

COUR SUPREME
SECTION DES COMPTES

REPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE-UN BUT-UNE FOI

RAPPORT DEFINITIF
SUR
L'APUREMENT DES COMPTES DE GESTION
De 1960 à 2008

Avril 2014

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
ABREVIATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
I. INTERVENANTS.....	6
1.1. Comptables publics.....	6
1.2. Section des Comptes.....	8
II. CONTEXTE.....	9
2.1. Production des comptes.....	9
2.2. Jugement des comptes.....	9
2-2-1 Moyens de la Section des Comptes.....	8
2-2-2 Solutions envisagées.....	10
2-2-3- Méthodologie de mise en œuvre de l'option médiane	12
III. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS	13
3.1. Au niveau du Gouvernement.....	13
3-2 Au niveau de la Section des Comptes.....	13
3-2-1 Programme annuel de vérification.....	13
3-2-2 Création d'une Commission Centrale.....	13
IV. DEROULEMENT DE LA MISSION.....	16
4.1.- Examen des documents reçus des comptables supérieurs du trésor	16
4-2- Examen des documents reçus des agents comptables des établissements publics nationaux et entrepôts.....	19
4-2-1 Etablissements publics nationaux.....	19
4-2-2 Entrepôts maliens.....	19
4-3 Avis de la Section des Comptes sur documents reçus.....	20
4.3.1 Période de 1960 à 1991.....	20
4.3.2 Période de 1992 à 2008.....	20
V. DIFFICULTES RENCONTREES	26
5.1. Difficultés d'ordre institutionnel.....	26
5.2. Difficultés d'ordre fonctionnel.....	26
5.3. Difficultés d'ordre spécifique.....	26
VI. SUGGESTIONS ET RECOMMANDATIONS.....	28
6.1 Suggestions	28

6-1-1 A court terme.....	28
6.1-2 A moyen terme.....	28
6-1-3 A long terme.....	28
6.2. Recommandations	28
6-2.1 Au Ministre de l'Economie et des Finances.....	28
6.2.2 Au Ministre de Tutelle chargé de la Décentralisation.....	29
CONCLUSION.....	30
ANNEXES.....	31

ABREVIATIONS

ACCT : Agence Comptable Centrale du Trésor

AN-RM : Assemblée Nationale de la République du Mali

CMLN : Comité Militaire de Libération Nationale

DNTCP : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique

EMACI : Entrepôts Maliens en Côte d'Ivoire

EMAGHA : Entrepôts Maliens au Ghana

EMAGUI : Entrepôts Maliens en Guinée

EMAMAU : Entrepôts Maliens en Mauritanie

EMASE : Entrepôts Maliens au Sénégal

EMATO : Entrepôts Maliens au Togo

EPA : Etablissements Publics à caractère Administratif

PAGAM/GFP : Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques

P-CS : Président de la Cour Suprême

PG-RM : Président du Gouvernement de la République du Mali

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

P/SC-CS : Président de la Section des Comptes de la Cour Suprême

RGD : Recette Générale du District

TR : Trésorerie Régionale

UEMOA: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

INTRODUCTION

La reddition et le jugement des comptes des comptables publics sont d'ordre public et trouvent leur fondement dans l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 qui stipule que «la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration».

Dans le préambule de la Directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), il est stipulé entre autres que «l'argent public est au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie. La collecte et l'utilisation des fonds publics respectent les principes de l'Etat de droit : la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité ».

Les Autorités maliennes ont toujours eu le souci de la bonne gestion des deniers publics. C'est ainsi que plusieurs textes législatifs et réglementaires ont été adoptés à cette fin, notamment l'ordonnance n°46 bis du 16 novembre 1960 portant règlement financier en République du Mali , abrogée par les lois n°96-060 du 04 novembre 1996 relative à la loi des finances et n°96-061 du 04 novembre 1996 portant principes fondamentaux de la Comptabilité Publique et la loi n° 90-113/AN-RM du 20 novembre 1990 portant réorganisation de la Cour Suprême abrogée par la loi n°96-071 du 16 décembre 1996 portant loi organique fixant l'organisation , les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle.

L'obligation pour les comptables publics de rendre compte résulte des dispositions des articles 205 et suivants de l'ordonnance n°46 bis suscitée. Ces mêmes dispositions sont reprises dans l'alinéa 2 de l'article 19 de la loi n°96-061 du 04 novembre 1996 susvisée qui indiquent que « les comptables principaux rendent leurs comptes au moins une fois l'an ».

L'alinéa 1er de l'article 82 de la loi n°96-071 du 16 décembre 1996, portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle abrogeant la loi 90-113/AN-RM du 20 novembre 1990 portant réorganisation de la Cour Suprême stipule que « la Section des Comptes juge les comptes des comptables publics de deniers tels que définis par la réglementation en vigueur ».

Cependant, de 1960 au 31 décembre 2008, aucun compte de gestion de comptable public n'a été jugé en République du Mali. Aucun comptable public n'a donc été déchargé de sa gestion. En conséquence, les garanties constituées par

les comptables publics dont certains sont décédés, restent bloquées tant qu'ils n'obtiennent pas quitus de leur gestion. Car, le Trésor dispose sur leurs biens meubles d'un privilège spécial et sur leurs biens immeubles d'une hypothèque légale ainsi que sur ceux des conjoints pour les biens de la communauté.

I. INTERVENANTS

Au Mali, la gestion des finances publiques est marquée par la séparation des fonctions d'ordonnateurs de celles des comptables publics qui doivent rendre leurs comptes au juge des comptes à la fin de la gestion. Le juge doit examiner ces comptes afin de délivrer aux comptables une décharge (à la fin d'une gestion) ou un quitus (en fin de carrière) si aucune charge n'est relevée contre eux.

1.1- Comptables publics

Aux termes de l'article 60 de l'Ordonnance n°46 bis du 16 Novembre 1960 portant règlement financier du Mali « est comptable public tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom de l'Etat, d'une Collectivité Publique ou d'un Etablissement Public, les opérations de recettes ,de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen des fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virements internes d'écritures, soit encore par l'intermédiaire d'autres comptables publics, ou de comptes externes et de disponibilités, dont il ordonne ou surveille les mouvements ».

Ces mêmes dispositions sont reprises dans l'article 4 du Décret n°97-192/P-RM du 09 juin 1997 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique. L'article 3 de la loi n°81-05/AN-RM du 3 mars 1981, portant création des services comptables du trésor du Mali stipule que : « les services comptables sont organisés en postes comptables qui sont :

- l'Agence Comptable Centrale du Trésor ;
- la Recette Générale ;
- les Trésoreries Régionales ;
- les Recettes Perceptions
- les Perceptions ;
- les Postes comptables à l'étranger ;
- tous les postes comptables-service-budget ou comptes dont la gestion est confiée au Trésor».

L'article 4 stipule que « les postes comptables du Trésor sont dirigés par des comptables qui sont principaux ou secondaires. Les comptables principaux sont ceux qui rendent directement leurs comptes au juge des comptes.

Les comptables secondaires sont ceux dont les opérations sont centralisées par un comptable principal ».

Les services comptables sont rattachés à la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique(DNTCP) créée par ordonnance n°12/PG du 14 septembre 1960 modifiée par l'ordonnance n°55/CMLN du 9 octobre 1973 puis par la loi n°90-90/ AN-RM du 15 septembre 1990. Ils concourent à l'exécution du Budget de l'État et des Organismes Publics à Caractère Administratif.

Aux termes des dispositions de l'ordonnance n°46 bis susvisée, aucun comptable ne peut être installé à son poste s'il n'a pas au préalable constitué un cautionnement ou justifié de l'engagement d'une caution solidaire. Il ne peut continuer à exercer ses fonctions de comptable public si son engagement d'une caution solidaire n'est pas maintenu.

De même, l'article 18 de la loi n°96-061 du 04 novembre 1996 susvisée indique que « les comptables publics, avant leur prise de fonction, sont astreints à la constitution de garanties et à la prestation de serment devant le Juge des Comptes.... »

Les dispositions de l'article 116 alinéa 1^{er} de la loi N°90-113/AN-RM du 20 Novembre 1990 portant réorganisation de la Cour Suprême stipulent que « chaque année, dans les délais prévus par les règlements financiers, les comptables soumis au jugement de la Section des Comptes envoient leurs comptes de gestion, accompagnés de toutes les pièces justificatives au Ministre chargé des Finances ». Cette disposition a été reprise par la loi n°96-071 du 16 décembre 1996 dans son article 94 avec quelques précisions. Elle indique que :

- les comptables soumis au jugement de la Section des Comptes envoient leurs comptes de gestion accompagnés de toutes les pièces justificatives au Ministre chargé des finances ;
- le Ministre chargé des finances, à son tour, saisit sans délai le Président de la Section des Comptes ;
- les comptables publics peuvent être sanctionnés par la Section des Comptes pour tout retard dans la reddition des comptes.

Par an, les comptables ci-dessous cités sont tenus de déposer leurs comptes susceptibles d'être déposés à la Section des Comptes pour être jugés.

Il s'agit des :

- comptes des comptables supérieurs : 11
- comptes des receveurs communaux : 703

-
- comptes des receveurs des conseils de cercle : 49
 - comptes des receveurs des conseils de région : 8
 - comptes du receveur percepteur de la Mairie du District : 1
 - comptes des comptables principaux des EPA : 106
 - comptes des comptables publics de matières : non définis

1.2. Section des Comptes

La compétence de la Section des Comptes résulte des dispositions de l'article 103 de la loi n°90-113 du 20 Novembre 1990 abrogée par la loi n°96-71 du 16 décembre 1996 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle.

L'article 82 de cette loi stipule que :

« La Section des comptes :

- juge les comptes des comptables publics de deniers tels que définis par la réglementation en vigueur;
- vérifie la gestion financière des agents de l'ordre administratif chargés de l'exécution du Budget national et des autres budgets que les lois assujettissent aux mêmes règles ;
- contrôle les comptes de matière des comptables publics de matières ;
- examine la gestion financière et comptable des organismes dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière et dans lesquels l'Etat ou les autres collectivités publiques ont un intérêt financier ;
- peut, à tout moment, exercer tout contrôle, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Président de la République, du Premier Ministre ou du Président de l'Assemblée Nationale ».

En d'autres termes, les comptables publics ont l'obligation de rendre leurs comptes à la Section des Comptes qui a l'obligation de les juger. La production des comptes de gestion au juge des comptes depuis l'indépendance remonte à 1995, année de mise à disposition des comptables publics d'un guide d'élaboration d'un compte de gestion. La Section des Comptes dispose textuellement de moyens juridiques pour assurer pleinement les missions à elle confiées. Cependant, malgré ce dispositif, aucun des comptes des comptables publics n'a été jugé depuis l'indépendance jusqu'au 31 décembre 2008.

II- CONTEXTE

2-1 Production des comptes de gestion

Aux termes des lois et règlements relatifs à la gestion des finances publiques qui font obligation aux comptables publics de rendre des comptes au juge des comptes de leurs gestions, aucun guide d'élaboration des comptes de gestion n'existait, permettant cette production. C'est ainsi que les comptes de gestion, les états financiers des établissements publics et des organismes publics dotés de la personnalité morale n'ont été produits au juge des comptes qu'à une date récente.

En effet, c'est suite à la lettre n°03/CS-SC du 10 février 1993 du Président de la Section des Comptes que le Directeur National du Trésor et de la Comptabilité Publique a conçu, le 25 septembre 1995, un guide d'élaboration des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat.

Les premiers comptes de gestion produits à la Section des Comptes portent sur les exercices budgétaires 1992 et suivants. Avant cette date, des pièces comptables inexploitables étaient transmises à la Section des Comptes en vrac en lieu et place de comptes de gestion.

La période sous revue peut être séquencée ainsi qu'il suit :

- de 1960 à 1991 : absence de production de comptes de gestion ;
- de 1992 à 2008 : production des comptes de gestion au juge des comptes.

2-2 Jugement des Comptes

2.2.1 Moyens de la Section des Comptes

Au Mali, la création de la Section des Comptes est consacrée par la Constitution. Le contrôle juridictionnel est exercé par elle en vertu des lois organiques et les prescriptions des directives de l'UEMOA.

La Cour d'État comprenant une Section Constitutionnelle, une Section du Contentieux et une Section des Comptes a été instituée par l'article 44 du titre VII de la Constitution du 23 janvier 1959.

En application de l'article 47 de ladite Constitution, la loi n°61-56/AN-RM du 15 mai 1961, portant organisation de la Cour d'État et déterminant la procédure suivie devant elle a été adoptée.

Aussi, l'article 103 de la loi n°90-113 du 20 Novembre 1990, portant réorganisation de la Cour Suprême abrogée par la loi n°96-071 du 16 décembre 1996, portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle en son article 82, ont élargi davantage les compétences de la Section des Comptes.

C'est dire que l'origine de la création de la Section des Comptes est assez lointaine.

Cependant, malgré ses lointaines origines et l'élargissement de ses domaines de compétence, la Section des Comptes n'a disposé ni de capacités humaines et matérielles pour exercer ses missions, ni des compétences professionnelles suffisantes pour un examen approfondi des comptes de gestion.

Au-delà des sûretés et garanties grevant les biens personnels (biens meubles et immeubles) des comptables publics dont certains sont décédés, au profit du Trésor public, le jugement des comptes constitue un levain de bonne gouvernance. Il est donc nécessaire, dans une démocratie en construction, de trouver les voies et moyens pour régler cette situation.

Le contrôle juridictionnel, une compétence exercée à travers le jugement des comptes des comptables publics et des personnes déclarées comptables de fait paraît impossible en l'absence des comptes.

Or, les comptables publics sont liés par leur gestion jusqu'à ce que le juge des comptes leur donne quitus.

C'est ainsi que depuis 2007, des solutions sont recherchées pour le traitement définitif de cette situation très complexe.

2.2.2. Solutions envisagées

Pour sortir de cet imbroglio juridique, plusieurs études ont été menées, notamment :

- une mission conjointe Ministère de l'Economie et des finances /Section des Comptes a effectué un voyage d'études en 2006 à Dakar (Sénégal) pour s'inspirer de l'exemple de ce pays. Un rapport circonstancié assorti de recommandations sur l'apurement des comptes en souffrance, a été élaboré ;
- une étude a été confiée à un consultant national indépendant par le Projet d'Appui au Renforcement des Capacités de la Section des Comptes de la Cour

Suprême (ou Future Cour des Comptes) sur financement PNUD ; il en est résulté des recommandations pertinentes ;

- une étude opérationnelle sur les modalités de certification et de jugement des comptes publics commanditée par le Gouvernement du Mali en partenariat avec l'Union européenne, a été confiée à des consultants internationaux.

Le rapport produit à la suite de cette étude a fait trois propositions de résorption des retards dans le jugement des comptes que sont :

a-) Option maximaliste : elle indique que dès lors qu'une Section des Comptes existait dès l'indépendance du Mali, tous les comptes qui auraient dû être produits devraient être jugés, avec y compris les sanctions prévues en cas de non production de compte. Les limites de cette option sont que les comptes les plus anciens sont soit inexistantes, soit inexploitable.

b-) Option médiane : elle consiste à prendre en compte les événements survenus en mars 1991 et à considérer que les destructions de pièces qui ont pu survenir pourraient être rattachées à la méthode des « circonstances exceptionnelles ». Ce cas de force majeure justifie dès lors l'intervention d'une loi de validation pour éviter l'appellation « d'amnistie » ou une décision d'apurement exceptionnel de la Section des Comptes destinée à couvrir la période allant de l'indépendance à l'exercice 1991 inclus. La retenue de cette option aurait pour avantage de faire coïncider la date de démarrage de l'apurement avec les dates de création des établissements publics et des 761 collectivités (loi n°90-110 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du fonctionnement des établissements publics à caractère administratif, loi n°91-051/AN-RM portant statut général des établissements publics à caractère industriel et commercial et la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales) ;

c-) Option minimaliste : elle consisterait à passer par la voie législative pour créer un délai de prescription tel que défini dans l'article 75 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA : « les comptes de gestion déposés en état d'examen à la Cour des Comptes doivent être jugés dans un délai de cinq (5) ans. En l'absence de jugement de la Cour des Comptes dans ce délai, le comptable est déchargé d'office de sa gestion ». Cette voie emporte le risque d'apparaître comme une solution de facilité compte tenu de l'absence d'intervention de tout arrêt définitif sur la période théoriquement sous revue.

Au terme de la réunion de restitution du 10 mai 2010 du rapport de l'étude, l'option médiane a été retenue avec la possibilité de moduler les dates de validation dans la loi.

2-2-3- méthodologie de mise en œuvre de l'option médiane

A la lumière de cette option, l'étude a abouti, entre autres, à la nécessité d'un traitement diligent des comptes en souffrance, notamment par :

- la prise d'une loi de validation par l'Assemblée Nationale pour la période de 1960 à 1991 ;
- l'apurement juridictionnel accéléré des comptes de 1992 à 2008.

Le rapport élaboré par le consultant a fait des recommandations relatives au renforcement des capacités de la Section des Comptes, entre autres :

- la mise à disposition d'un parquet autonome capable de suivre la production des comptes et de renforcer de manière conséquente les effectifs du greffe ;
- le recrutement d'archivistes et de magasiniers pour le recensement exclusif des comptes produits à la Section des Comptes, afin de les classer par justiciable et par exercice ;
- le renforcement de l'effectif des conseillers en titre par des rapporteurs en provenance des administrations financières et leur formation ;
- la présence immédiate d'une assistance technique extérieure pour suivre la phase d'apurement pendant 18 mois et d'une assistance technique résident sur 3 à 5 ans pour mettre en place les textes inhérents à la création de la Cour des Comptes.

La mise en œuvre de ces recommandations a fait l'objet d'un chronogramme.

III- MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS ET DU CHRONOGRAMME ISSUS DU RAPPORT

3-1 Au niveau du Gouvernement

Le Gouvernement du Mali, en vue d'une réussite des opérations d'apurement des comptes, a pris les dispositions suivantes :

- l'adoption en Conseil des Ministres du 22 décembre 2010 du rapport de l'étude opérationnelle sur la certification des comptes publics;
- l'intégration dans le Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation des Finances Publiques (PAGAM/GFP II) de la mise en œuvre des recommandations et du chronogramme issus du rapport sur l'étude opérationnelle de certification des comptes;
- la mise à la disposition de la Section des Comptes de 18 agents composés de personnel en activité et à la retraite ;
- la mise à disposition de ressources financières par l'institution d'une régie d'avances spéciale pour la prise en charge des dépenses relatives à l'apurement juridictionnel accéléré des comptes des comptables publics ;
- la production de la situation des comptes par poste comptable à la demande de la Section des Comptes pour la période de 1960 à 1991.

3.2 Au niveau de la Section des Comptes

3-2-1 Programmes annuels de vérification

Se fondant sur les expériences vécues ailleurs, la Section des Comptes de la Cour Suprême a inscrit dans ses programmes annuels de vérification des années 2010 à 2013, l'apurement des comptes des comptables publics de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics (EP), pour la période de 1960 à 2008.

3-2-2 Création d'une commission centrale

En vue de faire face aux travaux, la Section des Comptes a créé en son sein une commission centrale d'apurement des comptes de six membres regroupant la Section des Comptes et la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Il a été procédé au recrutement de personnes ressources en raison de leurs expériences professionnelles et leurs compétences avérées pour appuyer la commission.

La commission avait pour mission de déterminer les documents à produire, de faire des propositions techniques d'apurement des comptes à savoir :

a-) Documents à produire

- ❖ Identification du poste
 - date de création ;
 - implantation géographique ;
 - changements intervenus.
- ❖ Identification des justiciables
 - actes de nomination ;
 - procès-verbal de prise de service ;
 - justification de la prestation de serment;
 - justification de la constitution du cautionnement ;
 - procès-verbal de remise de service.

- ❖ Documents comptables
 - bordereaux sommaires au 31 décembre ;
 - états comparatifs au 31 décembre ;
 - balances avant opérations d'ordre au 31 décembre ;
 - balances après opérations d'ordre ;
 - états de développement de soldes des comptes de tiers et financiers ;
 - comptes de gestion des receveurs des collectivités territoriales ;
 - états financiers des agents comptables des EPA.

b-) Techniques d'apurement

Elles ont consisté à:

- ❖ analyser et apprécier les arguments avancés par le comptable assignataire pour justifier l'inexistence des documents demandés pour la période de 1960 à 1991;

- ❖ Pour la période de 1992 à 2008
 - vérifier la cohérence des chiffres portés sur les différents documents ;
 - vérifier la concordance entre les balances générales des comptes, les bordereaux sommaires et les états comparatifs ;
 - s'assurer du bon report des soldes des comptes ;
 - procéder par sondage à la vérification de la régularité et de la sincérité des pièces justificatives.

En cas de désaccord ou d'incohérence, les informations complémentaires devront être demandées au comptable assignataire.

En cas d'inexistence d'un document demandé, à défaut de sa reproduction, un rapport justifiant son inexistence ou sa disparition doit être exigé du comptable. La commission a créé en son sein six sous-commissions chargées chacune des opérations d'apurement d'un ou de plusieurs postes comptables.

c. Formation des conseillers rapporteurs

En raison de l'ampleur et de la complexité de la mission, la Section des Comptes de la Cour Suprême, a fait appel à un Magistrat de la Cour des Comptes du Sénégal. Celui-ci a animé un atelier en avril 2011 à Sélingué sur les « Méthodes et difficultés pratiques de l'exercice du contrôle juridictionnel sur un stock à résorber ». A la suite de cet atelier un guide d'apurement des comptes des comptables publics a été élaboré.

IV- DEROULEMENT DE LA MISSION

4-1 Examen des documents reçus des comptables supérieurs du trésor

L'analyse des documents reçus par poste comptable se présente comme suit :

Poste comptable	Référence du texte de création	Documents reçus	Justifications
Trésorerie Générale du Mali	l'ordonnance n°12 du 14 septembre 1960.	l'Agent Comptable Central du Trésor n'a communiqué aucun document relatif à la période de 1960 à 1973	Perte des documents
Agence Comptable Centrale du Trésor	Décret n°144/PG-RM du 12 octobre 1973 portant organisation des services comptables du Trésor du Mali, en lieu et place de la Trésorerie Générale du Mali qui avait été créée par l'ordonnance n°12 du 14 septembre 1960.	l'Agent Comptable Central du Trésor n'a communiqué aucun document relatif à ses comptes de 1960 à 1991. Il a cependant produit un rapport et les balances ainsi que des balances intégrées de 1992 à 2008.	Perte des documents suite aux mauvaises conditions d'archivage, à des incendies et à la destruction des documents et pièces justificatives déposés à la Cour Suprême du Mali en 1975.
Recette Générale du District	loi n° 81-05/AN-RM du 03 mars 1981, portant création des services comptables du Trésor du Mali. Elle est née de la fusion de la Trésorerie Générale de Bamako et de l'ensemble des activités relatives aux recettes (impôts directs et indirects, droits de douanes, etc.) qui	Héritière des archives de la Trésorerie de Bamako, le Receveur General n'a fourni aucune situation ou des documents comptables pour la période allant de 1973 (date de la création de la Trésorerie) à 1981(date de création de la Recette Générale du District). Les seuls documents produits par le Receveur concerne la période 1992-2008 à savoir : balances générales des comptes, états comparatifs au 31/12, bordereaux sommaires au 31/12 et quelques documents administratifs relatifs aux actes de nomination de certains comptables.	Selon le rapport, l'inexistence des situations comptables pour la première étape (1960-1991) est essentiellement imputable aux différents incidents dont la RGD a été victime à savoir: -le saccage des locaux de la RGD et l'incendie de tous les archives pendant les événements de mars 1991 ; -le changement de local et le transfert des archives existants. On note, à l'instar des autres postes comptables du Mali l'absence de local approprié pour l'archivage.

	étaient initialement exécutées par l'ACCT.		
Trésorerie Régionale de Kayes	Décret n°168/PG-RM du 24 novembre 1973	Le Trésorier Payeur n'a communiqué ni document, ni pièce justificative relatifs à ses comptes et à ceux des Collectivités en charge (Communes de Kayes, Kita et Nioro).	La Trésorerie explique la non communication de ses comptes de gestion et de ceux des Collectivités en sa charge par l'impossibilité de retrouver lesdits comptes en raison des mauvaises conditions d'archivage (absence de salle d'archives).
Trésorerie Régionale de Koulikoro	Ordonnance n°77-44/CMLN du 12 juillet 1977. Mais elle n'a été installée qu'en 1979.	La Trésorerie Régionale de Koulikoro n'a communiqué aucun document ni pièce justificative relatifs à ses comptes et à ceux des collectivités en sa charge (Communes de Koulikoro, et de Kati). Elle a cependant produit un rapport pour justifier la non production desdits documents.	La Trésorerie explique la non communication de ses comptes de gestion et ceux des collectivités en sa charge par les raisons suivantes : -la non production des comptes de gestion pendant la période de 1960 à 1979 à cause de l'absence de comptable principal ; -l'impossibilité de trouver des comptes de gestion concernant la période de 1980 à 1992 malgré les recherches entreprises.
Trésorerie Régionale de Sikasso	Décret n°168/PG-RM du 24 novembre 1973	La Trésorerie Régionale de Sikasso n'a communiqué aucun document relatif à ses comptes de gestion et à ceux des collectivités en sa charge (Communes de Sikasso, Bougouni et Koutiala). Elle a cependant, produit un rapport afin d'expliquer les raisons de la non communication desdits comptes.	La Trésorerie explique la non communication de ses comptes de gestion et ceux des collectivités en sa charge par leur disparition lors des événements de mars 1991 et le déménagement.
Trésorerie Régionale de Ségou	Décret n°168/PG-RM du 24 novembre 1973	La Trésorerie Régionale de Ségou n'a communiqué aucun document relatif à ses comptes de gestion et à ceux des Collectivités en sa charge (Communes de Ségou et de San). Elle a cependant, produit un rapport pour expliquer les raisons de la non communication desdits comptes.	Elle explique la non communication de ses comptes de gestion et ceux des Collectivités rattachées par leur disparition lors des événements de mars 1991, suite aux incendies.
Trésorerie Régionale de Mopti	Décret n°168/PG-RM du 24 novembre 1973	La Trésorerie Régionale de Mopti n'a communiqué aucun document relatif à ses comptes de gestion et à ceux de la	La Trésorerie Régionale de Mopti explique la non communication de ses comptes

		Collectivité en sa charge (Commune de Mopti). Elle a toutefois, produit un rapport pour expliquer la non communication desdits comptes.	de gestion et de ceux de la Collectivité rattachée par l'impossibilité de les retrouver, suite au déménagement.
Trésorerie Régionale de Tombouctou	Ordonnance n°77-44/CMLN du 12 juillet 1977, mais elle n'a été installée qu'en 1979	La Trésorerie Régionale de Tombouctou n'a communiqué aucun document relatif à ses comptes de gestion et à ceux de la Commune de Tombouctou. Elle n'a pas non plus produit de rapport afin d'expliquer les raisons de la non communication desdits comptes de gestion.	Aucune justification sur la perte des documents n'a été fournie
Trésorerie Régionale de Gao	Décret n°168/PG-RM du 24 novembre 1973	La Trésorerie Régionale de Gao n'a communiqué aucun document concernant ses comptes de gestion et ceux de la Commune de Gao. Elle n'a pas non plus produit de rapport pour expliquer les raisons de la non communication desdits documents.	Aucune justification sur la perte des documents n'a été fournie

En résumé, la situation des postes comptables de 1960 à 1991 se présente comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

N°D'ordre	Postes comptables	Date de création	Nombre de comptables qui se sont succédé pendant la période	Nombre de comptes devant être produits	OBSERVATIONS
1	Trésorerie du Mali	1960	1	13	
2	ACCT	1973	9	18	
3	RDG	1981	8	10	
4	T.R de Kayes	1973	10	18	
5	T.R de Koulikoro	1977	5	13	Installée en 1979
6	T.R de Sikasso	1973	6	18	
7	T.R de Ségou	1973	8	18	
8	T.R de Mopti	1973	5	18	
9	T. de Tombouctou	1977	5	13	Installée en 1979
10	T.R de Gao	1973	8	18	

De l'analyse du tableau, il ressort que :

-de 1960 à 1973, seule la Trésorerie du Mali existait en tant que poste comptable principal ;

-en 1973, six postes comptables principaux ont été créés dont l'Agence Comptable Centrale du Trésor, service rattaché à la DNTCP;

-la Recette Générale du District de Bamako a été créée en 1981 et les Trésoreries Régionales de Koulikoro et Tombouctou l'ont été en 1977, mais installées en 1979.

En outre, le tableau fait ressortir le nombre de comptables qui se sont succédé par poste et concernant le nombre de comptes produits, aucun compte ou élément de compte ne l'a été.

4-2 Examen des documents reçus des agents comptables des établissements publics nationaux et entrepôts

4.2.1 Etablissements publics nationaux

Des lettres ont été adressées à 85 responsables d'EPA les invitant à produire les comptes relatifs à la période de 1960 à 2008.

Seuls 39 Établissements Publics ont répondu en transmettant des documents administratifs non fiables en lieu et place de comptes de gestion.

4-2-2 Entrepôts maliens

Les entrepôts suivants ont produit un rapport sur l'état de leurs pièces et documents. Il s'agit des entrepôts maliens en Côte d'Ivoire (EMACI), au Sénégal (EMASE), au Togo (EMATO) et en Mauritanie (EMAMAU).

Ces entrepôts affirment ne disposer d'aucun document ou pièce justificative pour la période concernée.

Les entrepôts maliens en Guinée (EMAGUI) et au Ghana (EMAGHA) n'ont produit ni compte de gestion, ni rapport.

4-3 AVIS DE LA SECTION DES COMPTES SUR LES DOCUMENTS RECUS

L'examen des documents reçus des différents postes comptables a permis de constater l'existence de deux périodes tel qu'indiqué aux points ci-dessous, à savoir de 1960 à 1991 et de 1992 à 2008.

4-3-1 Période de 1960 à 1991

Aucun élément de compte ou donnée (balance, bordereau sommaire, état comparatif) n'a pu être recueilli pour l'ensemble des postes comptables. Les principales raisons évoquées pour expliquer cette situation sont, entre autres :

- l'ancienneté des opérations;
- les mauvaises conditions de conservation et d'archivage des documents et pièces comptables ;
- les événements de mars 1991 au cours desquels plusieurs locaux du Trésor ont été incendiés.

Le jugement de comptes suppose l'existence desdits comptes en état d'examen ; sans compte, il ne saurait y avoir de jugement, d'où des limites à l'intervention de la Section des Comptes dans le cas d'espèce.

Nécessité faisant loi, il convenait d'explorer une autre voie permettant de sortir de la situation.

A cet effet, la Section des Comptes a transmis au Ministère de l'Économie et des Finances le 15 décembre 2010 un rapport faisant le point par poste comptable durant les périodes concernées. Ce rapport était accompagné d'un avant projet de loi de validation, une proposition que la juridiction financière estime de droit pour sortir de l'impasse liée à l'absence de compte de gestion et de données fiables.

4-3-2 Période de 1992-2008

Les travaux ont consisté à identifier les comptes et à procéder à leur traitement ainsi que leur jugement.

4-3-2-1 Identification des comptes de 1992 à 2008

a- Comptes des comptables publics de l'État

Les comptables concernés sont les Trésoriers Payeurs des huit régions administratives du Mali et ceux des services rattachés à la DNTCP (Receveur

Général du District, Payeur Général du Trésor et Agent Comptable Central du Trésor).

En leur qualité de comptables supérieurs chargés de superviser et d'intégrer les opérations effectuées pour leur compte par les comptables de rattachement, ils sont responsables de plus de 95% des flux gérés par le Trésor Public.

Les comptes identifiés par poste comptable se présentent comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

N° D'ordre	Postes comptables	Périodes de gestion	Nombre de comptes devant être produits
1	Kayes	1992 -2008	17
2	Koulikoro	1992 -2008	17
3	Sikasso	1992 -2008	17
4	Ségou	1992 -2008	17
5	Mopti	1992 -2008	17
6	Tombouctou	1992 -2008	17
7	Gao	1992 -2008	17
8	Kidal	1993 -2008	16
9	RGD	1992 -2008	17
10	PGT	1992 -2008	17
11	ACCT	1992 -2008	17
	Total		186

La plupart des comptes identifiés n'ont pas pu être retrouvés à cause des mauvaises conditions d'archivage et ceux retrouvés n'étaient pas en état d'examen. La mise en état d'examen est une activité administrative de contrôle de comptes et constitue un premier stade de vérification qui précède l'intervention du juge des comptes. Elle consiste à s'assurer que le compte de gestion est établi en forme régulière, qu'il est accompagné des pièces justificatives requises et produit à la Section des comptes dans les délais requis.

b- Comptes des comptables des collectivités territoriales :

Jusqu'en 1992, le Mali comptait 19 communes de plein exercice.

Avec l'avènement de la démocratie, il ya eu la création de :

- 684 nouvelles communes par la loi n°96-059 du 04 novembre 1996 modifiée portant création des communes ;
- 49 conseils de cercle et 8 assemblées régionales, par la loi n°99-035 du 10 août 1999, portant création des collectivités (cercles, régions) ;
- un conseil de District par la loi n°96-025 du 21 février 1996 portant, statut particulier du District de Bamako,

soit un nombre total de 761 collectivités territoriales.

Compte tenu des difficultés qui ont perturbé le démarrage des collectivités, il a été décidé de retenir la période 2003 à 2008 pour laquelle 4566 comptes ont été identifiés comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

N° d'ordre	Régions	Nombre de collectivités	Périodes	Nombre de comptes
1	Kayes	137	2003-2008	822
2	Koulikoro	116	2003-2008	696
3	Sikasso	155	2003-2008	930
4	Ségou	126	2003-2008	756
5	Mopti	117	2003-2008	702
6	Tombouctou	58	2003-2008	348
7	Gao	29	2003-2008	174
8	Kidal	16	2003-2008	96
9	Bamako	07	2003-2008	42
	Total	761		4 566

La plupart des comptes identifiés n'ont pas pu être retrouvés à cause des mauvaises conditions d'archivages et ceux retrouvés n'étaient pas en état d'examen.

c-) Comptes des comptables des établissements publics

Le nombre des établissements publics est mal cerné. Les 85 établissements publics identifiés ont été invités à produire leurs comptes pour la période allant de leur date de création au 31 décembre 2008.

Seuls 39 établissements publics ont répondu et la plupart des documents produits sont, soit incomplets soit inexploitable.

4-3-2-2 Traitement et jugement des comptes

a-) Traitement des comptes

Les travaux ont consisté à :

- effectuer un apurement des comptes sur le fond, sans s'attarder sur la forme (tout en recensant cependant les problèmes de forme) ;
- utiliser la balance générale des comptes comme document essentiel pour l'apurement ;
- effectuer une vérification sur chiffres et une vérification sur pièces par sondage et en insistant sur les comptes qui présentent des situations anormales ;
- poursuivre les investigations auprès de la DNTCP pour la reproduction des balances qui manquent à certains postes comptables, à défaut, exploiter la balance intégrée des années en question sinon élaborer le bilan en se référant à la balance de sortie de l'exercice N-1 et la balance d'entrée de l'exercice N+1.

❖ Comptes des comptables principaux

Les 186 comptes produits par les comptables principaux ont été traités et déclinés en 46 rapports à fin d'arrêt comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

Postes comptables	Nombre de comptes	Nombre de rapports à fin d'arrêt	Période
Kayes	17	5	1992 -2008
Koulikoro	17	3	1992 -2008
Sikasso	17	5	1992 -2008
Ségou	17	5	1992 -2008
Mopti	17	6	1992 -2008
Tombouctou	17	4	1992 -2008
Gao	17	5	1992 -2008
Kidal	16	3	1993 -2008
RGD	17	4	1992 -2008

PGT	17	3	1992 -2008
ACCT	17	3	1992 -2008
Total	186	46	

❖ Comptes des comptables principaux des collectivités

Les comptes produits par les receveurs percepteurs de 2003 à 2008 sont au nombre de 4 566. Leur traitement a donné lieu à 154 rapports à fin d'arrêt correspondant à la période de gestion de chaque Receveur Percepteur. Le tableau ci-dessous retrace la situation :

Régions	Nombre collectivités	Nombre comptes	Nombre de rapports à fin d'arrêt	Période
Kayes	137	822	24	2003-2008
Koulikoro	116	696	17	2003-2008
Sikasso	155	930	27	2003-2008
Ségou	126	756	20	2003-2008
Mopti	116	696	18	2003-2008
Tombouctou	58	348	13	2003-2008
Gao	29	174	13	2003-2008
Kidal	16	96	8	2003-2008
Bamako	7	42	14	2003-2008
Total	761	4 566	154	

b-) Jugement accéléré des comptes

Le projet de loi de validation introduit par le Gouvernement à l'Assemblée Nationale en 2011, n'a été voté qu'en 2013 (lors de la dernière session extraordinaire de l'année 2012). La loi n°2013-001 du 15 janvier 2013 portant validation des comptes des comptables publics de 1960 à 1991, qui constitue la base juridique du jugement accéléré a fixé la ligne de comptes comme stipulé en son article 2 : « les soldes d'entrée de l'exercice 1992, objet des balances annexées à la présente loi constituent la ligne de compte des comptables publics »

Sur la base de cette loi, le Président de la Cour Suprême par ordonnance n° 2013-013/P-CS du 29 mars 2013, a autorisé l'apurement juridictionnel accéléré des comptes de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics.

❖ Organisation des audiences

Pour le jugement des comptes, des formations de trois membres chacune ont été constituées ainsi que le calendrier des audiences.

En raison de l'importance et de la particularité de l'évènement, le jugement accéléré des comptes a fait l'objet le 03 mai 2013 d'une audience solennelle présidée par le Président de la Cour Suprême, en présence de plusieurs Ministres dont celui de la Justice Garde des Sceaux et le Ministre chargé des Finances. En outre, plusieurs partenaires techniques et financiers, sur invitation du Président de la Cour Suprême, ont assisté à la cérémonie d'ouverture.

Le jugement a concerné 4752 comptes dont 186 comptes des comptables supérieurs du Trésor et 4566 comptes des comptables des collectivités.

❖ Tenue des audiences

Au total, 61 audiences ont été tenues à la suite desquelles, 200 arrêts ont été rendus dont 46 pour les comptables principaux de l'État et 154 pour les comptables des collectivités territoriales.

Les comptes de gestion portant sur les ressources propres des Etablissements Publics n'ayant pas été produits, la Section n'a pu donner suite car sans compte il n'y a pas de jugement.

c-) Période allant de 2009 à 2012 :

Le jugement accéléré des comptes de 1992 à 2008 a eu un impact positif sur la production des comptes par les comptables justiciables de la Section des Comptes.

En effet, pour la période de 2009 à 2012 la Section des Comptes a déjà reçu environ 90% des comptes des comptables principaux de l'État et des collectivités territoriales des régions de Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti et le District de Bamako.

Compte tenu de la situation sécuritaire dans le septentrion du pays, les comptes des exercices 2011 et 2012 de ces régions ne sont pas encore parvenus.

Face à la faiblesse des moyens humains, matériels et financiers de la Section des Comptes, des solutions idoines doivent être recherchées pour résorber ce stock par le jugement régulier.

V- DIFFICULTES RENCONTREES

Les opérations d'apurement accéléré des comptes ont été confrontées à un certain nombre de difficultés dont les principales sont :

5-1 Difficultés d'ordre institutionnel

Elles ont trait essentiellement à l'absence d'autonomie de la Section des comptes et à l'absence de statut pour les juges des comptes.

5-2 Difficultés d'ordre fonctionnel

La fin des opérations prévue pour le 31 décembre 2011 ne l'a été qu'en fin 2013, soit trois (3) ans au lieu d'un (1) an. Cela est dû :

- au retard dans la mise en application des recommandations de l'étude;
- au retard dans l'adoption de la loi de validation, base juridique des opérations d'apurement, soumise à l'Assemblée Nationale depuis 2011;
- au non recrutement des deux experts chargés du renforcement des capacités de la Section des Comptes de la Cour Suprême dans le domaine de l'archivage, de l'apurement et du jugement des comptes ;
- au non recrutement des archivistes et des magasiniers pour le traitement des archives prévu ; comme solution palliative, il a été fait appel au service d'un consultant pour leur traitement.

5-3 Difficultés d'ordre spécifique :

Les principales difficultés rencontrées sont entre autres:

- la plupart des comptes produits ne sont pas en état d'examen;
- certains comptes de gestion des collectivités territoriales sont déficitaires ;
- la plupart des comptables et les receveurs municipaux ont pris le service avant même de constituer la caution, et de prêter serment ;
- une bonne partie des mandats de paiement des collectivités ne sont pas revêtus du visa du Contrôleur financier ;

- les budgets ne sont pas réalistes (trop de restes à réaliser en recettes et en dépenses) ;
- la perte ou l'absence de plusieurs pièces justificatives dues aux mauvaises conditions d'archivages (absence de locaux et autres logistiques) ;
- l'absence de contrôle hiérarchique des comptables subordonnés par les comptables supérieurs (absence de rapport de contrôle) ;
- l'absence de donnée relative à la gestion des valeurs inactives (immixtion du Maire dans la gestion des valeurs inactives);
- la non application des prélèvements obligatoires en violation des dispositions du code des collectivités territoriales ;
- la plupart des établissements publics ne sont pas identifiés à la Section des Comptes ;

VI- SUGGESTIONS ET RECOMMANDATIONS

6-1 SUGGESTIONS

6.1.1 A court terme

Renforcer les capacités opérationnelles de la Section des Comptes en la dotant de ressources financières adéquates lui permettant de mettre en place un dispositif transitoire (2014 et 2015) de **jugement régulier des comptes de 2009 à 2012**.

6-1-2 A moyen terme

- renforcer les capacités en ressources humaines, financières et matérielles de la Section des Comptes de la Cour Suprême en diligentant le vote de la nouvelle loi organique régissant la Cour Suprême adoptée par le conseil des Ministres du 22 avril 2014 ;
- garantir la carrière professionnelle du juge des comptes en le dotant d'un statut ;
- mettre en œuvre l'apurement administratif des comptes des comptables secondaires par les comptables supérieurs du Trésor tel que prévu par l'article 99 de la loi n°96-071 du 16 décembre 1996; pour plus de transparence, il est souhaitable de réorganiser les services du Trésor en créant des Recettes Perceptions au niveau régional.

6.1.3. A long terme

- créer une Cour des Comptes autonome à l'instar des autres pays de l'UEMOA ;
- créer des Chambres Régionales des Comptes chargées du jugement des comptes des collectivités territoriales.

6-2 RECOMMANDATIONS

Au vu des constatations faites, la Section des Comptes de la Cour Suprême recommande :

6-2-1 au Ministre de l'Économie et des Finances

- 1 de procéder au recensement des justiciables de la Section des Comptes et de les obliger à prêter serment conformément aux

-
- dispositions de l'article 18 de la loi n°96-071 du 04 novembre 1996, portant principes fondamentaux de la comptabilité publique;
- 2 d'inviter les comptables publics à produire régulièrement les comptes de gestion en état d'examen conformément à l'article 118 du Décret n°97-192/P-RM du 09 juin 1997, portant règlement général de la comptabilité publique;
 - 3 d'inviter les comptables des collectivités territoriales à régulariser les comptes de gestion déficitaires ;
 - 4 doter les postes comptables de la DNTCP et la Section des Comptes des moyens adéquats pour la gestion des archives ;
 - 5 systématiser les contrôles hiérarchiques en mettant en exergue la production des comptes de gestion en état d'examen;
 - 6 former tous les comptables publics sur les guides d'élaboration des comptes de gestion ;
 - 7 former les comptables supérieurs sur les techniques de l'apurement administratif de concert avec la Section des Comptes ;
 - 8 programmer des séances de sensibilisation des justiciables (comptables, ordonnateurs) en collaboration avec la Section des Comptes de la Cour Suprême;
 - 9 rendre responsables les receveurs municipaux de la gestion des valeurs inactives (vignettes, tickets de marché, etc.) ;
 - 10 Procéder au recensement des entreprises, établissements et sociétés soumis au contrôle de la Section des Comptes conformément à l'article 131 de la loi n°96-071 du 16/12/1996, régissant la Cour Suprême ;

6-2-2 au Ministre de tutelle chargé de la Décentralisation : de veiller à l'application rigoureuse des prélèvements obligatoires tels que prévu dans l'article 180 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995, portant code des collectivités territoriales en République du Mali.

CONCLUSION

Les travaux d'apurement ont abouti aux résultats suivants:

- pour la période 1960 à 1991 :
 - les opérations comptables de la période sont validées par la loi n°2013-001 du 15 janvier 2013 portant validation des comptes des comptables publics; la ligne de comptes pour chaque poste comptable supérieur a été fixée au 01 janvier 1992 ;
 - les comptables principaux de ladite période sont identifiés et ont reçu quitus de leur gestion en matière de faute de gestion ;
- pour la période 1992 à 2008 :
 - les 4752 comptes de gestion de la période sont identifiés : 186 comptes des comptables supérieurs et 4566 comptes des comptables des collectivités territoriales;
 - les comptables principaux de la période sont identifiés par poste comptable ;
 - 61 audiences non publiques ont été tenues du 03/05/2013 au 31/12/2013 au cours desquelles 4752 comptes ont été jugés ;
 - 200 arrêts ont été rendus dont 100 arrêts de quitus pour les comptables sortis de fonction et 100 comptables publics demeurés en fonction ont été déchargés de leur gestion;
 - la ligne de compte a été fixée au 01 janvier 2009 pour tous les postes comptables.

Bamako, le 02 Mai 2014

Le Président de la Section des Comptes

Kloussama GOITA

ANNEXES :

- **Annexe 1 : loi n°2013-001/du 15/01/2013 portant validation des comptes des comptables publics de 1960 à 1991**
- **Annexe 2 : Ordonnance n°2013-013/P-CS du 29/3/2013 Portant apurement juridictionnel accéléré des comptes des comptables publics de 1992 à 2008**
- **Annexe 3 : Lettre n°0075/CS-SC du 22/4/2013 du Président de la Section des Comptes à Mme le Directeur National du Trésor et de la Comptabilité Publique relative aux procédures de jugements des comptes des comptables publics de deniers**