds des Collectivités Territoriales sont des fonds publics dont la gestion est soumise aux règles de la comptabilité publique.

Si la loi définit plusieurs ressources pour les Collectivités locales, dans la réalité, leur financement repose essentiellement sur trois (3) piliers :

- les transferts du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) dont la gestion est assurée par l'ANICT ;
- les autres transferts de l'Etat ;
- les ressources propres des collectivités territoriales qui représentent l'essentiel de leurs ressources de fonctionnement.

Après plus de dix (10) ans de mise en œuvre, la décentralisation a permis d'enregistrer des acquis très importants. Mais il faut aussi reconnaître que certaines difficultés de natures diverses persistent. C'est dans ce cadre que de nombreuses études ont été menées, dont les conclusions et recommandations ont été suivies avec plus ou moins de rigueur.

De façon générale, les différents contrôles effectués ont mis en évidence des dysfonctionnements dans la chaîne de la dépense publique des Collectivités Territoriales (CT) avec notamment un allongement important des délais de contractualisation et de transferts financiers et par conséquent, des délais de réalisation des investissements. L'accent est surtout mis sur la lenteur dans la notification des droits de tirage. Les Droits de tirage de l'année en cours sont notifiés aux collectivités au plus tôt six mois après le début de l'année budgétaire.

Or, la chaîne de la dépense publique vise, à payer à bon droit, la bonne personne au bon moment. Y parvenir suppose la définition et la mise en œuvre de procédures administratives et financières intégrant des dispositifs de contrôle interne et externe susceptibles de détecter et

de corriger les anomalies potentielles avant la réalisation effective des paiements et d'identifier et de sanctionner a posteriori les comportements fautifs ou frauduleux.

L'UNCDF, en partenariat avec la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT), s'inscrit dans cette logique globale, à travers la mise en œuvre de la composante « Appui aux Collectivités Locales (ACL/P2N)» dans le cadre du programme global du FBSA de lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition dans les cercles de Nara et Niore du Sahel. Ce programme global qui vise à améliorer durablement la sécurité alimentaire et nutritionnelle des groupes vulnérables dans les cercles de Nara et Niore du Sahel comprend Cinq composantes dont la composante ACL/P2N.

La composante ACL/P2N vise spécifiquement le renforcement des capacités des acteurs pour l'analyse, la planification, la mise en œuvre et la coordination de stratégies de lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition aux niveaux national et local. Elle se propose de contribuer à l'amélioration de l'efficacité/efficience des circuits de dépenses publiques par un dialogue avec les services publics responsables de la gestion des décaissements, le diagnostic en termes d'efficacité et d'efficience et l'identification de mesures consensuelles permettant d'accélérer les délais de mobilisation des fonds dans le respect des principes de gestion de l'administration publique, particulièrement dans les cercles de Nara et Niore du Sahel et de proposer des mesures d'amélioration de cette chaîne.

Les objectifs de la mission, les résultats attendus et le champ de l'étude sont clairement définis dans les Termes de Référence (TDR) en annexe du présent rapport.

Quant à la méthodologie proposée, elle est classique :

- collecte et analyse de la documentation disponible, notamment les textes législatifs et réglementaires et autres documents relatifs aux règles d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales ;
- enquêtes et investigations auprès des acteurs de la chaîne sur la base de questionnaires individuels et/ou en focus group ;
- analyse de cet ensemble d'éléments pour formuler des conclusions et des recommandations incluant des mesures d'amélioration de la chaîne et un dispositif pilote à expérimenter dans les deux cercles concernés et son mécanisme de suivi-évaluation.

Chapitre I : LE CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE LA DEPENSE PUBLIQUE

Dans ce chapitre il sera passé en revue le cadre institutionnel, le cadre juridique des Finances Publiques en général et de la dépense publique dans les Collectivités Territoriales en particulier.

I - LE CADRE INSTITUTIONNEL

La gestion des Finances Publiques est assurée par des organes et des agents qui planifient, programment, budgétisent, exécutent, contrôlent et évaluent l'utilisation des crédits alloués. Ils agissent tous dans le respect des règles et dispositions légales et réglementaires et utilisent des outils, moyens, instruments et procédures bien connus.

Ce dispositif comprend, en premier lieu, le cadre institutionnel général des Finances Publiques auquel s'ajoutent les acteurs des Collectivités Territoriales intervenant dans la gestion des finances publiques des collectivités régionales, locales et communales.

1.1 – Le cadre institutionnel général des finances publiques

Il s'agit ici d'une brève présentation des principaux organes et structures qui participent à la planification, la programmation, l'élaboration, à l'exécution et au contrôle de la dépense publique du budget de l'Etat au Mali.

Le Ministre de l'Economie des Finances

Il est responsable de la bonne gestion des finances publiques. Il est l'ordonnateur principal du budget de l'Etat. Il délègue une partie de ses pouvoirs aux ministres dépensiers qui deviennent de ce fait des ordonnateurs secondaires et au Directeur Général du Budget.

La Direction Générale du Budget (DGB)

Le Directeur Général du Budget (DGB) est l'ordonnateur délégué du budget particulièrement chargé de la gestion des « Charges Communes » du fait que le Ministre chargé des Finances lui délègue une partie de ses pouvoirs.

La Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DNTCP) et ses services déconcentrés :

La DNTCP a pour mission l'exécution du budget des organismes publics et para publics, la gestion de la trésorerie publique et la gestion comptable du portefeuille de l'Etat. Le Trésor

est un des services les plus déconcentrés au Mali. Il est représenté au niveau de la Région par la Paierie Régionale, au niveau des cercles et des six communes du District de Bamako par les Perceptions et au niveau de certaines grandes communes ou regroupement de communes par les Recettes-Perceptions communales.

La Direction Nationale de la Planification du Développement (DNPDP) et ses services déconcentrés :

La DNPDP est chargée d'élaborer et de suivre les politiques, stratégies, les plans et programmes de développement, y compris le Programme d'Investissement Public et de veiller à leur cohérence macroéconomique, temporelle, intersectorielle et spatiale.

La Direction Générale des Marchés Publics et de la Délégation de Service Public (DGMP-DSP) et ses services déconcentrés :

La DGMP-DSP est chargée de la vérification et du contrôle de la passation des marchés. Son intervention concerne : i) une vérification de conformité avant le lancement des appels d'offres ; ii) une vérification de conformité lors du déroulement de la séance d'ouverture des plis ; iii) le visa autorisant les marchés (au dessus du seuil de 25 millions FCFA pour les achats de biens et des travaux et 15 millions pour les marchés de prestations de services).

La DGMP qui est représentée dans les huit régions administratives et le District de Bamako.

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public (ARMP-DSP) Créée depuis 2008 (loi N° 08-023 du 23 Juillet 2008), et placée sous l'autorité du Premier Ministre, l'Autorité est un organe tripartite de neuf (9) membres représentant, sur une base paritaire, l'Administration publique, le Secteur privé et la Société civile. Sa mission consiste à assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de service public en vue d'en accroître la transparence et l'efficacité.

La Direction Nationale du Contrôle Financier (DNCF) et ses services déconcentrés :

La DNCF est notamment chargée : d'assurer le contrôle permanent et *a priori* des finances de la République du Mali (budget d'Etat, budgets annexes, budgets des collectivités et tous autres budgets et comptes publics ainsi que les opérations de trésorerie correspondantes).

Le Contrôle Financier est largement déconcentré. Son ambition est d'installer une représentation auprès de chaque poste comptable. En attendant elle donne délégation au

percepteur communal pour visé les engagements et mandatements en ses lieux et place partout où elle n'est encore installée.

L'Inspection des Finances (IF) :

L'IF est un service central, rattaché au cabinet du Ministre chargé des Finances, habilité à effectuer des contrôles sur pièces et sur place. Elle procède par des « contrôles inopinés » et des « contrôles systématiques ». Dans ce cadre elle a un programme de travail annuel couvrant l'ensemble des postes comptables, services et organismes bénéficiant des fonds publics, les ordonnateurs secondaires et délégués.

Le Contrôle Général des Services Publics (CGSP) :

Le CGSP est un service central, rattaché au cabinet du Premier Ministre, chargé du contrôle administratif, financier et comptable des services publics et de tous les organismes bénéficiant de fonds publics.

Le CGSP reçoit copie de tous les rapports de contrôle et en fait une synthèse pour la mise en œuvre des recommandations.

Le Bureau du Vérificateur Général (BVG) :

Le BVG est une autorité indépendante chargée d'évaluer les politiques publiques à travers un contrôle de performance et de qualité des services et organismes publics, en particulier des programmes et projets de développement ; de contrôler la régularité et la sincérité des opérations de recettes et de dépenses effectuées par les institutions, les administrations et tout organisme bénéficiant du concours financier de l'Etat ; de proposer aux autorités les mesures et actions appropriées.

La Section des Comptes de la Cour Suprême (SCCS) :

Aux termes de la Constitution la SCCS est l'Institution Supérieure de Contrôle des Finances Publiques. Son rôle traditionnel consiste essentiellement à : « juger les comptes » des comptables publics de deniers et des comptables publics de matières et délivrer un quitus aux dits comptables ; donner la déclaration générale de conformité à l'administration financière pour permettre l'examen par l'Assemblée Nationale des projets de Lois de Règlement.

En plus de ce rôle traditionnel la SCCS s'est vue confier de nouvelles missions particulières, consacrées par des textes autonomes notamment :

- le Code des collectivités qui lui confère une mission spécifique concernant le règlement budgétaire des 703 communes ;
- la charte des partis politiques qui crée l'obligation pour les partis de «déposer au plus tard le 31 mars de chaque année, leurs comptes annuels auprès de la Section des Comptes » qui est tenue d'établir un rapport annuel de vérification des comptes des partis, publié au journal officiel.

L'Assemblée Nationale (AN) :

L'AN donne au Gouvernement, l'autorisation de lever les impôts et taxes pour couvrir les dépenses publiques. Elle vérifie, à travers les lois rectificatives et lois de règlement, la bonne exécution de l'autorisation parlementaire par le Gouvernement.

La Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Etat (CASCA)

La cellule mise en place par le Président de la République en 2000 est chargée principalement de donner suite aux constats, conclusions et recommandations des différents organes de contrôle. Depuis les événements du 22 Mars 2012, cette structure est en veilleuse, surtout que les nouvelles prérogatives du BVG lui permettent de saisir directement la justice.

I.2 – Les acteurs intervenant dans la Gestion des Finances Publiques locales

La loi N° 2012-007 du 7 février 2012 portant Code des Collectivités Territoriales, détermine le cadre institutionnel de la gestion de la dépense des Collectivités Territoriales.

I.2.1 L'ordonnateur du budget

Article 233 : Le Président de l'organe exécutif d'une collectivité est l'ordonnateur du budget de ladite collectivité.....

I.2.2. Le comptable

Article 233 :
 ...Les comptables des Collectivités Territoriales sont les comptables publics du Trésor.
 Les fonctions de comptable public sont incompatibles avec la qualité d' élu d'une collectivité territoriale dont il est le comptable public.

I.2.3. *Le contrôleur financier*

L'exécution du budget de la collectivité territoriale est soumise au contrôle a priori du Contrôle financier. Lorsqu'une collectivité n'est pas dans le ressort territorial d'un service déconcentré du Contrôle financier, les missions de ce dernier sont assurées par le Comptable Public.

Au niveau local, le Délégué du Contrôle Financier reçoit mandat pour examiner et approuver les Dossier d'Appel d'Offres et les Procès Verbaux de dépouillement des marchés d'un montant inférieur à 50 millions (au-delà il est référé à la DRMP-DSP)

I.2.4. *L'Inspection de l'Intérieur*

C'est un service central, rattaché au cabinet du Ministre chargé de l'Intérieur. Il a pour missions entre autres de :

- contrôler les activités des représentations de l'Etat au niveau des Collectivités Territoriales ;
- procéder au contrôle des Collectivités Territoriales et des services et organismes relevant de ces collectivités ;
- assister les services et leur personnel et les Collectivités Territoriales par des conseils de gestion ou d'aide à l'organisation ou par la mise en œuvre des programmes de formation en vue de renforcer leur efficience.

I.2.5. *Les autres organes de contrôle*

Code des Collectivités Article 276 : « Le contrôle sur la gestion de l'ordonnateur et sur celle du comptable public s'exercent conformément aux lois et règlement en vigueur. »

1.3. Les principaux cadres de concertation :

CCOCSAD : Comité Communal d'Orientation, de Coordination et de Suivi des actions de développement

CLOCSAD : Comité Local d'Orientation, de Coordination et de Suivi des actions de développement

CROCSAD : Comité Régional d'Orientation, de Coordination et de Suivi des actions de développement

CPER : Contrat Plan Etat région

PDESC : Plan de Développement Economique Social et Culturel

II - LE CADRE JURIDIQUE

2.1 Au plan national

Le cadre juridique de la gestion des finances publiques du Mali comprend :

- (i) la Constitution (1992);
- (ii) la loi n°2013-028 P-RM relative aux Lois de finances ;
- (iii) le décret n° 2014 – 0349 /P-RM du 22 mai 2014 portant règlement général de comptabilité publique.

En sa qualité de membre de l’UEMOA, le Mali a largement mis en œuvre les Directives financières adoptées en 1999 et 2011 et travaille actuellement au passage aux nouvelles Directives.

La Constitution de la République du Mali (Loi fondamentale du 25 février 1992)

Les dispositions constitutionnelles dédiées aux questions budgétaires et financières sont en nombre très restreint. Les articles concernés sont :

- **Article 70** qui stipule entre autres que : La Loi de finances détermine les ressources et les charges de l’Etat. Le budget fixe les objectifs de l’action économique et sociale et est adopté par l’Assemblée Nationale.
- **Article 77** : Le projet de Loi de Finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses.

La loi n°2013-028 P-RM relative aux Lois de finances

Elle définit la Loi de finances et les différentes catégories de lois de finances, et détermine les ressources et les charges de l’Etat, les opérations de trésorerie et les affectations comptables assorties des principes budgétaires applicables. En plus, elle établit les procédures de préparation, de présentation et de vote du projet de Loi de finances et énonce également des mesures réglementaires d’exécution des Lois de finances.

Les règles de la comptabilité publique

Les règles de la comptabilité publique se définissent comme l’ensemble des dispositions relatives : i) aux procédures d’exécution des recettes et des dépenses des organismes publics, ii) aux obligations et aux responsabilités des agents qui les exécutent, iii) aux contrôles auxquels ils sont soumis, et iv) à la tenue et à l’exploitation de la comptabilité qui retrace l’activité de ces agents. Les textes les plus importants sont :

- **le décret n° 2014 – 0349 /P-RM du 22 mai 2014 portant règlement général de comptabilité publique.** Il édicte : i) les règles communes aux organismes publics ; ii) les règles spécifiques concernant la séparation des fonctions, les différentes catégories d’opérations et la comptabilité ;
- le décret n° 2014 – 0351 /P-RM du 22 mai 2014 portant nomenclature budgétaire de l’Etat,

- le décret n° 2014 – 0350 /P-RM du 22 mai 2014 portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE)
- le décret n° 2014 – 0352 /P-RM du 22 mai 2014 portant modalités d'accès et de publication des informations et documents administratifs relatifs à la gestion des finances publiques ;
- **l'arrêté N°04-1866/MEF-SG du 24 Septembre 2004, fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat** ; qui dicte aux comptables les pièces exigées par nature de dépenses pour apposer son visa « BON A PAYER » sur un mandat.

Les codes.

A la charnière des deux dispositifs présentés ci-dessus, il y a le Code Général des Impôts et le Livre des Procédures Fiscales, le Code des Douanes, et le Code des Marchés Publics.

2.2 Les textes régissant les finances des Collectivités territoriales

On peut citer, entre autres :

- i) la constitution qui consacre son titre VI aux collectivités territoriales ;
- ii) la Loi N° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales, modifiée par la loi N°96-056 du 16 octobre 1996 ;
- iii) la loi N° 95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des Collectivités Territoriales ;
- iv) Loi N°2012-005 du 23 Janvier 2012 portant modification de la loi n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales) ;
- v) la loi N° 2012-007 /P-RM du 7 février 2012, modifiée portant Code des Collectivités Territoriales ;
- vi) la loi N°96-025 du 21 février 1996, modifiée portant statut particulier du District de Bamako ;
- vii) La loi N°20114 - 036 du 15/07/2011 déterminant les ressources fiscales des communes, cercles et régions ;
- viii) la loi N°2011 - 035 du 15/07/2011 portant création d'une taxe foncière
- ix) la loi N°2011 - 034 du 15 juillet 2011 portant modification de la loi N°06-67 du 29 décembre 2006 portant Code Général des Impôts ;
- x) Décret N° 02-313/ P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités Territoriales en matière d'éducation ;
- xi) Décret N° 02-314/ P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales des niveaux commune et cercle en matière de santé ;

- xii) Décret N° 02-315/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine ;
- xiii) Décret N°2012-082/P-RM Du 8 Février 2012 fixant les détails des compétences transférées de l'État aux Collectivités Territoriales en matière de Développement Social, de Protection Sociale et d'Économie Solidaire ;
- xiv) Décision N°10-0143/DNCT du 16 novembre 2010 fixant pour les Collectivités Territoriales les dispositions particulières applicables aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services d'un montant inférieurs à 25 millions de F CFA et de prestations intellectuelles d'un montant inférieur à 15 millions de F CFA ;
- xv) Instruction interministérielle N° 143/MEF-MATCL du 13 juillet 2004 relative à la Gestion Budgétaire et Comptable des Collectivités Territoriales
- xvi) Un arrêté interministériel du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre de l'Administration Territorial et des Collectivités Locales (MEF-MATCL) fixe les dispositions particulières relatives à la passation des marchés publics des Collectivités Territoriales avec les seuils d'approbation suivants :
 - Pour les marchés de travaux, de fournitures et de services :
 - ✓ montants égaux ou supérieurs à 25 millions mais inférieurs ou égaux à 250 millions, approbation par le Directeur Régional des Marchés Publics et des Délégations de Service Public.
 - ✓ montants supérieurs à 250 millions, approbation par le Directeur Général des Marchés Publics et des Délégations de Service Public.
 - Pour les marchés de prestations intellectuelles :
 - ✓ montants égaux ou supérieurs à 15 millions mais inférieurs ou égaux à 75 millions, approbation par le Directeur Régional des Marchés Publics et des Délégations de Service Public.
 - montants supérieurs à 75 millions, l'approbation par le Directeur Général des Marchés Publics et des Délégation de Service Public

Les textes sont cohérents dans l'ensemble et retracent de façon correcte les pratiques actuelles. Le plus grand déficit demeure leur actualisation à travers la traduction correcte des Directives de l'UEMOA et leur application effective à l'horizon 2017.

Chapitre II : L'ORGANISATION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE :

2.1. Le budget :

L'article 214 de la loi n°2012-007 du 07 février 2012 portant code des collectivités territoriales, définit le budget comme l'acte par lequel est prévu et autorisé l'ensemble des charges et des ressources des collectivités territoriales.

L'exercice budgétaire commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre de la même année.

Le budget présente donc deux caractéristiques, c'est à la fois un acte de prévision et un acte d'autorisation.

2.1.1. Le budget, acte d'autorisation :

Proposé par le Président de l'organe délibérant, voté par l'Assemblée délibérante, le budget constitue l'acte fondamental en matière de finances locales car il conditionne toute l'activité financière de la Collectivité Territoriale.

L'autorisation budgétaire relève de la compétence exclusive de l'assemblée délibérante, dès lors, le comptable de la Collectivité Territoriale, au cours de l'exécution budgétaire, sera fréquemment amené à opérer un contrôle qui portera sur l'existence de l'autorisation préalable de l'Assemblée délibérante.

2.1.2. Le budget, acte de prévision

Le budget constitue un état prévisionnel des recettes et des dépenses. Si les sommes portées aux chapitres et articles de recettes présentent un caractère simplement évaluatif, les crédits budgétaires inscrits aux chapitres de dépenses déterminent les limites dans lesquelles doit opérer l'ordonnateur.

2.1.3. Les documents budgétaires :

Sous le terme générique de documents budgétaires, sont désignés :

- le budget primitif.
- éventuellement une ou plusieurs décisions modificatives.
- le budget supplémentaire qui permet d'intégrer les résultats de l'année précédente.
- un ou plusieurs budgets annexes, pour les services dotés de l'autonomie financière mais non dotés de la personnalité morale.

2.2. Les agents chargés de l'exécution budgétaire :

Les agents chargés d'exécuter le budget de la Collectivité Territoriale sont déterminés en application du principe traditionnel de la séparation des ordonnateurs et des comptables, énoncé par le Décret N° 2014-0349 /P-RM du 22 MAI 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique : « les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles ».

.2.2.1. L'ordonnateur : le Président de l'organe exécutif de la collectivité territoriale.

2.2.1.1. Ses attributions :

Les fonctions d'ordonnateur attribuées au Président de l'organe exécutif de la collectivité territoriale découlent des dispositions de la loi n°2012-007 du 07/02/2012 évoquées ci après :

- L'ordonnateur est chargé de l'exécution des délibérations de la Collectivité Territoriale.
- Il est chargé de l'exécution du budget de la collectivité, mais il peut déléguer, sous sa responsabilité sa signature à des adjoints.

Ainsi, en qualité d'ordonnateur, le Président de l'organe exécutif de la collectivité territoriale :

- liquide les droits de la collectivité et met en recouvrement les produits.
- engage, liquide et ordonnance (mandate) les dépenses.

2.2.1.2. Sa responsabilité :

L'ordonnateur encourt, en raison de l'exercice de ses fonctions, les responsabilités prévues par les lois et règlements en vigueur.

En matière de dépenses, l'ordonnateur peut, sous sa responsabilité personnelle, réquisitionner le comptable pour le forcer à payer un mandat préalablement rejeté pour insuffisance de pièces justificatives.

2.2.2. Le comptable de la collectivité territoriale: le receveur-percepteur de la collectivité territoriale :

Le comptable de la collectivité territoriale est un comptable direct du Trésor qui est chargé seul et sous sa responsabilité personnelle, de recouvrer les recettes et d'exécuter les dépenses, il est appelé receveur de la collectivité.

Après ce bref rappel sur les généralités du budget de la collectivité territoriale, notre analyse portera exclusivement sur la chaîne de la dépense publique locale conformément au besoin exprimé par le commanditaire.

2.2.3. Exécution de la dépense des collectivités territoriales

Conformément aux dispositions de la loi n°2012-007 du 07/02/2012 portant code des collectivités territoriales, la procédure d'exécution des dépenses du budget de la collectivité comprend deux phases essentielles : la phase administrative et la phase comptable.

2.2.3.1. La phase administrative

La phase administrative de la dépense va de l'expression des besoins à la transmission du mandat au comptable assignataire.

Elle est initiée par les services de la Collectivité, exécutée par le président de l'organe délibérant et soumise au visa du contrôleur financier. Ainsi :

- Les services de la Collectivité jugent de l'opportunité des dépenses. Ils sont les initiateurs de la dépense publique en ce qu'ils font expression des besoins auprès de l'ordonnateur.
- En engageant, liquidant et ordonnant les dépenses, les ordonnateurs émettent les ordres de dépenses et les font parvenir, appuyés des justifications, visas et autorisations nécessaires, au comptable de la Collectivité pour paiement.
- Le contrôleur financier exerce un contrôle administratif *a priori* sur les opérations de l'ordonnateur portant sur la disponibilité des crédits et la régularité budgétaire et comptable. Actuellement, il intervient en deux points de cette chaîne : visa des engagements et visa de toutes les ordonnances.

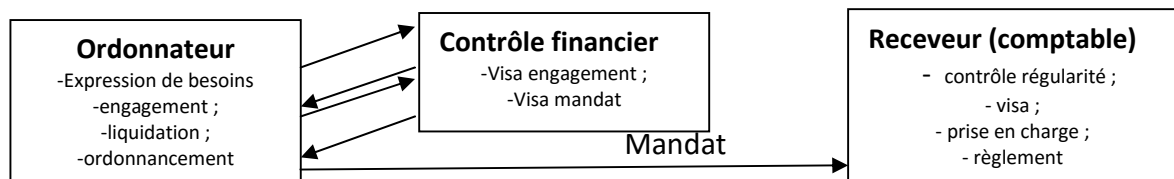
2.2.3.2. La phase comptable :

La phase comptable est celle par laquelle la collectivité se libère de sa dette. Après réception du mandat de paiement adressé par l'ordonnateur, le comptable doit procéder au règlement. Il conduit cependant un certain nombre de contrôles et d'opérations préalables avant le paiement effectif, portant sur la régularité de la dépense : vérification de la disponibilité des crédits

budgétaires, de la correcte imputation budgétaire et de la validité de la créance (service fait), exactitude des calculs de liquidation, effectivité du contrôle du CF, absence d'opposition au paiement et caractère libératoire du règlement.

Il procède ensuite à la Prise en charge qui matérialise l'acceptation de la dépense par le comptable après visa du titre de la dépense, puis au Règlement qui retrace les opérations d'extinction de la créance de la collectivité par l'émission d'un chèque ou la remise d'espèces.

Figure 1 : Circuit de la dépense des Collectivités territoriales :



La durée de ces phases varie selon qu'il s'agisse d'achat dont la valeur est inférieure au seuil de passation des marchés, soit 25 millions pour les marchés de travaux, de fournitures courantes et de services ou de 15 millions pour les marchés de prestations intellectuelles.

Pour les achats inférieurs à ces montants, l'autorité contractante peut ne pas recourir aux procédures de la passation des marchés conformément aux dispositions de l'article 9.2 du code des marchés publics. Dans ce cas, elle devra procéder à un appel à la concurrence conformément à des procédures qui sont fixées par l'arrêté n°09-1969/MEF du 06 août 2009 fixant les modalités d'application du décret n°08-485/P-RM du 11 août 2008 portant procédures de passations, d'exécutions et de règlement des marchés publics.

Pour les montants supérieurs ou égaux au seuil de passation des marchés, les dépenses sont effectuées conformément à la réglementation des marchés publics.

Chapitre III. CAS PARTICULIER

Les investissements des CT financés par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) à travers le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT).

La réalisation des investissements des CT financés par l'ANICT fait intervenir un nouvel acteur dans la chaîne de la dépense. Il s'agit en l'occurrence de l'ANICT.

L'ANICT, créée par la loi n°642 du 07 juillet 2000 est un Etablissement Public National à caractère Administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Elle a pour mission de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entreprises sous maîtrise d'ouvrage des CT et de garantir certains prêts contractés par elles.

A ce titre, elle est chargée entre autres de recevoir et d'allouer aux CT, les subventions (toutes origines confondues) destinées à la réalisation des investissements sous maîtrise d'ouvrage des CT en tenant compte de leur degré de développement.

Elle intervient dans le financement des investissements des CT à travers un instrument financier appelé : Fonds National d'Appui aux CT qui est alimenté par :

- des dotations budgétaires et des subventions spéciales de l'Etat ;
- des concours financiers des partenaires au développement ;
- des contributions financières des collectivités territoriales ;
- des produits financiers générés par les dépôts à terme ;
- des dons et legs.

Les ressources du FNACT sont réparties entre cinq guichets distincts selon la nature des dépenses, dénommées comme suit :

- Dotation d'investissement des Collectivités territoriales (DIN) ;
- Dotation pour la garantie des emprunts des collectivités territoriales (DGECT) ;
- Dotation pour les appuis techniques (DAT) ;
- Dotation pour l'appui aux fonctionnements des Collectivités territoriales (DAFCT) ;
- Dotation pour l'inter-collectivité (DIC).

Elles sont inscrites dans la loi des finances sur les unités fonctionnelles de l'ANICT et reprises dans le budget de l'ANICT en ressources et en emploi. Elles sont notifiées aux collectivités territoriales par une décision de l'ordonnateur de l'ANICT portant ouverture de droit de tirage sur chaque guichet.

Les droits de tirage ainsi ouverts sont inscrits au budget des collectivités territoriales.

La dotation d'investissement est destinée au financement des travaux, fournitures et services liées aux investissements réalisés sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales.

La dotation d'investissement peut financer des projets d'intérêt économique au travers des ressources affectées au développement économique régional.

Elle peut aussi financer des projets d'initiative communautaire portés par les collectivités territoriales et réalisés sous leur maîtrise d'ouvrage. Enfin, elle peut financer la contrepartie attendue de la collectivité pour la réalisation d'un équipement figurant dans son programme de développement.

3.1. Modalités d'inscription et de mobilisation des ressources du FNACT dans le budget d'Etat

Les ressources du FNACT, qu'elles proviennent d'appuis budgétaires généraux ou sectoriels, ou de dotations spécifiques mises à la disposition de l'ANICT, sont inscrites dans la Loi des Finances sur les unités fonctionnelles de l'ANICT ; de même que certains appuis d'origine extérieur, hors appui budgétaire qui sont octroyés par des PTFs à travers des conventions financières de mise à disposition.

Pour mobiliser ses ressources et à l'instar de tous les Etablissements Publics à caractère Administratif dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'ANICT, en sa qualité d'ordonnateur des crédits inscrits sur ses unités fonctionnelles, émet des mandats sur la caisse de Trésorier Payeur Général au profit du compte FNACT « A » ouvert dans un établissement bancaire agréé de la place.

Ainsi, ce compte central « A », reçoit du Payeur Général du Trésor ou des Partenaires Techniques et Financiers (PTFs) les ressources destinées à l'abondement du FNACT.

C'est donc par le débit du compte A ouvert à Bamako, que l'ANICT crédite les « comptes B » ouverts au nom du Trésorier Payeur de la Région dans une banque commerciale de la place. Ainsi, à la demande du comptable de la Collectivité, le Trésorier payeur de la région alimente le compte « C » ouvert dans une banque commerciale de la place au nom de ce dernier par le débit du compte B.

3.2. Circuit des dépenses financées par l'ANICT au profit des CT

Il a été décliné en trente neuf (39) étapes dans les TDR qu'il n'est pas opportun de rappeler ici. Nous avons analysé ce processus à travers la documentation disponible, les enquêtes de terrain et les données statistiques de l'ANICT sur les dix (10) dernières années. De cette analyse il ressort que ce schéma comporte plusieurs passages du dossier devant les mêmes acteurs.

Le circuit de la dépense comporte deux phases :

- une première phase qui va de l'inscription de la dotation aux investissements dans la loi des finances à la mobilisation effective des ressources y afférentes par l'ANICT ;
- une deuxième phase appelée chaîne de la dépense qui va de la mobilisation des ressources du FNACT par l'ANICT au règlement effectif du prestataire de service.

Avant d'aborder l'analyse de cette deuxième phase, il convient de procéder à un examen sommaire des opérations de la première phase.

3.2.1. Analyse des opérations de la première phase

Cette phase souffre d'un certain nombre de dysfonctionnements qui ont été révélés lors de l'enquête sur le terrain. Il s'agit entre autres :

- de l'absence de lien apparent entre les inscriptions faites dans la Loi des Finances au titre de la dotation d'investissement des CT et les besoins exprimés par ces dernières à travers leur programme de développement économique, social et culturel ;
- de la modicité du niveau de ressources budgétaires internes dédiées par la loi des Finances à l'équipement des CT ;
- des difficultés de mobilisation auprès de la paierie du Trésor, des mandats émis au profit de l'ANICT au titre de la dotation d'investissement des CT ;
- du retard constaté dans l'approbation du budget de l'ANICT par le Ministère de l'Economie et des Finances (le CA 2014 a été tenu le 27 février et l'Arrêté N° 2014-1461/MEF-SG date du 13 Mai, soit 75 jours calendaires) ;
- du retard pris pour la signature de certaines conventions non ciblées avec les partenaires au développement ;
- du retard dans la production de certaines données entrant dans l'évaluation du niveau des droits de tirage.

3.2.2. Analyse des opérations de la deuxième phase

L'ensemble des opérations effectuées au cours de cette 2^{ème} phase appelée chaîne de la dépense, constitue la substance de cette étude.

Cette deuxième phase se subdivise en deux sous phases. La première va de la notification des droits de tirage par l'ANICT à la signature de la convention de financement et la seconde, de la signature de la convention au paiement définitif du prestataire de service.

3.2.2.1. Procédures administratives

En amont de la chaîne de dépense proprement dite, s'incère une sous phase qui dure de 120 à 180 jours suivant la nature des dépenses, même si les délais réglementaires sont observés, comme cela apparaît dans les deux tableaux suivants :

TABLEAUX DES ETAPES ET DELAIS PAR RESPONSABLES

Tableau N° 1 : Prestations intellectuelles

TACHES A FAIRE	RESPONSABLE	DELAJ
Prestations intellectuelles		
Plan de passation de marchés publics	Commune	-
Choix du mode de passation de marché	Commune	-
Avis préalable pour l'avis de manifestation d'intérêt (non obligatoire)	DRMP-DSP /DCF	15 jours ouvrables
Diffusion de l'avis de manifestation d'intérêt	Commune	30 jours
Etablissement de la liste restreinte et la DP	Adjoint au maire QE	-
Approbation de la liste restreinte et avis préalable avant la demande de proposition	DRMP-DSP /DCF	15 jours ouvrables
Correction de la DP le cas échéant	Commune	3 jours
Avis sur version corrigée de la DP le cas échéant	DGMP -DSP	2 jours
Envoi de la DP aux candidats de la liste restreinte et réception des offres	Commune	30 jours
Création de la commission de dépouillement des offres	Maire	-
Dépouillement et de jugement des offres techniques	Maire	7 jours
Approbation du rapport de dépouillement des offres techniques	DGMP-DSP /DCF selon le montant	15 jours ouvrables
Prise en compte des observations faites sur le rapport de dépouillement des offres techniques le cas échéant	Commune	5 jours
Avis définitif sur le rapport corrigé	DGMP-DSP/DCF selon le montant	2 jours
Dépouillement et de jugement des offres financières	Maire	7 jours
Approbation du rapport de dépouillement des offres financières	DGMP-DSP /DCF selon le montant	15 jours ouvrables
Prise en compte des observations faites sur le rapport le cas échéant	Commune	5 jours
Avis définitif sur le rapport corrigé	DGMP-DSP/DCF selon le montant	2 jours
Notification provisoire de l'attribution	Commune	1 jour
Elaboration du projet de marché	Adjoint au maire chargé des QE	-
Avis juridique sur le projet de marché	DRMP-DSP /DCF selon le montant	3 jours ouvrables
Signature du marché	Autorité de conclusion et titulaire	2 jours
Visa du Contrôle financier	DRCF/DCF selon le montant	7 jours ouvrables
Approbation du marché	Maire ou gouverneur	4 jours
Transmission pour enregistrement	Commune	4 jours
Enregistrement SGG	SGOUV	2 jours
Enregistrement aux Impôts	Chef du Centre des Impôts	2 jours

	du lieu de conclusion du marché	
Numérotation du marché	DGMP-DSP ou DRMP-DSP	1 jour
Notification du marché	Maire	1 jour
TOTAL		180 Jours

Tableau N° 2 : marchés de **TRAVAUX**

TACHES A FAIRE	RESPONSABLE	DELAI
TRAVAUX		
Plan de passation de marchés publics	Commune	-
Elaboration du DAO	Adjoint au maire QE	-
Avis juridique sur DAO	DRMP-DSP /DCF	15 jours ouvrables
Correction du DAO le cas échéant	Commune	3 jours
Avis sur version corrigée le cas échéant	DGMP -DSP	2 jours
Modalités de lancement	Commune	2 jours
Publication du DAO et réception des offres	Commune	30 jours
Création de la commission de la commission de dépouillement des offres	Maire	-
Dépouillement et de jugement des offres	Maire	15 jours
Approbation du rapport de dépouillement	DGMP-DSP /DCF selon le montant	15 jours ouvrables
Prise en compte des observations faites sur le rapport le cas échéant	Commune	5 jours
Avis définitif sur le rapport corrigé	DGMP-DSP/DCF selon le montant	2 jours
Notification provisoire de l'attribution	Commune	1 jour
Elaboration du projet de marché	Adjoint au maire chargé des questions économiques	-
Avis juridique sur le projet de marché	DRMP-DSP /DCF selon le montant	3 jours ouvrables
Signature du marché	Autorité de conclusion et titulaire	2 jours
Visa du Contrôle financier	DRCF/DCF selon le montant	7 jours ouvrables
Approbation du marché	Maire ou gouverneur selon le montant	4 jours
Transmission pour enregistrement	Commune	4 jours
Enregistrement SGG	SGG /SGOUV	2 jours
Enregistrement aux Impôts	Chef du Centre des Impôts du lieu de conclusion du marché	2 jours
Numérotation et notification du marché	DGMP-DSP ou DRMP-DSP	1 jour
Notification du marché	Maire	1 jour
Signature de la convention entre ANICT et Commune	Maire/ANICT	4 jours
TOTAL		120 Jours

A ces délais, il faut encore ajouter une période de 90 à 120 jours nécessaires pour la réalisation effective de la prestation de service ou des travaux.

Comme on le constate cette sous phase aussi est très longue et comporte plusieurs segments dont certains constituent des goulots d'étranglement ou sont source de lourdeur.

3.2.1.2. Evaluation et prise en charge des droits de tirage dans le budget de la CT.

Le projet de répartition des ressources du FNACT entre les différentes CT ou droit de tirage, élaboré par le Directeur Général de l'ANICT sur la base de critères prédéfinis est adopté par le Conseil d'Administration qui se réunit en général selon les informations reçues à partir de mi-mars de l'année N.

En tenant compte du temps mis par le Ministre chargé des Finances (entre 1 et 2 mois) pour approuver le budget de l'ANICT, les droits de tirage sont notifiés aux CT au plus tôt à la fin premier semestre de l'année N. Les décisions modificatives des budgets des CT qui résultent de cette situation ne peuvent donc logiquement intervenir que pendant le 2^{ème} semestre de l'année N, ne laissant ainsi que très peu de temps pour la réalisation des investissements prévus sur cette année. Il convient aussi de signaler que l'article n°215 du Code des Collectivités Territoriales précise que le budget primitif de la CT qui contient les dépenses d'investissements de l'année N doit être voté avant le 31 octobre de l'année N-1.

La prévisibilité des dépenses, c'est-à-dire leur inscription dans le budget primitif des CT constitue un des critères de bonne gestion des Finances publiques préconisés par la Banque Mondiale à travers l'Evaluation PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability = Dépenses publiques et responsabilité financière*).

3.2.1.3. Identification des projets d'investissement à réaliser

Après la prise en charge du droit de tirage dans le budget de la CT, le collège délibérant procède au choix des projets à réaliser en fonction du montant mis à sa disposition et non en fonction des priorités dégagées dans le Programme de Développement Economique, Social et Culturel (PDSEC). Ce choix, une fois opéré, le Président de l'organe délibérant procède à la préparation du dossier de projet, à l'élaboration et au lancement du Dossier d'Appel d'Offres (DAO), à l'adjudication des marchés et à la signature des contrats. Cette phase qui prend un minimum de deux mois fait intervenir trois fois le contrôle financier (visa du DAO, participation à l'ouverture des plis, visa de l'adjudication).

3.2.1.4. Validation du dossier par l'Antenne Régionale ANICT et par le CROCSAD.

Le dossier ainsi ficelé avec les contrats signés par les prestataires est transmis à l'antenne régionale ANICT qui le fait approuver par le CROCSAD qui est un cadre de concertation qui ne se réunit que deux fois dans l'année si les dispositions financières le permettent.

Après la validation du dossier par le CROCSAD, l'antenne procède à la signature des conventions administratives de financement avant de le transmettre à sa direction générale pour accord.

3.2.2.2. Procédures financières : Règlement effectif des prestataires de service.

Ce processus comporte plusieurs volets et met en jeu plusieurs acteurs. Direction générale ANICT, Trésorier Payeur Régional, Délégué du Contrôle Financier, Receveur-percepteur en qualité de comptable public, délégation Régionale des Marchés publics si le seuil de passation des marchés publics est atteint et enfin, le Président de l'organe exécutif de la CT en sa qualité d'ordonnateur.

Après la validation de la convention administrative de financement signée avec la CT, le Directeur Général de l'ANICT procède au transfert des ressources au Trésorier payeur de la Région conformément au schéma ci-après :

- un premier ordre de virement (OV) représentant 45% du montant total de la subvention allouée ;
- un deuxième OV représentant 35% du montant total à lieu après justification de 75% du premier transfert de 45% ;
- un troisième OV représentant 20% du montant total de la subvention allouée qui a lieu après la justification de la totalité des avances antérieures ; donc après la réception provisoire.

Au moment du transfert, une copie dure de l'OV est envoyée au Receveur-percepteur et une au président de l'organe délibérant de la CT. Dès réception de la copie de l'OV, la CT, à travers le receveur percepteur sollicite du Trésorier Payeur de la Région l'approvisionnement du compte « C » ouvert dans une banque commerciale au nom du receveur percepteur.

A partir de l'alimentation du compte C, on tombe dans la procédure classique d'exécution de la dépense publique qui met en jeu l'ordonnateur, le délégué du contrôle financier, les

prestataires de service, éventuellement la délégation Régionale des Marchés publics et enfin le comptable public.

3.2.2.1. Les données statistiques de l'ANICT

Tableau N°3 : Nombre de projets et valeur de la subvention par Commune et par cercle

N°	Collectivités Territoriales	Nombre de projets		Montant subvention FCFA		Pourcentage par région	
		Par CT	S/T par cercle	Par CT	S/T par cercle	Nombre	Valeur
1	COLL. CERCLE DE NIORO	35		323 575 561			
2	Bagnéré Koré	26		122 985 425			
3	Diabigué	30		162 945 848			
4	Diarra	24		123 038 619			
5	Diaye Coura	33		131 717 829			
6	Gavinané	22		92 369 148			
7	Gogui	32		158 842 453			
8	Guetema	27		156 014 073			
9	Kadiaba Kadiel	26		160 571 227			
10	Korera Koré	34		190 245 151			
11	Nioro	33		134 454 251			
12	Nioro Tougounéranga	27		134 524 124			
13	Sandaré	35		187 141 102			
14	Simbi	31		194 825 379			
15	Troungoumbé	36		233 204 658			
16	Yereré	30		195 704 685			
17	Youri	29	510	97 035 120	2 799 194 653	70%	55%
1	COLL. CERCLE DE NARA	26		284 739 077			
2	Allahina	14		143 516 408			
3	Dabo	17		175 125 741			
4	Dilly	19		202 633 749			
5	Dogofry	21		294 631 886			
6	Fallou	17		170 968 587			
7	Gueneibé	18		203 000 205			
8	Guiré	20		154 104 049			
9	Korongou	17		142 152 256			
10	Nara	16		169 136 535			
11	Niamana	17		172 155 489			
12	Ouagadou	21	223	197 879 975	2 310 043 957	30%	45%
29	TOTAL GENERAL		733		5 109 238 610	100%	100%

Les statistiques partent de la date de signature de la convention de financement jusqu'au paiement de la retenue de garantie. La présentation générale nous permet de voir que durant la période de 2002 à 2013 les projets financés sont au nombre de : 733, dont 510 pour le cercle de Nioro du Sahel, soit 70%, contre 223 pour le cercle de Nara, soit 30%

Mais en valeur Nioro du Sahel représente 2 799 194 653 FCFA sur un total de :

5 109 238 610 FCFA soit 55% contre : 2 310 043 957 pour Nara soit : 45%

L'analyse des statistiques et les autres documents et informations recueillies permet de faire des constats importants :

- la durée moyenne de déroulement du règlement des investissements par Collectivité Territoriale en nombre de jours est très élevée : elle varie de 293 jours pour la commune rurale de Niamana à 613 jours pour Gavinané, soit plus d'une année et demi ;
- les collectivités urbaines chef lieu de cercle ne sont pas (contrairement à ce à quoi on pourrait s'attendre) celles qui bénéficient des meilleurs scores (la collectivité cercle Nioro du Sahel se classe à la 8^e place, tandis que la collectivité Commune urbaine de Nioro du sahel est à la 12^e place ; la collectivité cercle de Nara et la Commune urbaine de Nara occupent respectivement les 24^e et 25^e places). Les contrats simplifiés n'y échappent pas non plus : une fourniture de mobiliers scolaires en faveur de la collectivité cercle de Nioro du Sahel d'un montant de 2 240 000 FCFA, a été bouclée au bout de 733 jours ;
- le classement par année (si on exclue 2013 dont les paiements en sont encore au stade du premier décaissement) les durées varient en dents de scie, de 232 jours en 2006 à 785 en 2010. On ne perçoit donc pas d'amélioration au cours du temps comme l'ont affirmé certains acteurs (le DRMP-DSP de Koulikoro).

Il est ressorti des débats instaurés avec les CT et les prestataires que la chaîne de la dépense des CT financée par l'ANICT est très longue, complexe et comporte trop d'étapes.

On constate que le dispositif du financement des investissements des CT par l'ANICT souffre d'un certain nombre de contraintes, d'insuffisances et de limites. Il existe notamment des redondances et des passages multiples devant les mêmes acteurs.

Tableau N°4 : Durée moyenne par Collectivité Territoriale en nombre de jours

Collectivités Territoriales	Nombre de jours
COLL. CERCLE DE NIORO	416
Bagnéré Koré	401
Diabigué	517
Diarra	464
Diaye Coura	369
Gavinané	613
Gogui	436
Guetema	473
Kadiaba Kadiel	460
Korera Koré	410
Nioro	439
Nioro Tougounéranga	360
Sandaré	489
Simbi	377
Troungoumbé	419
Yereré	448
Youri	465
COLL. CERCLE DE NARA	491
Allahina	462
Dabo	402
Dilly	578
Dogofry	465
Fallou	470
Gueneibé	463
Guiré	435
Koronga	544
Nara	502
Niamana	293
Ouagadou	463

Graphique N° :1 Durées moyennes par collectivité en nombre de jours

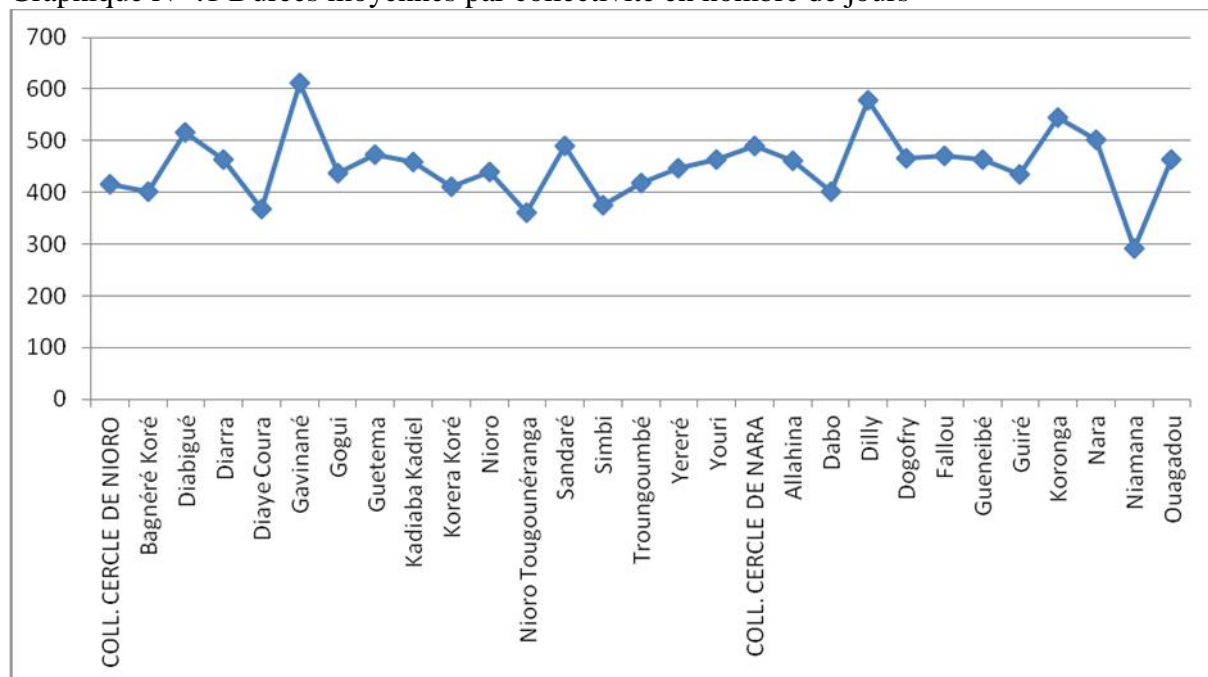


Tableau N° 5 : Nombre de projets subventionnés par années

Année	Nombre de projets par année
2 002	38
2 003	28
2 004	12
2 005	41
2 006	82
2 007	107
2 008	62
2 009	116
2 010	121
2 011	68
2 013	58
TOTAL GENERAL	733

Graphique N°2 : Nombre de projets subventionnés par année

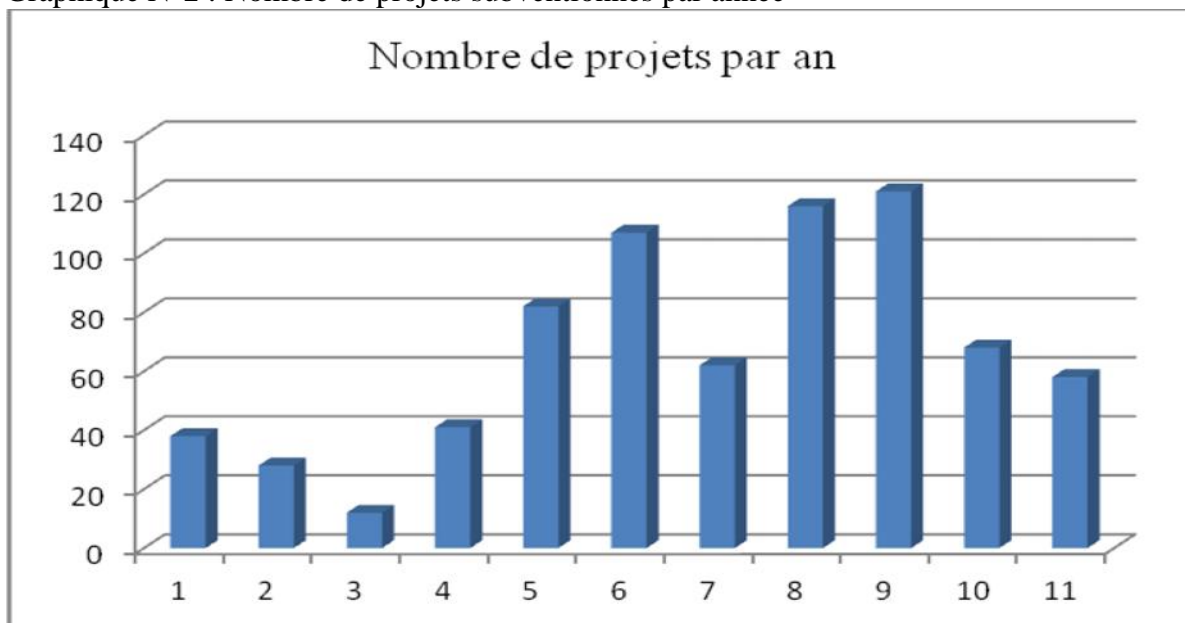


Tableau N°6 : Durée moyenne par année

Année	Durée moyenne (jours)
2 002	678
2 003	347
2 004	357
2 005	265
2 006	232
2 007	472
2 008	569
2 009	473
2 010	785
2 011	321
2 013	30

Chapitre IV. APPRECIATION DU DISPOSITIF DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES CT PAR L'ANICT

Au regard de ce qui précède et des informations recueillies sur le terrain, on constate que le dispositif du financement des investissements des CT par l'ANICT souffre de beaucoup d'insuffisances. Les obstacles les plus significatifs sont :

4.1. La chaîne de la dépense des CT

La chaîne de la dépense des CT financée par l'ANICT est très longue, complexe et comporte trop d'étapes.

En mars 2014, une mission du FMI qui a procédé à l'audit de la chaîne dépense publique au Mali a établi que les temps de traitement sont de l'ordre de deux mois en moyenne entre l'engagement et le paiement d'une dépense d'investissement ce qui est acceptable (la comptabilisation d'une dette en arriéré commence à partir de 90 jours de retard). On le voit malheureusement les dépenses des CT qui nous intéressent ici sont très loin de respecter ces normes.

En effet, comme indiqué plus haut, les étapes essentielles de la dépense, depuis la signature des conventions par l'ANICT, jusqu'au paiement effectif et intégral des prestataires sont évaluées à 39 pour 7 intervenants. Cela signifie que le même dossier est traité par le même intervenant en moyenne 5 à 6 fois.

4.2. Le circuit des « dossiers-papier »

Il constitue une véritable entrave au respect des délais impartis pour la réalisation des investissements.

Par rapport au champ de l'étude, les intervenants identifiés sont situés sur plusieurs sites (Bamako-Kayes, Koulikoro-Nara-Nioro-CT) séparés par des distances relativement longues pouvant souvent atteindre 600 Km sur des routes difficilement praticables (Bamako-Nara par exemple). Devant l'inefficacité des services postaux du Mali pour l'acheminement sécurisé du courrier, les dossiers sont remis à des individus sans aucune garantie pour être transmis au destinataire. Le plus souvent, ce transport est assuré par l'entrepreneur (prestataire de service) à ses frais.

Les dates d'envoi et de réception des différents courriers (OV, pièces justificatives etc.) attestent que la longueur du temps de traitement des dossiers d'investissement est imputable

en grande partie à la lenteur constatée dans la transmission des dossiers entre les différents acteurs. L'information n'est donc pas disponible à temps.

4.3. Lenteur dans la notification des droits de tirage

Le montant des droits de tirage qui doit normalement constituer l'essentiel de la section investissement des CT n'est connu de ces dernières qu'à partir de la fin du premier semestre de l'année budgétaire.

Cette pratique ne permet donc pas l'inscription des investissements programmés dans le budget primitif qui doit être bouclé au plus tard le 31 octobre de n-1. Cet état de fait porte grand préjudice au critère d'évaluation PFA relatif à la Prévisibilité des dépenses budgétaires des CT d'une part et ne laisse que très peu de temps pour la réalisation des investissements prévus dans le budget d'autre part.

4.4. Les difficultés de la mobilisation de la contrepartie des CT

La plupart des conventions de financement prévoit une participation de la CT dont le niveau varie selon les sources de financement. Cette participation qui peut atteindre 10% du financement est demandée à une CT qui n'arrive généralement pas à assurer son fonctionnement courant (paiement des salaires notamment). C'est alors que la CT sollicite de l'adjudicataire présumé le préfinancement de sa participation. Cette pratique, viole le processus normal de passation des marchés publics.

4.5. La détérioration de la répartition des fonds dédiés au financement des investissements des CT

Au départ, les fonds destinés au financement des investissements des CT étaient mis à la disposition de l'ANICT sans affectation préalable. Ils étaient donc repartis entre les collectivités selon des indices de péréquation définis. Au fil du temps, les PTFs, pour des raisons qui leur sont propres abondent le FNACT avec des ressources ciblées ou spécifiques au détriment des ressources non affectées ou fonds généraux.

Aujourd'hui, les fonds généraux représentent moins de 20% des subventions totales dédiées au financement des investissements des CT.

Il découle de cette situation des conséquences multiples :

- la pertinence des PDSEC élaboré par la CT est altérée parce que le financement ne s'applique pas obligatoirement aux priorités qu'elle a identifiées ;
- la capacité de prise de décisions de la CT est limitée ;
- l'ANICT n'a aucune emprise sur ces ressources affectées qui n'entrent pas dans le calcul des droits de tirage ;

A travers cette pratique, certains PTFs peuvent avoir tendance à imposer leurs propres règles de gestion au détriment des procédures nationales préconisées en la matière par la déclaration de Paris.

4.6. Les goulots imputables au comportement humain

Comme l'atteste le rapport d'audit de la chaîne de la dépense déposé en mars 2014 par une Mission du département des finances du FMI :

« La chaîne de la dépense publique vise, à payer à bon droit, la bonne personne au bon moment » or, il a été affirmé plus haut que la chaîne de la dépense des CT relative aux investissements est très lente pour plusieurs raisons parmi lesquelles, le mauvais comportement des différents acteurs a été retenu. Cela se manifeste très souvent par :

- l'inobservation volontaire ou involontaire des délais impartis ;
- la rétention volontaire ou involontaire de l'information ou des dossiers ;
- le non respect des dispositions législatives et réglementaires ;
- la non tenue à bonne dates des réunions des cadres de concertation local et régional par manque de financement.

Tous ces dysfonctionnements concourent à l'instauration de mauvaises pratiques voire de la corruption dans les procédures de gestion financière des CT.

4.7. Un facteur aggravant : le paiement de la retenue de garantie

Il n'est effectué qu'après la réception définitive qui doit se faire en présence d'un représentant de l'antenne régionale de l'ANICT. Le nombre limité d'agents par rapport aux besoins des prestataires, les distances et l'état des routes font que cette phase accuse très souvent beaucoup de retard amenant le prestataire très souvent à mobiliser les moyens pour la prise en charge du représentant désigné.

5. La convention tripartite

Tout ce qui précède constitue des préoccupations pour tous les acteurs et a conduit pratiquement chacun d'eux à imaginer des propositions de solutions entre autres la CONVENTION TRIPARTITE qui constitue une idée originale, malheureusement certaines de ses dispositions ne sont conformes ni à la réglementation nationale, ni aux Directives de l'UEMOA ni à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Heureusement des solutions plus simples et conformes à toutes les réglementations existent.

La convention tripartite est critiquable sur plusieurs points :

5.1. Au plan constitutionnel, législatif et réglementaire

Au Mali, le principe de la décentralisation a été consacré dans toutes les Constitutions, de l'indépendance à nos jours. L'article N° 98 de la Constitution du 12 Avril 1992 stipule : « Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. »

L'article N°36 directive n° 01/2011/CM/UEMOA 24 juin 2011, portant régime financier des Collectivités Territoriales au sein de l'UEMOA mentionne : « Le comptable de la collectivité territoriale est un comptable *direct* du Trésor. L'article 15 du décret N°2014-0349 /P-RM du 22 mai 2014 Portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique au Mali précise : « Les comptables publics sont nommés par le ministre chargé des Finances ou avec son agrément, après avis du Directeur national du Trésor et de la Comptabilité Publique...Est comptable de fait, toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'immisce dans la gestion de deniers publics.

Il encourt de ce fait les mêmes obligations et responsabilités que le comptable public, sans préjudice des poursuites judiciaires ».

Les mandats émis par l'ordonnateur de la Collectivité Territoriale sont *assignés* sur la caisse du receveur-percepteur et ne peuvent être visés et payés que par ce dernier.

Article N°39 de la Directive repris à l'Article N°17 du Décret N° 2014-0349 portant règlement général sur la comptabilité publique au Mali

Le comptable de la collectivité territoriale **est seul chargé** :

- de la prise en charge et du recouvrement des titres de recettes qui lui sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont il assure la conservation ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que la collectivité territoriale est habilitée à recevoir sans préjudice des impôts et taxes recouvrés par la Direction Générale des Impôts.
- du paiement des dépenses soit sur ordres émanant de l'ordonnateur accrédité, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de sa propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions et autres significations;
- de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à la collectivité territoriale;
- du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;
- de la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité;
- de la tenue de la comptabilité de la collectivité territoriale.

L'Agent Comptable d'un EPA est assignataire auprès du Directeur Général qui est ordonnateur du budget de cet organisme.

DECRET N° 2014-0349 /P-RM DU 22 MAI 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique
ARTICLE 20 : Les agents comptables des établissements publics exécutent toutes les opérations de recettes et de dépenses budgétaires ainsi que toutes les opérations de trésorerie de l'établissement auprès duquel ils sont accrédités.

L'agent-comptable, chef des services de la comptabilité, a la qualité de comptable principal.

5.2. Au plan pratique, la convention tripartite ne fait que reporter, peut-être en l'aggravant, le problème du retard de paiement. En effet, les mandats de paiement que 29 Collectivités Territoriales adressaient à 3 receveurs-percepteurs (Nioro, Gavinané et Nara) vont être accumulés au seul niveau de l'Agent Comptable de l'ANICT, en plus du travail quotidien de celui-ci. Il n'est pas évident que les paiements seront accélérés par ce fait, surtout si l'on se réfère aux délais actuels d'élaboration et de transmission des Ordres de Virements.

5.3. Au plan de la politique nationale : C'est une remise en cause du principe de la déconcentration financière tant souhaitée pour accompagner l'élan de démocratie locale et peut, dès lors être perçu comme un grand recul de la décentralisation.

5.4. Au plan du Contrôle juridictionnel (reddition des comptes)

Dans le cadre du contrôle du compte de gestion, les pièces générales sont les documents exigés pour l'exercice du contrôle de régularité sur l'ensemble des comptes ou simplement sur certaines parties des comptes. Elles comprennent entre autres :

- ❑ le compte de gestion du comptable public ;
- ❑ le compte administratif de l'ordonnateur ;
- ❑ l'état comparatif des crédits budgétaires et des paiements ;
- ❑ l'état de l'actif et du passif.

Article N°268 du Code des Collectivités : « L'organe délibérant vérifie la concordance du compte administratif de l'ordonnateur et du compte de gestion du comptable public. Il ne peut apporter aucune modification au chiffre des comptes présentés ».

Si des paiements sont effectués directement par l'Agent comptable de l'ANICT, il n'y aura pas de cohérence entre le compte administratif de l'ordonnateur qui récapitule tous les engagements effectués par ce dernier et le compte de gestion du comptable.

Article 35 de la Directive : Les actes des ordonnateurs sont retracés dans la comptabilité budgétaire permettant de suivre le déroulement des opérations budgétaires et d'effectuer le rapprochement avec les écritures du comptable de la collectivité.

Article : 178 de la Directive : « Le compte administratif de l'ordonnateur est soumis à la délibération du conseil de collectivité territoriale en même temps que le compte de gestion du comptable. Le compte administratif est accompagné du rapport d'exécution du budget.

Il est transmis pour approbation ou information au représentant de l'Etat appuyé de la délibération du conseil de collectivité territoriale et d'une copie du compte de gestion du comptable.

Article 36 de la Directive

Le comptable de la collectivité territoriale est un comptable direct du Trésor. L'article 15 du décret N°2014-0349 /P-RM du 22 mai 2014 précise : « Les comptables publics sont nommés par le ministre chargé des Finances ou avec son agrément, après avis du Directeur national du Trésor et de la Comptabilité Publique ».

Article 37 : de la Directive

Est comptable de fait, toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'imisce dans la gestion de deniers publics.

L'article 15 du décret N°2014-0349 /P-RM du 22 mai 2014 précise : « Il encourt de ce fait les mêmes obligations et responsabilités que le comptable public, sans préjudice des poursuites judiciaires. »

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSION

Les collectivités territoriales se retrouvent dans une situation de fuite en avant qui ressemble à une course contre la montre qui fait oublier aux responsables, l'essentiel de leur mission qui devrait être de garantir la qualité des ouvrages et des prestations intellectuelles réalisés, afin de doter les CT d'infrastructures de base pour assurer la réduction de la pauvreté des populations de leur localité.

Ceci est dû en grande partie au fait que l'ANICT procède à une gestion de la trésorerie en lieu et place de la gestion budgétaire. L'aspect prévisionnel du budget est perdu de vue. C'est comme si pour procéder à l'ouverture des crédits sur l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) et l'Appui Budgétaire Général (ABG) le Directeur Général du Budget décidait d'attendre que les fonds soient effectivement encaissés par le Trésor.

La situation découle aussi et surtout du manque de leadership de l'Etat, car malgré toutes les déclarations d'intention l'Etat ne consacre qu'une part négligeable de ses ressources aux collectivités territoriales (2,54% du PIB¹ contre, à titre de comparaison, 10% minimum imposé par la Constitution au Ghana). Conformément aux recommandations des Etats généraux sur la décentralisation (oct. 2013) l'Etat doit tendre vers l'exécution d'au moins 30% du budget de l'Etat au niveau régional et local dans les trois ans à venir (2018).

RECOMMANDATIONS

1. Lenteur dans la notification des droits de tirage

Pour résoudre ce problème, les dispositions ci-après peuvent être envisagées :

- observer une année de décalage entre l'évaluation et la notification des droits de tirage et l'année budgétaire N ;
- ramener la date de bouclage du budget des CT au 31 décembre N-1 au lieu du 31 octobre N-1;
- tenir un Conseil d'Administration de l'ANICT en septembre de N-1 qui aura pour mission de déterminer le niveau approximatif des droits de tirage sur la base des informations provisoires reçues du Ministère de l'Economie et des Finances à travers la Direction Générale du Budget et des PTFs en fin septembre de l'année N-1.

¹ Etude relative à l'identification des ressources à transférer aux collectivités territoriales en concertation avec les parties prenantes

Dans tous les cas de figure, ce ne sont que des prévisions qui sont susceptibles d'être modifiées en cours d'année.

2. Pour la distribution du courrier

L'ANICT peut envisager, comme le font actuellement plusieurs services administratifs, pour la ville de Bamako, la signature d'un contrat avec un prestataire privé (DHL ou toute autre compagnie du même genre) pour le transport et la distribution du courrier dans les centres urbains (Chef lieu de cercle et de région). La distribution locale sera assurée par les CT et les prestataires à condition que le pli soit adressé, fermé et scellé au départ, avec accusé de réception.

3. la contrepartie des CT

Si l'on sait que les communes qui ont le plus besoin d'investissement sont généralement aussi les plus pauvres, nous souscrivons entièrement à la solution d'ACL/P2N. En effet la seule solution susceptible de mettre fin à la pratique du recours à un prestataire pour le paiement de la contrepartie est la suppression pure et simple de la participation des CT par la prise en charge de la totalité du financement par le bailleur (ANICT ou PTFs). Cette mesure pourrait être assortie d'une inscription dans la rubrique « *fonctionnement lié à l'Investissement* » du budget de la CT, d'un montant prévisionnel pour l'entretien des investissements à réaliser. Ceci pour maintenir l'idée de la participation de la CT à son propre développement.

4. les goulots imputables au comportement humain

Ces comportements perdurent à la faveur du manque de contrôle et de l'impunité qui règnent au Mali en général et dans la sphère des élus en particulier. Le renforcement des contrôles internes (obligation de rendre compte et contrôle citoyen) et externes (Inspection de l'Intérieur et Inspection des Finances notamment) et l'application rigoureuse des sanctions prévues seront de nature à infléchir sur le comportement des hommes.

5. le paiement de la retenue de garantie

La réception définitive peut être effectuée en présence du Délégué du Contrôle financier qui représentera la DRMP-DSP. En tout état de cause elle doit engager l'entière responsabilité du Président de l'organe délibérant qui a signé tous les mandats de paiement. La retenue de 10% ne pouvant de toute façon servir qu'à réparer quelques imperfections mais non à palier à la non réalisation d'un investissement.

6. La convention tripartite

Elle doit être révisée dans certaines de ses dispositions notamment le paiement direct des prestataires par l'agent comptable de l'ANICT.

Dans cette chaîne, la phase de la Trésorerie Régionale est particulièrement difficile et lente, alors que le TPR n'apporte aucune valeur ajoutée, du fait qu'il n'effectue de contrôle ni au

plan technique, ni au plan de la régularité ou de la performance sur les dépenses d'investissements.

Compte tenu des redondances et de l'utilité non avérée de certaines étapes, leur nombre doit être revu à la baisse par les dispositions ci-après :

- suppression de l'étape du CROCSAD, du fait que les investissements retenus dans le PDSEC ont été préalablement approuvés par ce cadre de concertation ;
- suppression du compte B géré par le Trésorier-Payeur Régional qui constitue une étape inutile entre l'ANICT et le comptable de la CT ;
- suppression du visa de la délégation du contrôle financier sur les ordonnancements car ces contrôles sont redondants avec ceux effectués par le Comptable ;
- versement direct par l'ANICT au comptable de la collectivité des subventions ciblées octroyées par les PTFs et qui n'entrent pas dans l'évaluation des droits de tirage.

SUIVI EVALUATION

Le suivi évaluation des nouvelles dispositions sera assuré par un comité restreint présidé par le premier adjoint du Préfet de cercle et constitué de :

- deux représentants des élus ;
- deux représentants de la Société Civile dont un représentant de l'Association des ressortissants de la localité à l'extérieur ;
- deux représentants des prestataires de services ;
- le (ou les) receveur-percepteur ;
- un représentant du (ou des) bailleur de fonds.

Ce comité, se réunira une fois par trimestre pour évaluer la situation et donner, si besoin est, des nouvelles orientations. Les dépenses sont éligibles à l'inscription budgétaire au budget d'Etat sur la rubrique «appui aux structures de tutelle des collectivités».

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des documents consultés

1. **Recueil des principaux textes régissant les marchés publics en République du Mali** Edition 2013 ;
2. Manuel des procédures de l'ANICT Tome 2 Edition 2008
3. Lois de finances 2013 et 2014
4. Rapport d'Audit de la chaîne de dépense au Mali- FMI 2014
5. SEMINAIRE CIFAL A DOUALA – du 12 AU 16 DECEMBRE 2011:
6. « Accès des Collectivités Locales Africaines aux Financements Extérieurs »
7. Convention **tripartite entre UNCDF-DGCT-ANICT**
8. La constitution, les lois et règlements relatifs aux Collectivités Territoriales et à la comptabilité publique

RECRUTEMENT D'UN CONSULTANT NATIONAL POUR L'ANALYSE DE LA CHAÎNE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Contexte et justification :

En République du Mali, la loi confère aux collectivités territoriales (CT) la mission de conception, de programmation, de mise en œuvre et de suivi évaluation des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional, local et communal.

Ainsi, après plus de 10 ans de mise en œuvre, la décentralisation a permis d'enregistrer des acquis importants, notamment dans les domaines de la fourniture des services de base (éducation, santé, eau potable, équipements marchands, etc...). Mais il est important aussi de reconnaître que certaines difficultés de natures diverses persistent. En effet, les CT, malgré l'effectivité de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, de nombreuses insuffisances ont été constatées.

C'est dans ce cadre que l'Union Européenne, suite à une 1^{ère} phase de contrôle externe, réalisée, dans le cadre du Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation de la Commission Européenne (PARAD), de février 2009 à septembre 2011, a démarré une 2^{ème} phase de contrôle externe des investissements des CT (dans le cadre du PARADDER) sur 24 mois.

Les résultats de la 1^{ère} phase de contrôle externe effectuée sur les investissements réalisés de 2001 à 2009, ont soulevé un ensemble d'insuffisances et ont permis de noter les écarts constatés par rapport à tous les aspects audités (administratifs, financiers et techniques).

Les constats établis ont donné lieu à une série de rapports et recommandations, lesquelles ont été transformées en un plan d'actions qui couvrent tous les aspects contrôlés et parties impliquées. Ce plan d'actions a été validé par le Conseil des Ministres le 29 décembre 2010.

Au regard de ces constats, recommandations et plan d'actions établi et dans la continuité et la complémentarité de la dite 1^{ère} phase, la 2^{ème} phase de contrôle externe des investissements des CT a été, ainsi, lancée (dans le cadre du PARADDER) dans l'objectif de :

- Améliorer la qualité de la dépense sur les plans administratif, financier et technique à travers la poursuite des prestations de contrôles d'investissements récents des CT de (2010-2011) ;
- Effectuer le suivi de la mise en œuvre du plan d'actions issu des recommandations de la 1^{ère} phase du contrôle externe, en étroite collaboration avec les différentes parties prenantes impliquées dans ce cadre ;
- Assurer le transfert de compétence et de savoir-faire, déjà engagé lors de la 1^{ère} phase du contrôle externe, aux structures nationales de contrôle pour permettre une appropriation de la méthodologie du contrôle par ces structures, en particulier l'Inspection de l'Intérieur du Ministère de la Décentralisation et de la Ville (MDV).

De façon générale, les différents contrôles ont mis en évidence des dysfonctionnements dans la chaîne de la dépense publique avec notamment un allongement des délais des transferts financiers et par conséquent, des délais de réalisation des investissements.

L'UNCDF, en partenariat avec la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT), a voulu s'inscrire dans cette logique à travers la mise en œuvre de la composante « Appui aux Collectivités Locales (ACL/P2N) » dans le cadre du programme global du FBSA de lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition dans les cercles de Nara et Nioro du Sahel. Ce programme global vise à améliorer durablement la sécurité alimentaire et nutritionnelle des groupes vulnérables dans les cercles de Nara et Nioro du Sahel en favorisant leur accès aux facteurs de production, aux technologies et aux marchés, et en renforçant les capacités des acteurs locaux dans la prise en charge de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le développement local. Il est composé de Cinq composantes dont la composante ACL/P2N.

La composante ACL/P2N vise spécifiquement le renforcement des capacités des acteurs pour l'analyse, la planification, la mise en œuvre et la coordination de stratégies de lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition aux niveaux national et local. Elle prévoit notamment la mise en œuvre sous maîtrise d'ouvrage des communes, d'un Fonds de Sécurité Alimentaire (FSA). A travers la mise en œuvre de ce FSA, l'UNCDF se propose de contribuer à l'amélioration de l'efficacité/efficience des circuits de dépenses publiques par un dialogue avec les services publics responsables de la gestion des décaissements, le diagnostic en terme d'efficience et d'efficacité et l'identification de mesures consensuelles permettant d'accélérer les délais de mobilisation des fonds dans le respect des principes de gestion de l'administration publique.

Pour ce faire, il est donc prévu le recrutement d'un consultant national pour faire cette analyse de la chaîne de la dépense publique dans les cercles de Nara et Nioro du Sahel et de proposer des mesures d'amélioration de cette chaîne.

2. Mandat du consultant

Sous la supervision de la Direction Générale des Collectivités Territoriales, l'expert aura pour tâche de :

- Procéder à une analyse approfondie de la chaîne de la dépense publique dans les cercles de Nara et Nioro du Sahel ;
- Dresser les différentes étapes de la chaîne de la dépense publique et leurs contraintes depuis la mobilisation par l'ANICT des subventions inscrites dans la loi des finances, jusqu'à la libération de la retenue de garantie en passant par la procédure de mandatement de la subvention par la Direction Générale du Budget, la signature des conventions, la passation des marchés publics, la mise à disposition des ordres de virement au Trésorier Payeur Régional, au Receveur Percepteur etc. (Phase national, régional et local) ;
- Extraire de la base de données de l'ANICT les délais entre les différents maillons de la chaîne pour les communes des deux cercles sur la décennie ;
- Faire ressortir les délais de traitement observés au niveau de chaque acteur de la chaîne de la dépense et les comparer avec les délais réglementaires ;
- Faire des investigations auprès des acteurs de la chaîne en dégageant les forces, les faiblesses et les besoins ;
- Proposer des mesures d'amélioration de la chaîne et un dispositif pilote à expérimenter dans les deux cercles concernés ;

- Animer l’atelier national de restitution des résultats de l’analyse et de validation du dispositif proposé.

3. Durée du mandat

La consultation se fera en trente (30) jours étalés sur deux (02) mois. L’expert sera placé sous la supervision de la DGCT et travaillera en étroite collaboration avec le Conseiller Technique National de l’UNCDF basé à la DGCT.

L’expert aura effectué des déplacements, environ dix (10) jours, sur le terrain à Nara, Nioro du Sahel et à Kayes et Koulikoro (chef lieux de région).

Le Consultant fera une offre financière basée sur les trente (30) jours de consultation avec dix (10) jours de déplacement, à son compte, sur le terrain (Nara, Koulikoro, Nioro du Sahel et Kayes).

4. Livrables

- a. Rapport de Synthèse de l’analyse,
- b. Note présentant le dispositif pilote consensuel d’amélioration de la chaîne de la dépense publique et son mécanisme de suivi-évaluation.

ANNEXE : FINANCEMENT D’INVESTISSEMENT A TRAVERS LE DISPOSITIF ANICT

Étapes du Cycle

1. Notification des droits de tirage aux CT par l’ANICT
2. Inscription des crédits alloués au budget de la CT
3. Adoption par le collège délibérant de la CT, du projet à réaliser
4. Élaboration du dossier de projet (étude de faisabilité)
5. Élaboration et lancement du DAO
6. Adjudication des marchés et signature des contrats
7. Dépôt du dossier auprès de l’antenne régionale l’ANICT
8. Validation du projet par le CROCSAD
9. Signature des conventions administratives de financement
10. Traitement des conventions par la Direction Générale de l’ANICT
11. Transfert par ordre de virement de la première tranche de 45% de la subvention ANICT au niveau régional
12. Information de la CT et son comptable public du premier transfert effectué par la transmission de la copie du premier ordre de virement
13. Demande de transfert de la CT vers le percepteur (la Date de demande du 1^{er} paiement de l’ordonnateur)
14. Transmission au trésorier payeur de la demande de transfert
15. La mise à disposition des ressources auprès du percepteur
16. Paiement effectif au prestataire
17. Demande du 2^{ème} paiement (ordonnateur)
18. Paiement effectif au prestataire
19. Transmission à l’antenne régionale ANICT de la demande de réalimentation du compte ANICT (pièces justificatives des 75% de la première avance)

20. Traitement par la Direction Générale de l'ANICT de la demande de réalimentation du compte ANICT (pièces justificatives des 75% de la première avance)
21. Transfert par ordre de virement de la deuxième tranche de 35% de la subvention ANICT au niveau régional
22. Information de la CT et son comptable public du deuxième transfert effectué par la transmission de la copie du deuxième ordre de virement
23. Demande de transfert de la CT vers le percepteur (la Date de demande du 3^{ème} paiement de l'ordonnateur)
24. Transmission au trésorier payeur de la demande de transfert
25. La mise à disposition des ressources auprès du percepteur
26. Paiement effectif au prestataire
27. Demande du 4^{ème} paiement (ordonnateur)
28. Paiement effectif au prestataire
29. Réception provisoire
30. Transmission à l'antenne régionale ANICT de la copie du PV de réception provisoire
31. Traitement par la Direction Générale de l'ANICT de la copie du PV de réception provisoire
32. Transfert par ordre de virement de la deuxième tranche de 20% de la subvention ANICT au niveau régional
33. Information de la CT et son comptable public du troisième transfert effectué par la transmission de la copie du troisième ordre de virement
34. Demande de transfert de la CT vers le percepteur (la Date de demande du 5^{ème} paiement de l'ordonnateur)
35. Transmission au trésorier payeur de la demande de transfert
36. La mise à disposition des ressources auprès du percepteur
37. Paiement effectif au prestataire
38. Réception définitive
39. Libération de la retenue de garantie

Annexe 3 : Liste des Personnes rencontrées

LOCALITE	STRUCTURE	N°	PRENOM ET NOM	FONCTION
BAMAKO	DGCT	1.	Mama KONTA	Chef de Division Finances des Collectivités Locales
		2.	Oumar TAMBOURA	Chef d'Antenne
	DNTCP	3.	Boubacar CISSE	Chef de la Division Collectivités Territoriales et Organismes Personnalisés
		4.	Mahama DICKO	Chargé de Suivi des Collectivités
	DGB	5.	Robert DIARRA	Directeur Général
	ANICT	6.	Edouard SISSOUMA	Chef de la Division Technique
		7.	Ibrahima DOUMBIA	Chef de la Division Informatique
	INSPECTION DE L'INTERIEUR	8.	Salif SOUMOUNOU	Inspecteur en Chef
	DGMP	9.	Sidi EL MOCTAR	Directeur Général
		10.	Youssouf DIARRA	Directeur Général Adjoint
		11.	Mamadou Cheick THIAM	Chef Département Législation et Contrôle des Services
		12.	Adama DIARRA	Chef Département Etude et Suivi
		13.	Mme Traoré Seynabou DIOP	Chef Département Marchés et Conventions
KOULIKORO	GOUVERNORAT	14.	Allaye TESOUGUE	Gouverneur
	TRESORERIE REGIONALE	15.	Adama KOUYATE	Trésorier Payeur
		16.	Oumar KONE	Fondé de Pouvoir
		17.	Adama DOUMBIA	Chef Division Collectivités Territoriales
	ANICT	18.	Yacouba DISSA	Chef d'Antenne
DRMP-DSP	19.	Papa Bakary CISSOUMA	Directeur Régional	
KAYES	GOUVERNORAT	20.	Intalhamat Ag ERZAYE	Conseiller aux Affaires Administratives
	TRESORERIE REGIONALE	21.	Bakary KONATE	TPR
		22.	Lassana DIARRA	Fondé de Pouvoir
		23.	Mamadou NIANGADO	Chef Comptable
	ANICT	24.	Sétigui KEITA	Chef d'Antenne
	DRMP-DSP	25.	Fousseyni TRAORE	Chargé de mission
26.		Sékou Bougadary KANE	Chargé de mission	

LOCALITE	STRUCTURE	N°	PRENOM ET NOM	FONCTION
NIORO du SAHEL	UNCD-ACL	27	Fidèle DARA	Coordonateur du Programme
		28	Mme Maïga Hawa T COULIBALY	Coordonatrice du Projet
		29	Tahirou BAGAYOKO	Receveur Percepteur Nioro du Sahel
		30	Bakary DIABATE	Receveur Percepteur GABINANE
		31	Yamadou KEITA	Délégué du Contrôle Financier
	REPRESENTANTS DES CT	32	Yaya SOUMARE	Maire de de la Commune GUETEMA
		33	Djibril BATHILY	Secrétaire Général de de la Commune GUETEMA
		34	Ibrahima MACALOU	Secrétaire Général de la Commune Urbaine de Nioro
		35	Issa TOURE	Secrétaire Général de la Commune Gadiaba-Kadiel
		36	Bakary KEITA	Directeur CRFD Nioro du Sahel
		37	Kalilou DIAKITE	Maire de la Commune Urbaine de Nioro Président du SYCODEN
		38	Gagny DIAWARA	Maire de la Commune de Yérééré
		39	Yacouba DIALLO	Maire de la Commune de Gadiaba-Kadiel
	PRESTATAIRES DE SERVICES	40	Drissa TRAORE	Entreprise Drissa TRAORE
		41	Souleymane TOUMAGNON	Etablissements Souleymane TOUMAGNON
		42	Guédjouma DAO	Bureau d'Etudes GESDL Nioro
		43	Alassane CISSE	Entreprise Alassane CISSE (EAC) Nioro