



Contrôle politique et social des finances publiques au Mali : état des lieux et perspectives

Political and Social Control of Public Finances in Mali: state of play and Prospects

KONATE Sinaly

Doctorant

Faculté des Sciences juridiques, Economiques et Sociales Souissi

Université Mohammed V de Rabat

Centre d'études doctorales : Equipe de Recherche sur la Performance Administrative et
Financière
Maroc

Mohammed Boulghalagh

Enseignant chercheur

Faculté des Sciences juridiques, Economiques et Sociales Souissi

Université Mohammed V de Rabat

Centre d'études doctorales : Equipe de Recherche sur la Performance Administrative et
Financière
Maroc

Date de soumission : 29/06/2024

Date d'acceptation : 13/08/2024

Pour citer cet article :

KONATE. S. & Boulghalagh. M. (2024) «Contrôle politique et social des finances publiques au Mali : état des lieux et perspectives», Revue Internationale du chercheur «Volume 5 : Numéro 3» pp : 542-561



Résumé

Le contrôle sociopolitique consiste aux démarches d'investigation empruntées par les acteurs politiques et sociaux en matière d'emploi des ressources publiques. Au Mali, comme dans la majorité des pays d'Afrique de l'Ouest, ce contrôle demeure une pratique peu développée depuis l'ère des indépendances. Dans la mesure où cette activité rencontre un ensemble de lacunes faisant obstacle à son évolution. Dans la plupart de ces pays, les conditions légales ne font pas défaut. Néanmoins, l'application de ces dispositions pose toujours de problème dans le fait. L'analyse de ce sujet nous a conduit à l'utilisation de la méthode qualitative ; basée sur la collecte et l'analyse des données provenant d'ouvrages, des articles scientifiques, des travaux universitaires, des textes juridiques et des documents administratifs. L'emprunt de cette méthode a pour but de mieux appréhender en profondeur les différents aspects de notre étude. L'objectif de cet article est d'accentuer sur les rôles et les missions de différents intervenants au cours de cet exercice démocratique. En connaissance des causes du retard de ce contrôle, il serait pertinent d'élaborer un ensemble de mesures et de recommandations qui pourraient le rendre plus efficace et par conséquent rendre les actions publiques plus performantes.

Mots clés : contrôle ; sociopolitique ; citoyen ; gouvernement ; Parlement.

Abstract

Socio-political control is the investigative approach taken by political and social actors in the use of public resources. In Mali, as in the majority of West African countries, socio-political control has remained an underdeveloped practice since independence. Insofar as this activity encounters a series of shortcomings that hinder its development. In most of these countries, the legal conditions are not lacking. Nevertheless, the application of these provisions still poses problems in practice.

The analysis of this subject led us to use the qualitative method, based on the collection and analysis of data from books, scientific articles, academic works, legal texts and administrative documents. The purpose of using this method is to gain a better understanding of the various aspects of our study.

The aim of this article is to focus on the roles and missions of the various players involved in this democratic exercise. Knowing the causes of the delay in this control, it would be relevant to develop a set of measures and recommendations that could make it more effective and consequently make public actions more efficient.

Keywords : control ; socio-politics ; citizen ; government ; Parliament.

Introduction

Le contrôle des finances publiques, comme les auteurs le définissent, étant un examen ou une investigation portée sur les activités du gouvernement relatives au budget national. Ce contrôle est sous-divisé en quelques catégories : le contrôle dit administratif, effectué par les autorités exécutives (le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère de l'Administration territoriale). Le contrôle juridictionnel, effectué par le pouvoir judiciaire (la Cour des comptes et les cours régionales des comptes). Il n'y a qu'une Section des comptes au sein de la Cour suprême au Mali qui s'en occupe. Le contrôle indépendant, ceci est un contrôle qui ne relève directement d'aucune autre autorité supérieure. Il s'agit du Bureau du Vérificateur Général (BVG). Il exerce un contrôle général et particulier sur l'ensemble des comptes dont une personne publique dispose une participation financière. En dernière position, on rencontre le contrôle politique et social, dont les autorités parlementaires et la Société Civile s'en chargent en général.

Cette catégorie de contrôle est effectuée par de divers acteurs directs et indirects. Les premiers sont les députés, en tant que représentants des citoyens. Ils ont l'obligation de contrôler l'exécution du budget national sur la base de la constitution. Elle leur permet d'avoir connaissance sur le fonctionnement financier de l'Etat à travers les investigations continues. En outre, d'autres acteurs se profilent sociaux. Il s'agit en ce lieu des Organisations de la Société Civile, des partenaires stratégiques, du citoyen, voire des partis politiques.

Cet article a pour objectif de mettre l'accent sur le rôle de différents intervenants dans le processus du contrôle budgétaire. Il vise à comprendre le fonctionnement de ces entités, les moyens disponibles à leur disposition et les obstacles qui enfreignent leur démarche démocratique. L'analyse se tend également à formuler un ensemble de mesures et de recommandations pour un contrôle plus efficace et performant.

Pour mener à bien cette recherche, il nous est nécessaire de savoir : **dans quelle mesure les contrôles sociopolitiques des finances publiques évoluent au Mali au profit des administrations publiques ?**

Cette problématique donnera naissance à des sous-questions :

Qu'en est-il des avancées en matière de contrôle socio-politique des finances publiques au Mali ?

Peut-on parler de la stagnation de cette pratique au Mali ?

Que faut-il faire pour donner un sens viable au contrôle sociopolitique de même titre qu'administratif et juridictionnel ?

À la recherche des réponses pour ces diverses questions, nous allons présenter en premier lieu, les implications de différents acteurs dans le contrôle politique et social, avant de mettre en relief les recommandations d'amélioration de cette pratique démocratique au profit des actions publiques.

1. Méthodologie

Dans le cadre de notre présent article, nous avons emprunté une méthode qualitative pour cette étude. Il s'agit de revue de la littérature, basée sur l'exploration et l'exploitation des ouvrages, des revues, des travaux universitaires, des documents administratifs, des discours et communiqués politiques ainsi que des textes à caractère juridique. Cette lecture croisée nous a permis de mettre en exergue les acquis et les failles perpétrées au sein du système. Cette démarche scientifique a permis, dans une vision holiste, de comprendre l'état d'évolution du contrôle dit sociopolitique au Mali, ainsi que les insuffisances constatées et les probables améliorations à faire.

2. Théories mobilisées

• Théorie de la participation citoyenne

La démocratie participative tire ses origines des Etats-Unis dans les années 1960-1970. Cette forme de démocratie voit le jour après l'échec de l'Etat providence. Toutes les constitutions contemporaines consacrent une partie conséquente à l'inclusion et la participation citoyenne. Elle constitue un lieu de confrontation et de contradiction entre les différentes opinions (Blondiaux, 2008).

La relation entre cette théorie et notre étude est pertinente. Dans la mesure où les contrôles effectués par les organisations de la société civile, les partenaires étrangers et les citoyens reposent sur le droit de participation. Selon (Pateman et Macpherson, 1977), la démocratie participative permet d'assurer la participation du bas d'échelle de la société à la prise des décisions publiques. Elle permet également de garantir l'obtention de la volonté du peuple en ce qui concerne les choses publiques.

• Théorie de la représentation citoyenne

Dès l'antiquité, notamment dans la société grecque, la présentation des citoyens avait déjà vu le jour. Il s'agit de confier la gestion des affaires publiques à des personnes qui sont aptes à l'assurer. Les citoyens élisent des représentants capables d'agir à leur nom et défendre leurs intérêts auprès des autorités. Car tous les citoyens ne peuvent être réunis dans une seule assemblée (Montesquieu, 1876).

Au cours de notre étude, il est à démontrer que le contrôle parlementaire est le fruit de la démocratie représentative. Les députés agissent au nom du peuple pour vérifier l'emploi des ressources publiques en adoptant des lois et en mettant en place des commissions d'enquête (Alexandra, 2015).

- **Théorie de la performance administrative**

La performance reste une notion ayant des dimensions complexes (Taibi, et Benabdelhadi, 2020). Elle vise à comparer si les réalisations ont pu atteindre les objectifs attendus par les moyens mobilisés. C'est une mesure à triple valeur. La performance existait dans le secteur privé au fil des ans avant d'être transposé dans les administrations publiques.

La performance de l'action publique est importante dans cette étude, car elle permet de mettre l'accent sur les nobles objectifs du contrôle des finances publiques en se débarrassant du joug de la gabegie, de la déliquescence et de la mauvaise gestion du denier public.

- **Théorie de la bonne gouvernance**

La bonne gouvernance regroupe l'ensemble de pratiques liées au développement économique, social, culturel et environnemental. En réalité, il n'existe pas une définition unique pour cerner la notion. Les éléments sur lesquels elle s'appuie sont très nombreux. On trouve la transparence, rendre des comptes aux citoyens, l'accès à la connaissance, la justice, la participation citoyenne, l'efficacité et l'efficience, l'égalité, la lutte contre la pauvreté, etc. Le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH) considère que « La bonne gouvernance est le processus par lequel les institutions publiques conduisent des affaires publiques, gèrent des ressources publiques et garantissent la réalisation des droits de l'homme sans abus ni corruption, et dans le respect de l'état de droit ».

Le lien qui existe avec notre étude est celui de la lutte contre la corruption et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. L'objet des finances publique est la satisfaction de l'intérêt général. Or, la corruption constitue le premier obstacle à la bonne gouvernance.

Tableau 1 : présentation des théories mobilisées dans l'article

Théories mobilisées	Signification de la théorie	L'intérêt de la théorie
<i>Représentation citoyenne</i>	Représentation des citoyens par les députés pour défendre leurs intérêts fondamentaux.	Le contrôle parlementaire à travers : les lois relatives aux finances, les commissions parlementaires et spéciales, les interpellations, les questions-réponses, etc.
<i>Participation citoyenne</i>	Les citoyens participent directement dans la prise des décisions publiques sans intermédiaires.	Le citoyen contrôle les ressources publiques grâce aux mécanismes juridiques, comme la consultation la conservation, les élections, les pétitions, etc.
<i>Performance administrative</i>	Mesure de jugement de l'efficacité d'une institution ou un projet. (Objectifs-moyens-réalisations)	Les contrôle de finances permettent de rendre les administrations publiques plus performantes.
<i>La bonne gouvernance</i>	Ensemble de pratiques qui garantissent les droits fondamentaux des citoyens.	Lorsque l'on lutte contre la délinquance financière et la mauvaise gestion, on accueille la bonne gouvernance.

Source : Tableau réalisé par les auteurs.

3. Les acteurs du contrôle sociopolitique

En république du Mali, comme ailleurs, les contrôles politique et social des finances publiques font appel à un ensemble d'intervenants, appelés les acteurs sociopolitiques. Il s'agit du cadre parlementaire (l'Assemblée Nationale), des partis politiques (acteur indirect), des citoyens, des partenaires financiers (généralement étrangers), des associations, voire des groupes de pression.

3.1. Le contrôle des parlementaires

(Jean-Luc, 2019) appelle le contrôle parlementaire comme étant le « contrôle par l'autorité délibérante ». Selon (Ogul, 1976), « le contrôle législatif comprend l'examen et l'évaluation par l'Assemblée législative de certaines activités du gouvernement, avant et pendant la phase d'élaboration des politiques, et durant la phase de mise en œuvre subséquente. L'objectif est de faire en sorte que les autorités de l'exécution restent réceptives aux requêtes des citoyens et surtout de pouvoir répondre de leurs actes devant les législateurs. Ce contrôle relève d'une éminente importance » (Ogul et Rockman, 1990). Cependant, en République du Mali, l'Assemblée Nationale n'arrivait pas à accorder la juste valeur à cette pratique. Elle n'adopte la première loi de règlement qu'en 1986, et fut limitée uniquement à adopter les lois initiales de finances ou encore celles de rectification. (Abdoulaye, 2014) souligne qu'au Mali à part les commissions des finances, de l'économie, du plan et de la promotion du secteur privé, les autres commissions parlementaires permanentes et spéciales sont quasiment passives en matière de finances publiques. Par contre le contrôle des finances doit être la première préoccupation de tous les parlementaires. Car la survie de l'Etat dépend de l'apurement et la préservation des ressources publiques.

(McCubbins et Schwartz, 1984) ont distingué entre deux modèles de contrôle : il s'agit de **la patrouille de police et le sonneur d'alarme**. Le contrôle dit la patrouille de police repose sur une évaluation qui reste centralisée, plus active et plus directe. Ce type de contrôle est le quotidien de l'Assemblée législative, notamment au sein des Parlements africains. Il s'intéresse au respect des règles et des principes dont l'exécutif doit suivre. Ce contrôle est déclenché à tout moment où le pouvoir exécutif déroute (Question écrite, interpellation, séances questions orales ...). Quant au **sonneur d'alarme**, ce modèle ne dispose pas de la même rigueur que la patrouille de police. L'autorité législative, met en place un système composé de règles, de processus et de pratiques généralement informelles. Ces dispositifs permettent aux citoyens, aux associations, aux partis politiques, aux groupes d'intérêt, d'examiner les décisions gouvernementales et d'engager, en cas de violation, des procédures établies par l'Assemblée à



cet effet. Ce modèle permet par conséquent aux parties prenantes de recourir auprès des agences spécialisées, des juridictions ou encore de l'Assemblée elle-même afin de trouver des solutions. Ces deux auteurs ajoutent « L'Assemblée législative attend ensuite que quelqu'un sonne l'alarme pour indiquer qu'il y a un problème et qu'il faut enquêter (c'est-à-dire tenir des audiences publiques) ». Au sein du Parlement malien, ces derniers mécanismes de participation ne sont pas encore développés comme il faudrait pour de diverses raisons.¹ Les moyens de rencontres entre les parlementaires et la société civile sont minimes. De plus, faut-il croire que même l'obtention des rapports des contrôles effectués par l'Assemblée reste très difficile. Le parlement malien préfère continuer avec le contrôle classique, basé sur la recherche de la conformité et de régularité. Or comme expriment (McCubbins et Schwartz, 1984), la combinaison des deux modèles est possible pour tirer le meilleur résultat.

3.2. Le contrôle du citoyen

Le contrôle citoyen des finances publiques s'inscrit dans la logique de la démocratie participative. Cette dernière a vu le jour suite à l'échec et l'insuffisance de la représentation citoyenne (KAF et BOUAZZA, 2021). La référence moderne du contrôle citoyen constitue la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, notamment dans son article 14 « Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Les finances publiques s'inscrivent dans une logique holiste de l'action publique, car le budget est élaboré pour mieux répondre aux besoins des citoyens. De ce fait, Bara Gueye dénote « Le Contrôle Citoyen de l'Action Publique renvoie au pouvoir et à la capacité qui sont donnés aux citoyens de demander aux agents des services publics (y compris les élus locaux) et aux fournisseurs de services de rendre des comptes. Ce qui implique qu'ils doivent répondre de leurs politiques, de leurs actions, de leurs comportements et de l'utilisation des fonds. Il nécessite un engagement des citoyens à appuyer l'action de l'état et des collectivités par un contrôle constructif., le contrôle citoyen ne signifie pas l'usurpation ou la remise en cause de prérogatives, mais le renforcement de l'action des agents publics et les élus (El Kezazy, & Hilmi, 2023). Il est bénéfique pour le citoyen et le service fourni, mais aussi pour l'agent public. Car il permet d'opérer le meilleur ciblage des besoins et des aspirations des citoyens. Par

¹ Conflit d'intérêt, l'indisponibilité d'informations, manque d'intérêt de la part des citoyens et souvent le Parlement lui-même...



conséquent la meilleure performance du service public est facilitée par un engagement volontaire des agents du service public et des élus locaux » (Mohamed, 2007).

En effet, ce contrôle est généralement effectué par le regroupement des citoyens en forme de structure. Au Mali les citoyens s'intéressent moins aux choses publiques, et par conséquent ce sont les groupes d'intérêt issus de la société civile qui assurent généralement cette fonction. En 2007, le Groupe de Suivi Budgétaire (GSB) a été créé à Bamako par dix organisations de la société civile malienne. Ce groupe de suivi a pour mission d'étudier et d'analyser le budget national et celui des collectivités territoriales et produire un rapport et des brochures pour informer les citoyens sur la performance des actions publiques. Le Groupe de Suivi Budgétaire a une vocation neutre dont le but est de fournir une information sincère sur l'exécution des budgets national et local. Tels ces deux auteurs, (Xavier et André, 2019) expriment « les finances publiques citoyennes sont grandement une question d'éducation, d'explication et de compréhension ».

Quant à la pétition, elle est moins dynamique, car la pétition repose sur des connaissances et des informations qui sont à la disposition des citoyens. Le manque d'intérêt et l'inaccessibilité de ces derniers aux informations fiables, rendent la pétition quasiment vide de son sens.

3.3. Le contrôle des Organisations de la Société Civile (OSC)

Les Organisations de la Société Civile jouissent des mêmes privilèges que le citoyen en matière du contrôle des finances publiques. Elles sont autonomes et n'ayant rattachées à aucune institution étatique. Elles regroupent les associations, les groupes de pression et les fondations. Ces organisations s'intéressent à la bonne gestion des ressources publiques et par conséquent à la performance des actions publiques. Ainsi, elles peuvent participer à chacune des phases budgétaires. A commencer par le processus d'élaboration, d'exécution et de contrôle du fonds public. Dans notre étude nous allons présenter les moyens de participation des OSC au contrôle des finances publiques.

3.3.1 Le processus du budget participatif

Le budget participatif constitue un outil de la démocratie et de participation du citoyen dans la gestion du budget. Il s'agit d'un mécanisme de concertation et de dialogue par lequel les citoyennes et citoyens peuvent décider l'affectation d'une partie du budget à leurs propositions (Citizen Lab SA, 2020).

Au Mali, cette disposition n'est pas expressément déterminée ni dans la constitution ni dans le code des Collectivités Territoriales. Le législateur s'est uniquement contenté de mentionner la



consultation des habitants, notamment les Conseils de villages et de fractions avant l'élaboration du budget afin de prendre en compte leurs aspirations et propositions. Cependant, (le code des collectivités territoriales, 2023) oblige aux élus de manière claire à ce que les comptes soient rendus aux contribuables après chaque activité au sein de la localité concernée. Le processus du budget participatif a pour objet d'assurer une intégration citoyenne, notamment les couches exclus traditionnellement de la société. Comme les pauvres, les jeunes et les femmes en général. Il permet à ces derniers de s'enquérir des informations concernant l'emploi des ressources publiques et s'unir collectivement pour classer prioritairement les besoins locaux.

A côté de cette pratique citoyenne, d'autres mécanismes démocratiques sont à la disposition des Organisations de la Société Civile. Il s'agit :

3.3.2 Les initiatives d'alternatives budgétaires

Cette pratique met l'accent sur l'identification d'une défaillance relative au budget. Elle peut concerner un secteur donné comme la santé, l'éducation, le transport ; ou encore une catégorie de personnes comme les enfants, les vieilles personnes, les femmes, etc. l'alternative budgétaire permet aux acteurs sociaux de redéfinir les priorités et formuler de nouvelles propositions sur la base des carences enregistrées du budget courant.

3.3.3 L'audit social

Il dispose de mêmes objectifs que l'audit financier. Il met l'accent sur la promotion de la transparence, de la redevabilité des autorités et le renforcement des relations entre les gouvernants et la société civile.

Il se déroule en trois phases : la première consiste à sensibiliser les citoyens sur leurs droits. La deuxième est consacrée à la recherche de l'adéquation entre les réalisations et les règles préétablies. En fin, la troisième phase, telle est exprimée par (Poisson, 2022), est celle de la discussion de pertinence et l'efficacité de la politique du gouvernement. Cette étape donne l'ouverture aux suggestions et recommandations des citoyens.

3.3.4 Le suivi de fonds publics

Ce mécanisme citoyen vise à retracer le chemin d'emploi des ressources publiques, en analysant la perception des recettes et l'engagement des dépenses de l'Etat. Il permet aux Organisations de la Société Civile et citoyen de détecter les goulots d'étranglement, les corruptions entraînées dans le transfert du bien public ainsi que les inefficiences du budget (Rocío, 2013).



Pour (Roberto, 2016) la mise en œuvre de cette pratique demande aux OSC la disposition d'un groupe de chercheurs ayant les connaissances approfondies et de l'expertise avérée sur le projet en question, des qualifications et des expériences solides dans l'étude et le suivi du projet ainsi qu'une connaissance pertinente des institutions partenaires.

3.3.5 Analyse budgétaire indépendante

Elle porte premièrement sur une étude entre le gouvernement et les citoyens en ce qui concerne l'identification et la prise en compte des propositions des citoyens. Par ailleurs, cet outil issu de la démocratie participative, ne se contente pas uniquement à l'identification, mais le groupe chercheur occupé de cette activité émet un rapport au gouvernement et au public concerné à la fin de l'exercice. La promotion de la transparence dans la gestion financière publique et la redevance des fonds de l'Etat sont les principaux buts de cette activité.

En effet, la réussite de l'ensemble de ces pratiques est tributaire d'un certain nombre d'éléments, à savoir : la disponibilité et l'accessibilité d'informations nécessaires, l'acquisition de techniques et compétences requises et en fin la coalition des organisations ayant les objectifs partagés. Au Mali, la majorité des Organisations de la Société Civile ne s'intéressent réellement pas au contrôle des finances. Elles s'occupent généralement des activités politiques, sous l'influence des partis politiques. C'est pourquoi, quelques années après leur création, elles changeront de statut pour devenir des partis dans l'objectif de l'exercice du pouvoir.

3.4. Les partenaires étrangers

Ce contrôle s'inscrit dans l'esprit du programme d'ajustement structurel. Les pays concernés par ce programme, dont le Mali figurait sur la liste, subissent le suivi de la gestion des deniers publics par les institutions de Breton Wood (Le Fond Monétaire International FMI et la Banque mondiale BM). Ces institutions obligent les pays bénéficiaires de leur financement de fournir un Mémoire sur les politiques économiques du pays. Ce document doit être établi par le ministre de l'Economie et des Finances. Le gouvernement, avec les services du FMI, élaborent ces feuilles de route, faisant point sur l'évolution de l'économie du pays, mais aussi sur les progrès accomplis par l'apport de ce programme (Moumouni , 2020)

Le FMI définit les conditions dont ce mémoire doit les contenir. Il s'agit « des mesures préalables, des critères de réalisation et indicateurs quantitatifs, des objectifs indicatifs et des repères structurels ».

Les mesures préalables sont définies comme des conditions proposées par le FMI, et dont le pays accorde son consentement avant d'approuver le financement. (Ce sont les conditions de



déblocage de fonds). Les critères de réalisation consistent à des clauses spécifiques référant à des variables macroéconomiques. Les objectifs indicatifs, quant à eux, permettent d'apprécier ou non de manière quantitative les progrès accomplis depuis la mise en œuvre. En dernière position, on rencontre les repères structurels qui, sont des mesures essentielles de réforme établies pour l'atteinte des objectifs du programme.

Partant de là, les bailleurs de fonds établissent un ensemble de dispositifs de suivi, de contrôle et d'évaluation. Le Gouvernement organise une fois par an la revue budgétaire conjointe avec l'ensemble des partenaires techniques et financiers. La société civile et certains organismes nationaux qui sont en charge du contrôle ou de la lutte contre la corruption, y sont généralement représentés. Cette revue analyse la qualité de la gestion budgétaire, s'assure de la mise en application des recommandations précédentes et de la réalisation des indicateurs fixés au préalable.

En concluant cette partie, il nous incombe de démontrer qu'au Mali, malgré ces divers dispositifs de contrôle, force est de constater que la présence des irrégularités budgétaires reste imminente. Le système de gouvernance budgétaire ne permet pas aux investigateurs de mieux saisir toutes les failles. Les statistiques du Vérificateur Général sur la dilapidation financière s'élève un montant de 1500 milliards de franc CFA, au cours de la période 2005 - 2022. En effet, ces irrégularités sont généralement dues aux manquements intentionnels et dont les différentes failles du système les favorisent.

Après ce constat de brèches au niveau de chaque intervention, il devient nécessaire de fournir un certain nombre de mesures pour rendre plus opérationnelle et plus active cette activité démocratique.

4. Le centre de recommandations pour un contrôle plus efficace

L'optimisation du contrôle politique et social au Mali fait appel aux diverses techniques parlementaires, gouvernementales, mais aussi citoyennes. Nous allons les mettre en évidence.

4.1. Rendre dynamique le contrôle parlementaire

Dans son constat, (Serge, 2016) exprime que « le contrôle parlementaire des fonds publics, qui est un élément essentiel des systèmes financiers publics, fait très largement défaut dans l'ensemble des pays de l'UEMOA. ». Cette dynamisation se passe par deux modalités : d'abord, le parlement est obligé d'accorder plus d'intérêts à l'adoption des lois de finances, mais également intensifier d'autres contrôles extérieurs à l'adoption de la loi.

4.1.1. L'accord d'intérêt à l'adoption des lois des finances

L'adoption des lois de finances initiales, rectificatives et celles de règlement est au cœur du pouvoir financier de l'Assemblée nationale. Au Mali, le processus pour adopter la loi initiale des finances relève de l'habitude des années antérieures, sans une réelle discussion ou un examen minutieux sur le projet du gouvernement (Abdoulaye, 2016).

Par contre, cette loi constitue la pièce matrice des finances publiques. C'est un moyen de protection et de préservation des ressources de l'Etat. Il doit s'agir d'un moment d'analyse par les parlementaires de tous les différents aspects relatifs à la perception et l'engagement de nouvelles recettes et dépenses pour l'année à venir dans le but d'avoir un budget performant, capables d'atteindre les objectifs fixés. Les parlementaires doivent adopter le concept du changement des conjonctures qui impose la mutabilité devant chaque nouveau défi que traverse le pays.

Concernant la loi rectificative, elle est adoptée dans l'indifférence totale. Seuls les ordonnateurs qui s'y intéressent réellement, car pour eux cette rectification s'accompagne généralement avec la baisse des crédits (Moumouni, 2020).

Par ailleurs, il faut souligner que l'ensemble de parties prenantes ayant participé à l'élaboration de la loi initiale sont également concernées par celle-ci. Pour le parlement, la loi rectificative constitue un moyen de contrôle à double casquettes. D'abord, les parlementaires doivent étudier les motivations de l'exécutif si elles nécessitent l'octroi d'une autorisation, en mettant l'accent sur l'état d'exécution du budget voté. Ainsi, par le biais de cette loi, les parlementaires peuvent procéder à l'analyse d'éventuelles perspectives.

Quant à la loi de règlement, force est de constater qu'il y existe une sérieuse discordance avec le budget et elle constitue moins protectrice des ressources publiques. Dans la mesure où cette loi est adoptée souvent des années après l'exercice budgétaire en question. Cette situation est malheureusement identique dans tous les pays de l'espace UEMOA. C'est pourquoi, (Serge, 2016) affirme « le contrôle de l'exécution budgétaire [...] est vide de sens ».

Par ailleurs la loi de règlement reste une mesure de contrôle de l'efficacité du budget national. Elle cherche à comparer si les réalisations ont atteint les objectifs préalablement fixés par le pouvoir exécutif. Elle permet au parlement de se prononcer sur la performance ou la non performance du budget, démontrer les faiblesses et par conséquent tirer des leçons. De ce fait, les représentants de la nation doivent œuvrer à ce que les lois de règlement soient votées dans un délai raisonnable afin de contribuer à l'apurement du budget dont elle est relative et l'efficacité du prochain budget.

4.1.2. L'accord d'intérêt à d'autres travaux de contrôle

Par le biais des pouvoirs qui lui sont conférés, l'Assemblée Nationale peut procéder à un certain nombre de contrôles des finances à la différence de la législation (L'union interparlementaire, 2001). On trouve l'adoption de la Déclaration de Politique Générale du Gouvernement, l'interpellation des ministres, le vote de la motion de censure, les questions écrites ou orales adressées aux membres du gouvernement, aussi la mise en place des missions d'enquête ou d'information. En fait, comme dénote (Bakary, 2013), les conditions juridiques sont déjà créées mais l'application de ces conditions reste toujours difficile.

Dans cet état de cause, l'Assemblée Nationale doit donner un sens vigoureux à chacun de ces dispositifs cités pour le salut du denier public. Ces mécanismes permettent de mieux assimilé par le Parlement le d'évolution des dépenses publiques. En outre, le Parlement peut mettre en place des missions spéciales dépourvues de toute influence extérieure. Ces missions se chargent d'enquêter sur les gestions publiques auprès des organismes public. La bonne marche de cette instance d'enquête dépend de la disponibilité des informations. Pour cette raison, la collaboration avec toute source pouvant fournir des informations fiables devient nécessaire.

Le contrôle parlementaire est cependant limité généralement par le manque ou la faiblesse de compétence. En effet, les postes politiques ne sont pas soumis à des conditions de formation ou de diplôme. Or, l'étude des finances publiques est caractérisée par sa technicité et sa complexité, ce qui constitue un obstacle à des nombreux parlementaires. Cette institution de représentation doit mettre un accent particulier sur la formation des parlementaires à la pratique de contrôle. Car elle demande une expertise que l'on ne peut acquérir sans compétence et sans expérience.

4.2. L'organisation régulière des débats d'orientation budgétaire

Comme souligne (Elvis, 2016), l'institution du débat d'orientation budgétaire, relève de « la volonté de renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement ». Le but principal est d'informer les parlementaires sur la préparation de la loi de finances.

En France par exemple, la loi exige que le document de programmation économique et budgétaire pluriannuelle et ses annexes, adoptés en Conseil des Ministres doivent être publiés et soumis, au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année, au débat d'orientation budgétaire au sein du parlement. La loi de finances, au travers d'un rapport sur les orientations des finances publiques et l'évolution de l'économie nationale, donne des dimensions macroéconomiques à ce débat.

Au Mali, malheureusement ce dispositif n'a pas encore vu le jour. Compte tenu de l'importance de cette innovation, l'Assemblée Nationale doit rattraper ce retard. Car il permet au parlement de bien assimiler les orientations et maîtriser toutes les dimensions budgétaires dès sa naissance. Pour cet intérêt, les projets annuels de performance (PAP) peuvent joindre le débat d'orientation budgétaire.

4.3. La simplification des procédures

Le défi présent pour tous, reste toujours l'accessibilité et la simplification des procédures. Toutes les procédures gouvernantes sont concernées : les contrôles financiers, les autocontrôles, les contrôles hiérarchiques, les validations d'opérations, etc.

Dans la norme des choses, la disponibilité et l'intelligibilité des références doivent être assurées pour tous. Chose qui semble une fiction au Mali. Peu d'agents maîtrisent les domaines législatifs et règlementaires relatifs à la comptabilité et aux finances publiques. Quant à la disponibilité d'informations, les agents ont un accès aléatoire aux textes. Leur publication des est faite de manière disparate et les codifications sont rares (Moumouni, 2020).

Face à cette situation, les pouvoirs exécutif et législatif doivent joindre les forces pour élaborer un code unique de contrôle des finances publiques. Ce code doit établir des procédures simples, compréhensibles et claires pour tout acteur de contrôle. Il doit également être capable de répondre aux conjonctures actuelles du pays, en se référant à un contrôle de performance et non celui de régularité et de conformité.

En ce qui concerne l'accès aux données des administrations publiques, l'Etat doit œuvrer pour faciliter la communication des documents. Il faut accorder de l'intérêt à la transformation numérique. En créant plus de plateformes opérationnelles publiques, pouvant fournir les informations nécessaires aux différents acteurs des finances publiques, comme les rapports sur les actions du gouvernement ou d'autres institutions de gestion du fonds public.

4.4. L'incitation des parties prenantes à s'intéresser à l'exécution du budget

4.4.1. Production des informations fiables

L'inaccessibilité et l'indisponibilité d'informations constituent le premier défi à relever pour les autorités. Dans le cadre d'incitation, le gouvernement doit inciter les institutions de l'Etat à se procurer du code unique de procédures mentionné ci-haut, qui contient tous les aspects comptables, financiers et administratifs.

En outre, le pouvoir public doit exhorter les acteurs du contrôle à effectuer des analyses et des évaluations sur la base des informations fiables fournies par les institutions (Abdou Karim,



2008). La recherche de la fiabilité exige de chaque organisme public, entreprise et établissement publics, voire toute institution bénéficiant du concours financier de l'Etat, l'inconditionnalité d'accès des acteurs de contrôle à tous les documents nécessaires. Cette fiabilité d'information va permettre d'établir des rapports avec des contenus compréhensibles et impartiaux. Dans le même ordre d'idées, (l'INTOSAI², 2019) indique dans son code de déontologie que « Les rapports doivent être faciles à comprendre et exhaustifs ; leur contenu ne doit être ni vague ni ambigu. Ils doivent être objectifs et équitables, comporter uniquement des informations étayées par des éléments probants suffisants et appropriés et être établis de manière à ce que les constatations soient mises en perspective et placées dans leur contexte. ».

4.4.2. Promotion de la culture de contrôle et ses intérêts

Au cours de cette étude, nous mettons également l'accent sur l'importance imminente de la sensibilisation. D'une part, le pouvoir public doit procéder à la vulgarisation de la pratique de contrôle, notamment au niveau social. Il lui incombe de coordonner avec les organisations de la société civile et leur dispenser des formations pratiques par des experts. D'autre part, il faudrait que le gouvernement fournisse plus d'effort en démontrant les intérêts qui pourraient résulter de cette activité. Le contrôle des finances publiques est un moyen de lutter contre la délinquance financière et la corruption. C'est un moyen qui pourrait garantir la vie meilleure à chaque citoyen. Car il faut signaler que l'une des principales causes du sous-développement du continent africain constitue la mauvaise gestion des ressources publiques.

4.4.3. Punition de la délinquance financière

Afin d'inciter les acteurs de contrôle, le pouvoir exécutif et judiciaire doivent appliquer les mesures anticorruptions sans état d'âme. Parce que dans la plupart de nos pays, les dénonciations sont faites et les enquêtes sont quotidiennement ouvertes mais très peu sont abouties. Dans le même ordre d'idées, les informations aux dossiers de l'emploi des fonds publics doivent être accessibles par les citoyens dans le but d'assurer la transparence et par conséquent de promouvoir la bonne gouvernance.

Ainsi, il faut noter qu'en dehors de ce que nous venons de citer, un contrôle de qualité nécessite également la disponibilité d'un fonds de fonctionnement, la disposition des matériels et des techniques et en fin l'acquisitions de compétence et d'expertise avérées. La réunion de ces

² Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques.



conditions permet aux acteurs (parlement, partis politiques, groupes d'intérêt, partenaires financiers) de s'intéresser et de réussir à leurs missions d'examen et d'évaluation.

5. Conclusion

Le contrôle piloté par les acteurs politiques et sociaux au Mali, voire dans l'espace UEMOA, reste une pratique peu développée depuis les temps de l'indépendance jusqu'à nos jours. Les causes de ce retard sont nombreuses. D'un côté, il s'agit du manque d'organisation relative aux textes de conditionnement de ce contrôle. Ainsi, l'indisponibilité des informations et l'incompréhension des procédures de contrôle dont les agents devraient maîtriser pour pouvoir appliquer au profit de l'Etat et des citoyens. D'autres côtés, le faible taux d'alphabétisation engendre un désintéressement des citoyens vis-à-vis des affaires publiques. Au Mali, comme dans la plupart des pays d'Afrique de l'ouest, la francisation des langues comme officielles a réussi à créer une distanciation entre les populations et les dirigeants. Car, la langue la plus parlée et plus comprise n'est pas celle qui employée au sein des administrations publiques et les instances de représentation des citoyens. De ce fait, ces derniers, dans sa majorité, se retrouvent enclavés d'informations nécessaires sur la gestion financière et budgétaire de l'Etat. Face à ces différents aléas, cette recherche a essayé d'apporter une série de recommandations et des mesures dont les parties prenantes du contrôle doivent observer.

D'abord, le parlement ou l'Assemblée Nationale doit s'investir de nouvelles techniques de contrôle qui ont été adoptées dans des pays développés, comme l'organisation des débats des orientations budgétaires. Ensuite le parlement doit accorder un réel intérêt à l'adoption des lois de finance. C'est-à-dire une adoption analytique et non celle de formalité en ce qui concerne les trois lois de finances. Dans le même ordre d'idées, les parlementaires doivent porter de l'intérêt sur l'analyse des projets et des rapports budgétaires établis par le gouvernement ou d'autres instances compétentes.

Quant au niveau du contrôle social, le pouvoir public doit œuvrer dans le but de la disponibilité des informations et la fluidité de la communication. L'état doit déployer des efforts pour l'instauration de la modernité au sein des administrations publiques, notamment basés sur la digitalisation des données. Les autorités de gestions doivent également avoir le courage d'organiser des débats à caractère public en faveur des citoyens, des associations, des groupes d'intérêt, voire des partis politiques. Cela constitue un moyen de consultation, de jugement de performance et de propositions de perspectives. Les autorités peuvent inclure les médias



sociaux dans cette campagne de sensibilisation et d'information sur les activités relatives au budget.

Toutefois, l'ensemble de ces mesures nécessitent une motivation financière dont chaque acteur doit en disposer pour une mission réussie. Or, les moyens classiques des intervenants ont à peine d'être exécutés par faute d'accompagnement financier. Pour cette raison, il convient de réfléchir pour savoir dans quelle mesure le pouvoir public envisagerait-il la concrète mise en œuvre de ces dispositions ?

Bibliographie

1. Abdoulaye. F., (2014). *La direction du budget du Mali, instrument stratégique de prévision et d'exécution de la loi de finances*, thèse de doctorat, École doctorale Droit-Normandie (Caen), Rouen, Les thèses, <https://theses.fr/2014ROUED014>
2. Alexandra. G, (2015). *La démocratie représentative*, Alexandra. G, les démocraties : institutions, fonctionnement et défis, Armand Colin, pp 23-38
3. Assemblée nationale constituante française (1789). *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Conseil Constitutionnel
4. Bakary C. (2013). *L'Assemblée nationale du Mali sous la Troisième République : 1992-2009*, Québec : Presses de l'Université de Laval.
5. Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*. Paris : Seuil.
6. Décret n°03-03/PM-RM (2003), portant création d'une commission de validation et de suivi des manuels de procédures administratives, comptables et financières, commission placée auprès du Contrôleur général des Services publics.
7. Elvis F. S., (2016). *Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA*, thèse de doctorat, Université de Bordeaux, Hal theses, <https://theses.hal.science/tel-01492430#:~:text=La%20convergence%20des%20politiques%20budg%C3%A9taires%20renvoie%20donc%20%C3%A0%20la%20discipline,droit%20public%20financier%20des%20Etats>
8. GUEYE A. K. (2008). *Inspections générales d'Etat en Afrique : Réalités, perspectives, enjeux*, Dakar : JANGAAL Presse édition.
9. El Kezazy, H., & Hilmi, Y. (2023). Improving Good Governance Through Management Control in Local Authorities. *International Review of Management And Computer*, 7(3).
10. INTOSAI (2019). *Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques*, L'ISSAI 100, <https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/>Jean-Luc A. (2019). *Finances publiques (éd. 11)*, Paris : Dalloz.
11. KAF. Z & BOUAZZA. A (2021) « Démocratie participative origines et filiations : Fondements de la démocratie participative au Maroc », *Revue Internationale du Chercheur* « Volume 2 : Numéro 4 » pp : 46 -70
12. LOI N° 2023-004 (2023) Portant code des collectivités territoriales maliennes.



13. McCubbins, M., et T. Schwartz (1984). *Congressional Oversight Overlooked: Police control vs. fire alarms*, American Journal of Political Science, volume 28 : numéro 1, pp :165-179
14. Montesquieu. (1876). *De l'esprit des lois (nouvelle édition)*. Paris : GARNIER FRÈRES.
15. Moumouni. G (2020). *L'évolution du système de contrôle des finances publiques au Mali*, thèse de doctorat, université de Strasbourg, ResearchGate, https://www.researchgate.net/publication/354461232_L'evolution_du_systeme_de_controlé_des_finances_publicques_au_Mali#:~:text=Abstract,mais%20avec%20des%20insuffisances%20significatives.
16. Ogul, M.S. & Rockman, B.A. (1990). *Overseeing oversight: New departures and old problems.* », Legislative Studies Quarterly, volume 15: numéro 1, pp : 5-24.
17. Ogul, M. S. (1976), «*Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in legislative supervision Pittsburg* », Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
18. Pateman C.et Macpherson (1977). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press
19. Poisson, M. (2022). *Les audits sociaux, Un exemple de forme de gouvernement ouvert dans l'éducation 5*. Paris : Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO (IIPÉ-UNESCO)
20. Roberto Martinez B. K (2016). *SUIVI BUDGÉTAIRE PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE*, Anti-Corruption Helpdesk Transparency International
21. Rocío M. L., (2013). *Les dépenses sociales directes des entreprises : Guide de suivi pour les organisations de la société civile*, New York : Revenue Watch Institute (RWI).
22. Serge B. B, (2016). *Les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique*, Thèse de doctorat, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Hal theses, <https://theses.hal.science/tel-01534754>
23. Taibi, H., & Benabdelhadi, abdelhay. (2020). *La performance publique au Maroc : Approche théorique*. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 1(2), 301-313. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4027698>
24. Touré, L. (2001). *Le parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre hommes et femmes*, Bamako, Union interparlementaire.
24. Xavier.C & André. B, (2019). *Les finances publiques citoyennes*. (J. Editions, Éd.) Gestion & Finances Publiques, volume 2: numéro 2, pp : 5-13.