

**BILAN DES ACTIONS PRISES HISTORIQUEMENT PAR LES AUTORITES
MALIENNES POUR DONNER SUITE AUX RAPPORTS DU BUREAU DU
VERIFICATEUR GENERAL DU MALI
COUVRANT LA PÉRIODE DE 2005-2017**

Novembre 2018

Table des matières

I. Sommaire exécutif.....	3
a) Contexte	4
b) Mandat de l'étude et méthodologie	4
II. Présentation sommaire de certaines structures intervenant dans la lutte contre la corruption au Mali 5	
a) Schéma de certaines structures intervenant dans la lutte contre la corruption au Mali	5
b) Le Bureau du Vérificateur Général.....	7
c) Les Pôles économiques et financiers.....	8
d) La Section des Comptes de la Cour Suprême.....	8
e) Le Contrôle Général des Services Publics.....	8
f) L'Office Central de Lutte Contre l'Enrichissement Illicite.....	8
g) La Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration.....	9
h) Le Comité de suivi et d'évaluation du plan national d'actions de mise en œuvre des recommandations des Etats-Généraux sur la corruption et la délinquance financière	9
III. Constat des actions prises pour le suivi des recommandations du BVG (rapports de 2005-2017) 9	
a) Récapitulation des vérifications	9
b) AXE 1 - Suivi des recommandations	12
c) AXE 2 - Suivi des irrégularités financières	15
d) AXE 3 - Suivi des suites judiciaires.....	18
e) AXE 4 - Suivi des suites administratives	20
IV. Constatations	22
V. Analyse	23
a) Analyse des suivis effectués :	23
VI. Conclusion et recommandations.....	25
a) Dialogue des politiques	25
b) Suivi administratif/judiciaire	26
c) Pistes de planification-programmation pour les PTF	26
ANNEXES.....	28
Annexe 1 : La corruption et les différentes infractions en matière économique et financière.....	29
Annexe 2 : Liste des personnes et structures rencontrées	32
Annexe 3 : Liste des principaux documents consultés.....	33

I. Sommaire exécutif

La lutte contre la corruption est une préoccupation pour les autorités maliennes au regard de la menace qu'elle constitue pour la stabilité et la sécurité, le fonctionnement normal des institutions, la préservation des valeurs démocratiques et éthiques de la société. Des initiatives importantes ont été prises dans ce cadre parmi lesquelles, l'institution d'un Vérificateur Général en 2003.

Autorité administrative indépendante, cette initiative malienne d'inspiration canadienne symbolise une volonté de rupture avec le contrôle public connu jusque-là. Sa mission est d'assurer la vérification générale dans une perspective d'identification d'irrégularités financières découlant de la fraude et de la mauvaise gestion dans la réconciliation des comptes publics et de contribuer de manière efficace à une meilleure gestion des ressources publiques à travers, d'une part, les recommandations formulées à l'issue des missions de vérification financière et de performance et d'autre part, des éventuelles dénonciations de faits.

Cette analyse dresse un portrait de la mise en œuvre et du suivi par les autorités maliennes des recommandations formulées dans les rapports du Bureau du Vérificateur Général du Mali (BVG-M) pour la période couvrant les années 2005 à 2017, ainsi que de la publication des suites judiciaires et administratives issues de ces dits rapports.

« A l'issue de l'analyse, on peut constater que cette mise en œuvre de la lutte contre la corruption implique une multitude de structures sans une coordination ordonnée, ce qui ne facilite pas l'accès à l'information et par conséquent aux résultats obtenus. Dans cet exercice, il faut noter que certaines structures ont été disposées à répondre, alors que d'autres ont été très réticentes à communiquer sur le sujet, encore moins fournir des éléments de réponses. Globalement, le bilan des différents suivis indique un niveau de mise en œuvre plus ou moins satisfaisant cela tant au niveau de l'exécution des recommandations par les entités vérifiées, du recouvrement des montants détournés, que des poursuites administratives ou judiciaires réservées aux différentes dénonciations dont chacune d'entre elles est saisie. Les constats ci-après se dégagent :

- Un nombre très faible de missions de vérification de mise en œuvre des recommandations soit 27 missions au total de 2005 à 2017;
- Un taux relativement faible d'analyse des recommandations de 22 % pendant les 27 missions
- Un assez bon niveau de taux d'exécution des recommandations analysées (59,2 %) ;
- Un très faible niveau de recouvrement de 6,5% du montant total des irrégularités financières et;
- Seulement 11,6% des dénonciations ont fait l'objet de traitement dont 6,4% au niveau judiciaire et 5,2% au niveau administratif. »

Des efforts doivent être faits notamment par l'opérationnalisation efficace et efficiente d'un mécanisme gouvernemental de coordination et de suivi du travail effectué par tous les acteurs impliqués dans la lutte contre la corruption. De même, l'absence de communication régulière et de publication sur l'état de mise en œuvre peuvent s'expliquer par des capacités limitées des structures de contrôle ainsi que par des contraintes de nature systémique. A cela, il faut ajouter une implication limitée de la société civile.

Au regard de tous ces constats, ce rapport formule quelques recommandations touchant spécifiquement i) le cadre du dialogue des politiques ii) le suivi administratif et judiciaire et iii) des pistes de programmation pour permettre au Mali de systématiser son approche face à la corruption.

Ces recommandations préliminaires serviront de plateforme de discussions pour s'attaquer à certains des facteurs de blocage constatés dans la mise en œuvre des recommandations des rapports du Vérificateur Général.

Cette étude n'a pas un mandat de vérification. Comme indiqué dans la méthodologie, elle porte essentiellement sur une revue documentaire, la collecte des informations et des données, des entrevues et d'en faire une analyse.

a) Contexte

Lors de l'élaboration de leur plan de travail pour l'année 2018, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont identifié un nombre de thèmes prioritaires qu'ils souhaitent aborder avec le Gouvernement du Mali. L'un de ces thèmes est la lutte contre la corruption. Afin de bien cerner la problématique, les PTF ont entrepris de mener une analyse du suivi effectué par les différentes entités maliennes concernant les rapports du Bureau du Vérificateur Général du Mali depuis sa création. Bien que cette approche puisse à prime abord paraître limitative, elle peut tout de même dégager certaines grandes tendances à titre d'indicateur pour alimenter le dialogue entre les PTF et les autorités maliennes.

Cette étude présente un bilan de la situation et propose des recommandations à la fois pour le dialogue des politiques et pour des pistes de planification-programmation. Elle permet également de documenter les vérifications pour lesquelles un suivi n'a pas été fait ou l'information n'est pas disponible.

b) Mandat de l'étude et méthodologie

Le mandat de la présente étude consiste, d'une part, à faire ressortir le bilan des actions historiquement prises par les autorités maliennes pour donner suite aux rapports de vérification de 2005 à 2017 du BVG et d'autre part, à proposer des recommandations pour le dialogue des politiques, le suivi administratif et judiciaire et à formuler des pistes de programmation permettant aux partenaires d'appuyer le Mali dans ces efforts en matière de lutte contre la corruption.

Les auteurs de l'étude ont développé une méthodologie pour saisir d'une façon systématique, historique et quantitative les suivis sous divers angles. De fait, quatre axes de suivi ont été identifiés :

- a) Le suivi des recommandations faites par le VG ;
- b) Le suivi des sommes recouvrées relativement à la fraude et à la mauvaise gestion ;
- c) Le suivi sur les dossiers transmis à la justice ;
- d) Le suivi sur les mesures administratives prises par les diverses autorités des entités vérifiées.

La présente étude porte uniquement sur le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports du Vérificateur Général. Pour les besoins de cette étude, les critères suivants ont été retenus. Il s'agit :

- du nombre total des missions de vérification et des différents types des vérifications qui composent ce total,
- du nombre total de recommandations formulées, analysées et du suivi du niveau de leur mise en œuvre,
- du montant total des irrégularités financières, des types d'irrégularités et du niveau de recouvrement,
- du suivi des suites judiciaires et administratives réservées aux dénonciations faites dans les rapports.

La méthodologie utilisée dans le cadre de la présente recherche est celle de la collecte d'informations au moyen d'une revue des rapports annuels de vérification publiés durant la période

de 2005 à 2017, soit un total de 13 rapports. En parallèle, des entrevues ont été menées avec différentes parties prenantes (gouvernement, société civile, etc.), qui de par leurs fonctions, pouvaient fournir des informations relatives à la mise en œuvre des recommandations des différents rapports. Finalement, l'analyse tente de présenter une mesure de l'impact des différentes recommandations, leur imputation et l'état de leur mise en œuvre par les entités vérifiées ou la justice. Signalons à cet effet, que les différents rapports sont disponibles sur le site du Bureau du Vérificateur Général¹. De même, le suivi de mise en œuvre des recommandations pour certains rapports effectués par le Bureau est disponible dans divers rapports, mais il s'agit là d'une situation non exhaustive.

Parmi les autorités maliennes consultées dans le cadre de cette revue, on retrouve le pôle économique et financier de Bamako, le BVG, l'Office Central de Lutte contre l'Enrichissement illicite, les services de contrôle interne et externe, les autres services juridiques et administratifs concernés, certaines organisations de la société civile, etc... (consulter l'annexe 2).

Au niveau des Pôles Economiques et Financiers (PEF) des Tribunaux de Grande Instance (TGI) de Kayes, Bamako et Mopti, l'information sur la suite réservée aux rapports du BVG n'est généralement pas disponible. Toutefois, des informations ont pu être recueillies auprès du Procureur du Pôle Economique et Financier de Bamako, du Secrétaire général et de la Cellule de Planification et de Statistique (CPS) du ministère de la justice et dans une moindre mesure auprès du Contrôle général des services publics (CGSP). Par la suite, la recherche d'une documentation générale et des entretiens avec des personnes ou des structures concernées par la question ont été effectués pour combler certaines lacunes. C'est à la lumière des informations ainsi recueillies, que la présente analyse a été menée et les recommandations formulées.

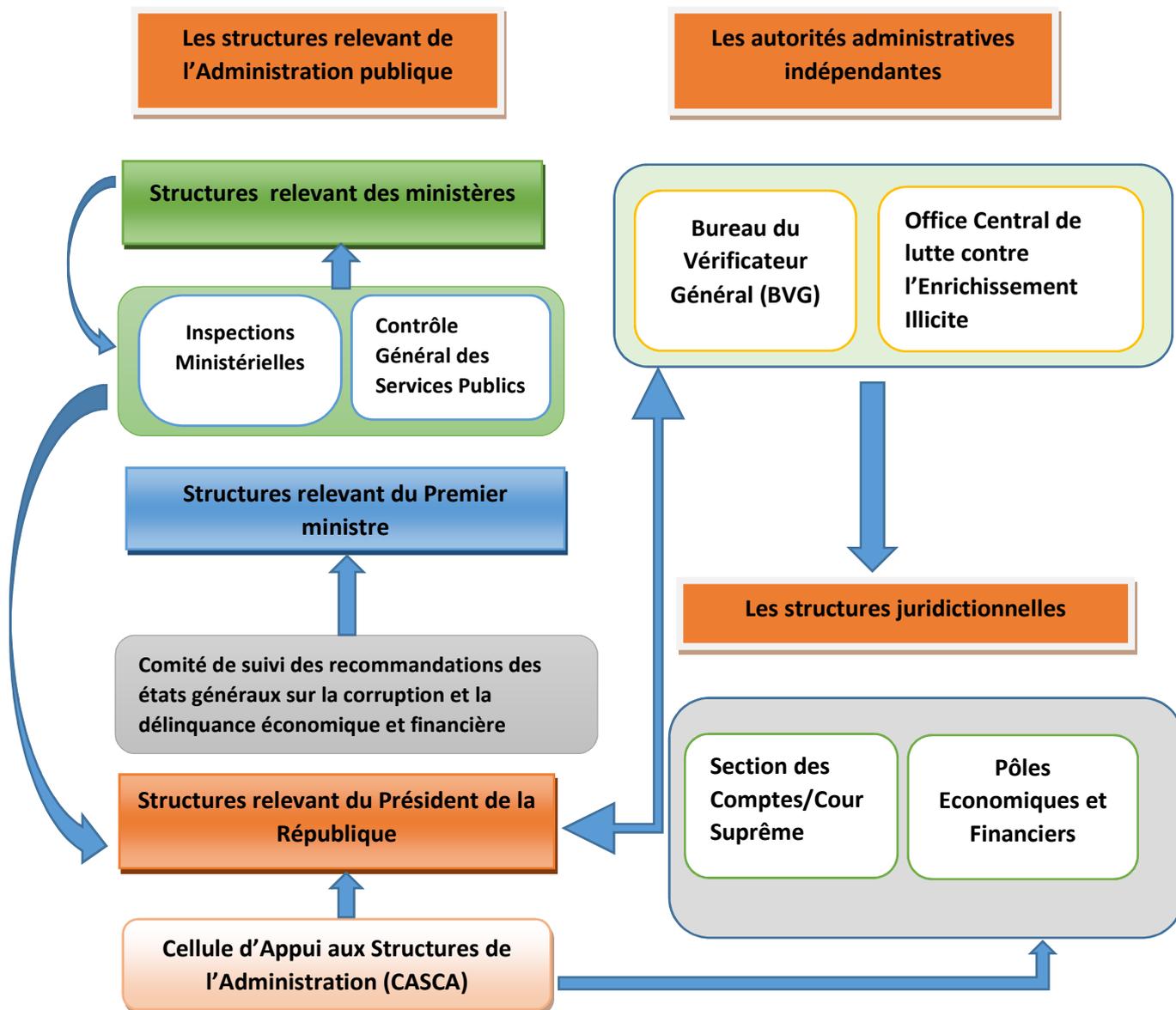
Des défis de taille ont été rencontrés dans la réalisation de ce rapport, notamment au niveau de la recherche et de la collecte de l'information et cela pratiquement au niveau de toutes les structures sollicitées. Une réticence à partager l'information a pu être observée lors des entretiens avec certaines administrations publiques qui sont censées détenir des informations utiles pour la rédaction de ce rapport. D'autres ont justifié le manque d'informations par l'absence d'un système de conservation des archives ou par la destruction des documents administratifs lors des événements de mars 2012 qui a vu le saccage de certains bâtiments administratifs. Ainsi, par exemple, au niveau de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, il n'a pas été possible d'obtenir une quelconque information sur la suite judiciaire des dossiers découlant des rapports du BVG-M. Au niveau du BVG-M même, il n'a pas été possible de retrouver toutes les informations relatives aux différents suivis effectués, à la situation exacte et exhaustive des recouvrements effectués pendant les missions de différentes vérifications, à la mise en œuvre des différentes recommandations. Tout cela justifie en grande partie les insuffisances que comporte le présent rapport. Aussi, le bilan des actions posées par les autorités maliennes ne pourra être apprécié qu'à la lumière des informations disponibles.

II. Présentation sommaire de certaines structures intervenant dans la lutte contre la corruption au Mali

a) Schéma de certaines structures intervenant dans la lutte contre la corruption au Mali

¹ www.bvg-mali.org

Fig n°1 : Architecture sommaire des intervenants dans la lutte contre la corruption



Les structures intervenant dans la lutte contre la corruption au Mali sont nombreuses.

Certaines ayant des rapports de collaboration directs ou indirects, mais non-hiérarchiques avec le BVG-M ont été retenues dans le cadre de la présente étude. Il s'agit :

- Des structures relevant de l'administration publique : le Contrôle Général des Services Publics (qui centralise l'état de mise en œuvre des recommandations des rapports du BVG-M pour le compte du Gouvernement), les Inspections ministérielles (qui font le suivi de la mise en œuvre des recommandations des rapports du BVG-M au niveau de leurs départements ministériels) et la Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration (qui fait la synthèse des rapports assortie de suggestions).
- Des autorités administratives indépendantes : BVG-M (une structure de vérification qui concourt à la lutte contre la corruption) et l'OCLEI (dédié à la prévention et à la lutte contre l'enrichissement illicite). Les rapports du BVG-M et ceux de toutes les autres structures de contrôle peuvent être communiqués à l'OCLEI dans le but de rechercher des cas d'enrichissement illicite.

- Des structures judiciaires : les Pôles économiques et financiers qui sont chargés de poursuivre et d'instruire les dossiers de corruption, de délinquance économique et financière et d'enrichissement illicite. La section des comptes de la cour suprême peut être saisie en cas d'infraction à la réglementation financière et budgétaire décelée à l'occasion des missions de vérification, suite à une transmission du rapport du BVG-M.

b) Le Bureau du Vérificateur Général

Le Bureau du Vérificateur Général du Mali a été institué par la loi n°03 -030 du 25 août 2003, abrogée et remplacée par la loi n°2012-09 du 08 février 2012. Conçu à l'image de celui du Canada, le Vérificateur Général est une autorité administrative indépendante. Il n'est dans aucune relation hiérarchique et ne reçoit ni ordre, ni injonction.

Le Vérificateur Général (VG) est investi d'une mission de vérification générale et contribue à l'amélioration de la gestion des ressources publiques. Cette mission s'articule essentiellement autour de trois types de vérifications et d'une évaluation qui sont :

- la vérification financière qui concerne l'examen de la régularité et de la sincérité des recettes et des dépenses publiques ;
- la vérification de performance qui est relative à l'examen des structures publiques au regard des exigences d'économie, d'efficacité et d'efficacités ;
- la vérification de suivi des recommandations qui examine la mise en œuvre des recommandations formulées par des vérifications précédentes ;
- l'évaluation des politiques publiques à travers laquelle, il s'agit de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus d'une politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés.

Il faudra ajouter à ces différentes vérifications, la vérification de conformité qui est l'ensemble des travaux de collecte et d'analyse effectués pour s'assurer que les opérations ont été exécutées dans le respect des lois et règlements en vigueur.

La compétence du Vérificateur Général s'étend à toutes les institutions de la République, aux administrations civiles et militaires de l'Etat, aux Collectivités territoriales, aux établissements publics et à tout autre organisme bénéficiant d'un concours financier de l'Etat. Il peut être saisi par toute personne (physique ou morale) qui souhaite la vérification d'une structure. Il décide de la suite à réserver à cette saisine. Ces saisines peuvent être traitées dans le cadre de l'un ou l'autre type de vérification. Le VG peut se saisir d'office.

Pour l'accomplissement de sa mission, le Vérificateur Général dispose d'un bureau. Il est assisté d'un Adjoint, nommé, par décret du Président de la République, pour un mandat de sept ans non renouvelable, suite à un appel à candidatures.

Selon son mode de fonctionnement, les missions effectuées par le BVG-M sont à chaque fois sanctionnées par la production de rapports individuels et d'un rapport annuel. Le rapport annuel est généralement une synthèse des rapports individuels. Ces rapports sont solennellement remis aux autorités nationales (Président de la République, Premier ministre, Président de l'Assemblée Nationale et à la Juridiction Supérieure des Finances Publiques en l'occurrence la Section des Comptes). Ils sont transmis par la suite par le Premier ministre pour mise en œuvre des recommandations aux différentes administrations concernées ou à la justice aux fins de poursuites éventuelles. Ces rapports sont produits et publiés de façon régulière depuis 2005. Le rapport 2015 est le dernier rapport publié officiellement selon les dispositions légales. Les rapports relatifs aux vérifications de 2016 et 2017 ont été publiés en 2018 sur le site du BVG sans une remise officielle aux autorités.

c) Les Pôles économiques et financiers

Le Code de procédure pénale² prévoit, en ses articles 609 et suivants, l'institution de Pôles économiques et financiers au niveau des Tribunaux de Grande Instance de la Commune III du District de Bamako, de Kayes et de Mopti. Ces Pôles sont composés d'un Parquet spécialisé, de Cabinets d'instruction spécialisés, d'une Brigade d'investigation et d'assistants spécialisés en matière économique, financière et fiscale.

De par leur compétence, les Pôles économiques et financiers sont chargés de la poursuite et de l'instruction dans les cas de corruption et infractions assimilées. Ils sont donc destinataires des dossiers judiciaires issus des vérifications faites par le BVG-M et par d'autres structures de contrôle et même par de simples dénonciations émanant des citoyens. Il y'a lieu de préciser que les rapports entre le Vérificateur Général, structure de contrôle et les Pôles économiques et financiers (justice) se situent au niveau de la dénonciation des faits qualifiés d'infraction à la loi pénale.

d) La Section des Comptes de la Cour Suprême

La Section des Comptes de la Cour Suprême est la juridiction des comptes et la juridiction supérieure de contrôle des finances publiques. Aux termes de l'article 116 de la loi n°2016-046 du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle, la Section des Comptes est « juge des comptes des comptables publics et sanctionne les fautes de gestion ; vérifie la gestion financière des agents de l'ordre administratif chargés de l'exécution du budget d'Etat et des autres budgets que les lois assujettissent aux mêmes règles ... ». De façon générale, la Section des Comptes « contrôle sur pièces et sur place la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et par les autres organismes publics ». Par ailleurs, elle assiste l'Assemblée Nationale et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'évaluation des politiques publiques. Enfin, en tant que Juridiction Supérieure de Contrôle des Finances Publiques, elle peut saisir le ministre de la justice « lorsque la délibération ou l'instruction d'une affaire laisse apparaître des faits susceptibles de constituer un crime ou délit ». (Article 17 alinéa 2 de la loi instituant le BVG-M).

e) Le Contrôle Général des Services Publics

Le Contrôle Général des Services Publics est créé suivant ordonnance n° 00-51/P-RM du 27 septembre 2000 avec comme mission le contrôle et l'inspection de toutes les structures bénéficiant des concours financiers de l'État, le contrôle de l'exécution du budget de l'État, des budgets régionaux et ceux des collectivités et organismes personnalisés et de comptes hors budget, la vérification des opérations des ordonnateurs, des comptes des comptables publics des deniers et de matières, la recherche d'éventuelles pratiques de corruptions ou de délinquances économique ou financière dans les services et organismes contrôlés. Il faut noter que le Contrôle Général des Services Publics est l'Institution Supérieure de Contrôle (ISC) désignée par le Mali. Il s'agit d'une structure de contrôle interne, qui vient d'être rattachée en septembre 2018 au ministère de la réforme de l'administration et de la transparence de la vie publique.

f) L'Office Central de Lutte Contre l'Enrichissement Illicite

L'Office Central de Lutte Contre l'Enrichissement Illicite (OCLEI) est une création récente par ordonnance N° 2015-032/P-RM du 23 septembre 2015. Elle a pour mission de mettre en œuvre l'ensemble des mesures de prévention, de contrôle et de lutte envisagées au plan national, sous régional, régional et international contre l'enrichissement illicite. Parmi ses missions, l'OCLEI doit procéder notamment à une exploitation des rapports d'audits des autres structures de contrôle,

² Loi n°01-080 du 20 aout 2001 portant Code de procédure pénale.

procéder à des investigations et saisir la justice des cas d'enrichissement illicite qu'il aura détectés et documentés conformément à ses procédures internes. Dans l'esprit de l'article 4³ de l'ordonnance sus-évoquée, l'OCLEI et le Bureau du Vérificateur général ont déjà engagé des échanges pour examiner les modalités de leur collaboration sur l'exploitation des rapports de vérification.

g) La Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration

La Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration (CASCA) a été créée au niveau de la Présidence de la République en 2000, donc bien avant l'institution du Vérificateur Général avec pour missions : « d'étudier et d'exploiter les rapports de contrôle et d'inspection produits par toutes les structures de contrôle et transmis au Président de la République ; de suivre et d'évaluer pour le compte de celui-ci la mise en œuvre des recommandations issues des dits rapports »⁴.

h) Le Comité de suivi et d'évaluation du plan national d'actions de mise en œuvre des recommandations des Etats-Généraux sur la corruption et la délinquance financière

Ce Comité a été créé par le décret n°10-350 / PM – RM du 30 juin 2010 auprès du Premier ministre. Il est composé de sept membres dont trois représentants l'administration publique, deux de la société civile et deux autres du secteur privé. La création de ce Comité découle des États généraux sur la corruption et la délinquance financière organisés en 2008 au Mali. Un comité de suivi et d'évaluation dont la mission est d'assurer le suivi et l'évaluation des actions inscrites dans le Plan national de mise en œuvre des recommandations en matière de lutte contre la corruption au Mali sur la période 2009-2013 avait été créé dans un premier temps. En 2013, le constat a été fait que le taux d'exécution des recommandations était faible.

Aussi, le forum national sur la corruption et la délinquance financière organisé en 2014 a recommandé la relecture des textes de création du Comité de suivi et d'évaluation et la réorientation du Plan d'actions pour mieux lutter contre la corruption. C'est dans ce cadre que le gouvernement du Mali a adopté les recommandations du Forum et le plan national d'actions actualisé. Un nouveau plan d'action a été adopté par le Comité pour assurer le suivi et l'évaluation des actions inscrites dans le Plan national de mise en œuvre des recommandations sur la période 2014 - 2018.

III. Constat des actions prises pour le suivi des recommandations du BVG (rapports de 2005-2017)

a) Récapitulation des vérifications

De 2005 à 2017, les missions de vérification du BVG-M ont produit 278 rapports individuels et 13 rapports annuels. Il est à signaler, comme cela est ressorti dans le tableau 1 ci-dessous, que les vérifications financières au nombre de 178 (soit 64%) sont les plus nombreuses, suivies des vérifications de performance au nombre 52 (soit 18,7%). Le nombre de vérifications de suivi des recommandations est faible soit 27 (soit 9,7%). Sur la période, le BVG-M a effectué neuf vérifications de conformité (3,2%). Par contre, aucune évaluation de politique publique n'a été effectuée par le BVG-M de 2005 à 2017. Il faut aussi souligner que, pendant la période, 12 vérifications sur saisines ont été réalisées par le BVG-M.

³ L'article 4 de l'Ordonnance n°2015-032/P-RM du 23 septembre 2015 attribue, entre autres à l'OCLEI, la mission « d'assurer, dans le respect des compétences propres à chacune des structures concernées, une coopération efficace et la concertation des autorités nationales, directement ou indirectement concernées par la lutte contre l'enrichissement illicite ».

⁴ Décret n°590/P-RM du 28 novembre 2000, modifié par le Décret n°01-224/P-RM du 28 mai 2001.

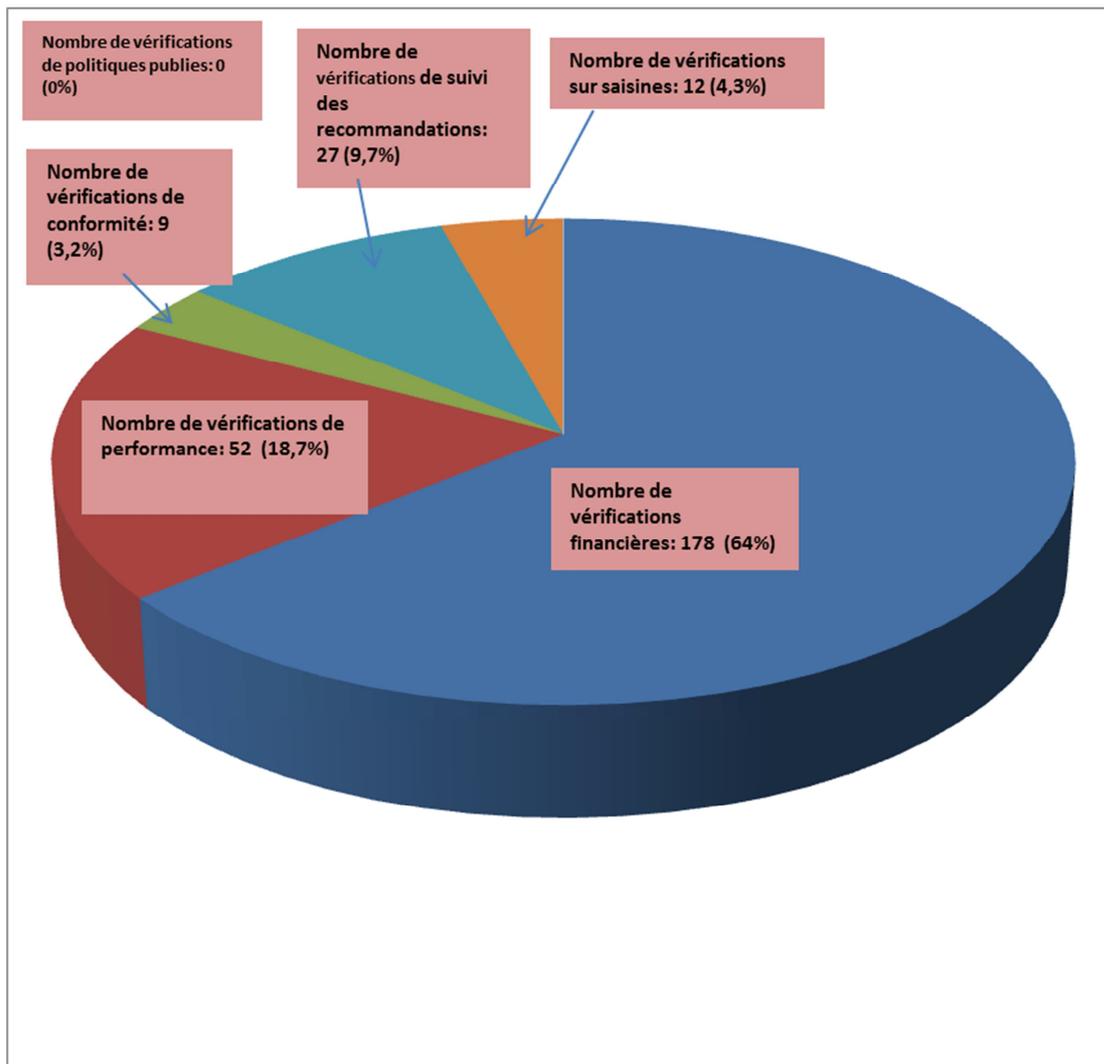


Fig 2 : Classification des types de vérifications

Source : Rapports BVG-M 2005-2017, Tableau 1 Récapitulatif des missions de vérification.

TABLEAU 1 : RECAPITULATIF DES MISSIONS DE VÉRIFICATION DU BVG-M DEPUIS SA CRÉATION⁵

Rubriques Années	Nombre total de missions de vérification	Nombre de vérification financière	Nombre de vérification de performance	Nombre de vérification de conformité	Nombre de vérification des politiques publiques	Nombre de vérification de suivi des recommandations	Nombre de Vérifications sur saisines
2005	10	10	-	-	-	-	-
2006	14	10	4	-	-	-	-
2007	32	17	14	1	-	-	-
2008	49	21	13	-	-	9	6
2009	43	19	10	-	-	10	4
2010	26	14	5	-	-	5	2
2011	10	9	1	-	-	-	-
2012	17	17	-	-	-	-	-
2013	18	12	1	2	-	3	-
2014	16	13	2	1	-	-	-
2015	16	11	-	5	-	-	-
2016	15	15	-	-	-	-	-
2017	12	10	2	-	-	-	-
Total	278	178	52	9	0	27	12
% du total des vérifications	100,0%	64,0%	18,7%	3,2%	0,0%	9,7%	4,3%

⁵ Source : Rapports annuels BVG-M de 2005 à 2017.

b) AXE 1 - Suivi des recommandations

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations est effectué au niveau des structures publiques mais la coordination en principe est assurée par la Primature qui reçoit l'état de mise en œuvre des recommandations de la part des inspections ministérielles.

Le suivi des recommandations formulées à l'occasion des vérifications antérieures est l'une des missions du BVG-M. Ce suivi a pour but « d'apprécier les actions entreprises par les entités vérifiées pour pallier les dysfonctionnements et irrégularités constatés lors d'une vérification financière, de performance, de conformité ou d'une évaluation des politiques publiques ».

Le BVG-M procède au suivi des recommandations des vérifications effectuées, trois ans, en principe, après la formulation de ces recommandations. Mais ce suivi ne se fait pas de manière systématique. C'est ainsi qu'on ne retrouve pas de façon exhaustive une situation du suivi des recommandations des structures vérifiées.

A l'issue des recherches effectuées, il apparaît que différents suivis sont assurés dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations des rapports. Selon le rapport-bilan 2004-2011 du BVG-M⁶, le gouvernement a instruit, en 2008, aux entités vérifiées de faire le point sur leur mise en œuvre des recommandations, information qui par la suite, a fait l'objet d'un rapport. Il n'a pas été possible de disposer d'une copie de ce rapport pour les besoins de la présente étude.

En mai 2008 cependant, le Premier Ministre est entré en contact avec le BVG-M afin de faire le point sur la mise en œuvre des recommandations issues du rapport annuel 2006 du BVG, après avoir instruit au Contrôle Général des Services Publics (CGSP) de recueillir, dans ce cadre, les réponses des entités concernées. Le 6 juin 2008, le CGSP a produit un rapport intitulé « Évaluation de la mise en œuvre des recommandations issues du rapport annuel 2006 du Vérificateur Général ».

RECOMMANDATIONS D'ORDRE ADMINISTRATIF

Le rapport du CGSP, « révèle que la majorité des recommandations relatives à ces constats sont mises en œuvre ou en cours ». Ce sont essentiellement des recommandations permettant de corriger les insuffisances administratives. Globalement, les progrès réalisés par les entités dans la mise en œuvre des mesures correctives sont satisfaisants

Le BVG-M est en mesure de confirmer ce constat suite à l'analyse des réponses que les structures vérifiées ont fait parvenir au Vérificateur Général dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans ses rapports 2006 et 2007.

SUITES JUDICIAIRES RESERVEES AUX RAPPORTS

Selon le rapport du CGSP, le montant qui faisait l'objet des poursuites suite au rapport BVG 2006 était d'un peu plus de 31 milliards F CFA sur lesquels plus de 21 milliards F CFA ont été soit justifiés soit régularisés avant juin 2008 (voir tableau 3).

⁶ Rapport Bilan 2004-2011 page 29.

Tenant compte de ce qui précède dans l'encadré, l'étude porte uniquement sur les recommandations analysées. Sur la période 2005 à 2017, sur la base des informations disponibles, il ressort du tableau 2 ci-dessous et figure n°3, que le BVG-M lui-même a effectué 27 missions pour faire le suivi des recommandations. Toujours sur la base des informations disponibles, 542 recommandations ont été analysées soit 22% et 1930 recommandations sur les 2472 recommandations n'ont pas fait l'objet d'analyse soit 78%.

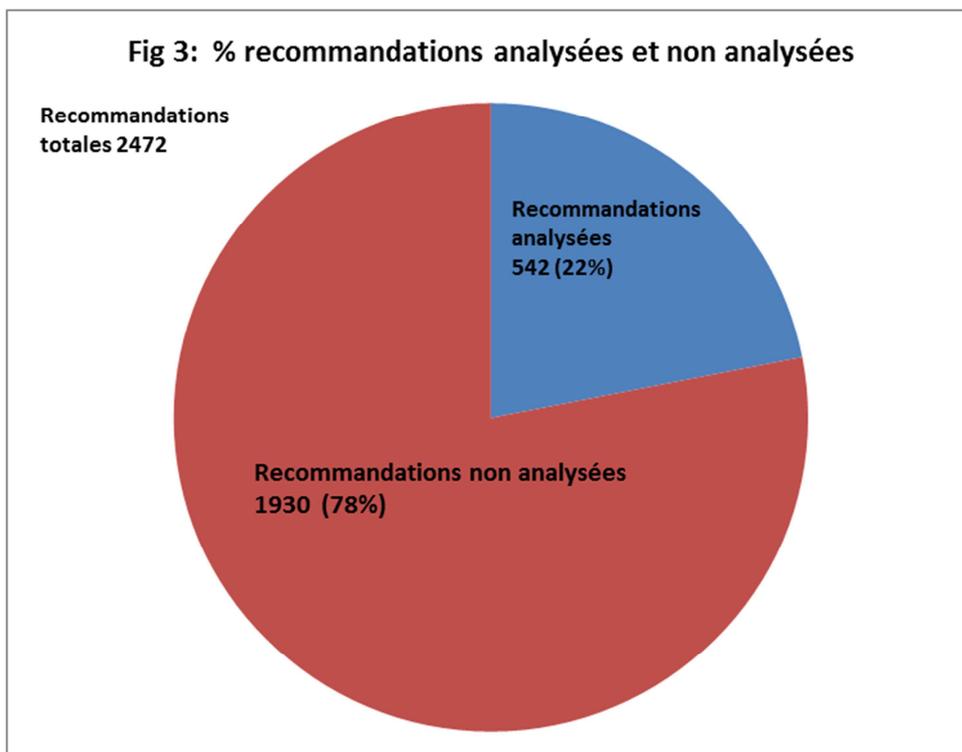
TABLEAU 2 : RECAPITULATIF SUIVI DU NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU BVG-M

Rubriques Années	Nombres de Recommandations	Nombre Missions de suivi des recommandations	Nombres de Recommandations analysées	Nombres de Recommandations exécutées	Nombre de Recommandations non-exécutées	Nombre de Recommandations en cours ou partiellement exécutées	Nombre de Recommandations sans objet	Nombres de Recommandations non analysées
2005	69	nd	-	-	-	-	-	69
2006	219	nd	-	-	-	-	-	219
2007	356	nd	-	-	-	-	-	356
2008	132	9	132	98	34	-	-	0
2009	293	10	293	178	115	-	-	0
2010	299	5	76	31	23	13	9	223
2011	293	nd	-	-	-	-	-	293
2012	213	nd	-	-	-	-	-	213
2013	41	3	41	14	17	3	7	0
2014	54	nd	-	-	-	-	-	54
2015	148	nd	-	-	-	-	-	148
2016	154	nd	-	-	-	-	-	154
2017	201	nd	-	-	-	-	-	201
Total	2472	27	542	321	189	16	16	1930
% du total des recommandations	100%	-	21,9%	-	-	-	-	78,1%
% des recommandations analysées	-	-	100%	59,2%	34,9%	3,0%	3,0%	-

Source : Rapports BVG-M 2005-2017, Tableau 2 : Récapitulatif suivi du niveau de mise en œuvre des recommandations

Nd : non disponible (du fait que le suivi de la mise en œuvre des recommandations est fait en principe trois (3) ans après la vérification

Fig 3: % recommandations analysées et non analysées



Au total, les conclusions des 27 missions de suivi du BVG indiquent que les recommandations analysées ont été exécutées à 59,2 % ; que 3% sont en cours d'exécution ; 34,9% ne sont pas exécutées. Des recommandations (3%) ont été classées sans objet⁷. Toutefois, le pourcentage de recommandations mises en œuvre enregistre une baisse en passant de 74% en 2008, 61% en 2009, 46,3% en 2010 et finalement à 34,15 % en 2013.

⁷ Dans la classification du BVG, une recommandation est sans objet lorsque « L'entité n'a pas eu l'occasion d'appliquer la recommandation parce que la situation visée par celle-ci ne s'est pas produite depuis la vérification initiale. »

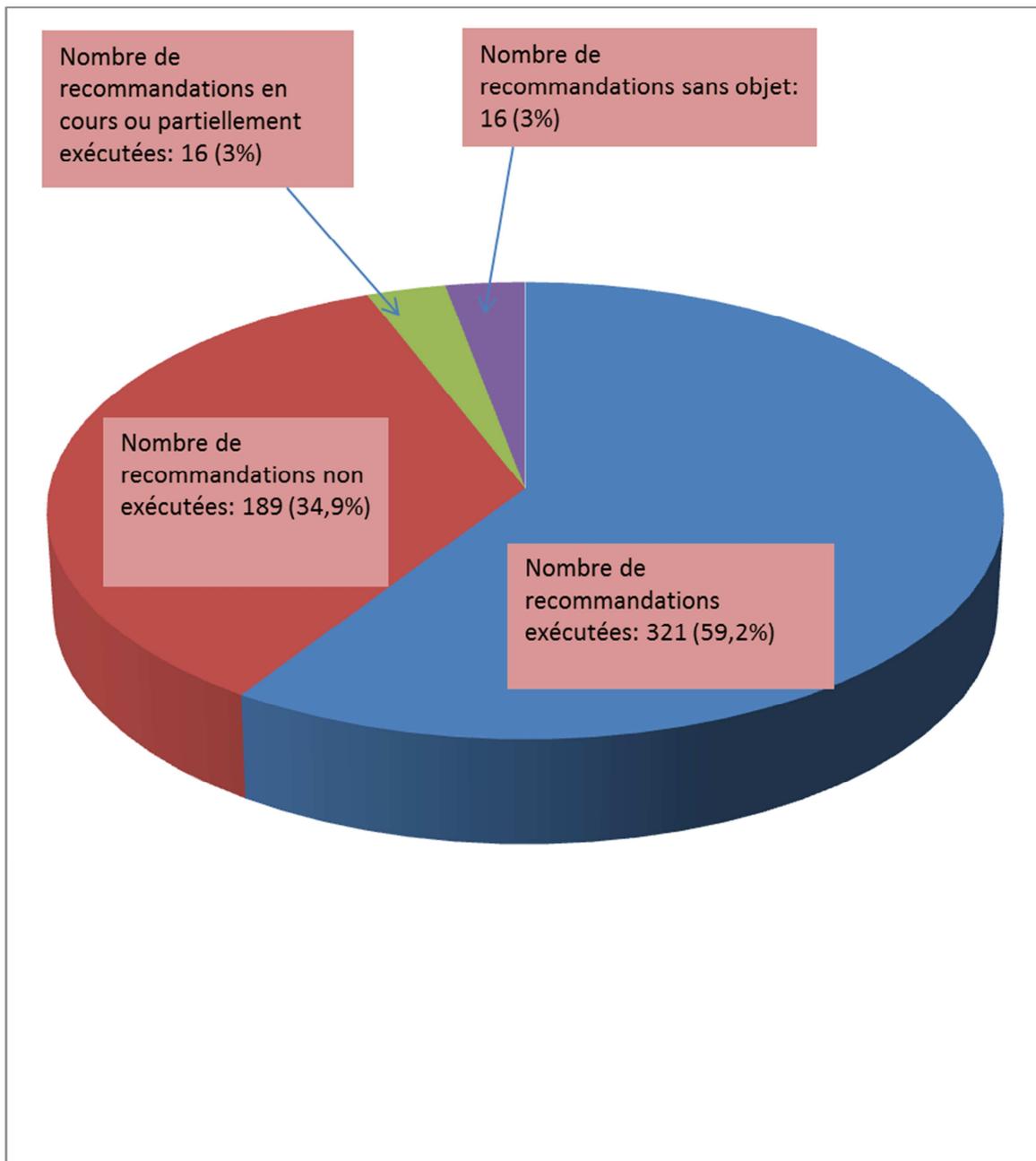


Fig 4 : Suivi de la mise en œuvre des recommandations analysées.

8

c) AXE 2 - Suivi des irrégularités financières

La justification ou le recouvrement des fonds peut se faire à divers moments, soit à l'occasion de la vérification, soit au niveau de la brigade du Pôle économique et financier, soit au cours de l'instruction et même après une condamnation judiciaire. Il est donc difficile compte tenu de cet état de fait de disposer d'une situation exacte des recouvrements effectués qui ne sont pas toujours notifiés au BVG-M, structure qui a procédé au contrôle. Apparemment aucun suivi n'est fait à ce niveau. Toutefois, il y a lieu de s'interroger sur la conséquence du recouvrement /remboursement des fonds détournés pendant les procédures judiciaires. Le recouvrement permet à l'Etat ou à l'entité vérifiée de retrouver ces fonds. Ce paiement/remboursement des montants mis en cause ne

⁸ Informations contenues dans le rapport bilan 2004-2011 du BVG et complétées par les recherches effectuées à cet effet.

met pas fin nécessairement à la procédure judiciaire, car il peut y avoir des infractions pénales susceptibles de faire l'objet de poursuites.

Il ressort du tableau 3 ci-dessous, que le montant total des irrégularités est de 741,5 milliards de FCFA qui se décompose en 478,046 milliard de FCFA relevant de la mauvaise gestion (soit 64,5%) et 263,5 milliards de FCFA relevant de la fraude (soit 35,5%). Le niveau de recouvrement total de 48,2 milliards de FCFA ne représente que 6,5% du montant total des irrégularités. Il n'a pas été possible de rattacher les montants de recouvrements à l'une ou l'autre des catégories d'irrégularités. D'autre part, les montants recouverts au cours d'une année peuvent concerner des irrégularités financières d'années précédentes.

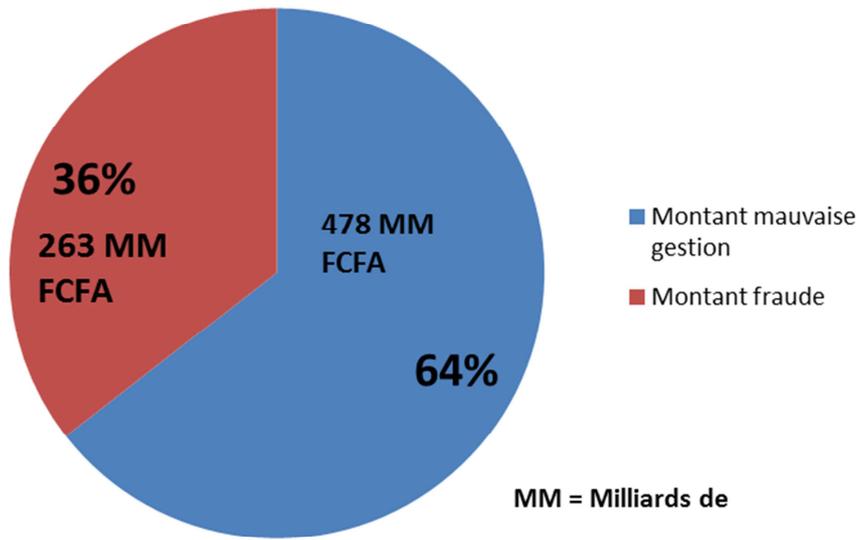
TABLEAU 3: RECAPITULATIF DES IRRÉGULARITÉS FINANCIÈRES/RAPPORTS DU BVG-M

	Montant Irrégularités financières (en FCFA)	Montant mauvaise gestion (en FCFA)	Montant fraude (en FCFA)	Montants recouverts (en FCFA)
2005	15 588 000 000	15 588 000 000	-	-
2006	102 630 000 000	22 128 626 000	80 502 870 000	19 268 516 000
2007	19 760 000 000	10 880 000 000	8 880 000 000	21 702 736 000
2008	98 270 000 000	57 630 000 000	40 640 000 000	-
2009	112 370 000 000	93 050 000 000	19 320 000 000	-
2010	34 420 000 000	26 440 000 000	7 980 000 000	-
2011	10 100 000 000	1 940 000 000	8 150 000 000	6 020 000 000
2012	49 390 000 000	41 820 000 000	7 570 000 000	
2013	80 210 000 000	67 930 000 000	12 280 000 000	
2014	72 970 000 000	39 020 000 000	33 950 000 000	
2015	70 100 000 000	37 430 000 000	32 670 000 000	426 470 000
2016	52 470 000 000	47 870 000 000	4 590 000 000	629 090 000
2017	23 280 000 000	16 320 000 000	6 960 000 000	-
Total	741 558 000 000	478 046 626 000	263 492 870 000	48 046 812 000
% du total des irrégularités		64,5%	35,5%	6,5%

Source : Rapports BVG-M 2005-2017

Fig 5: % de la mauvaise gestion et de la fraude dans les irrégularités financières totales

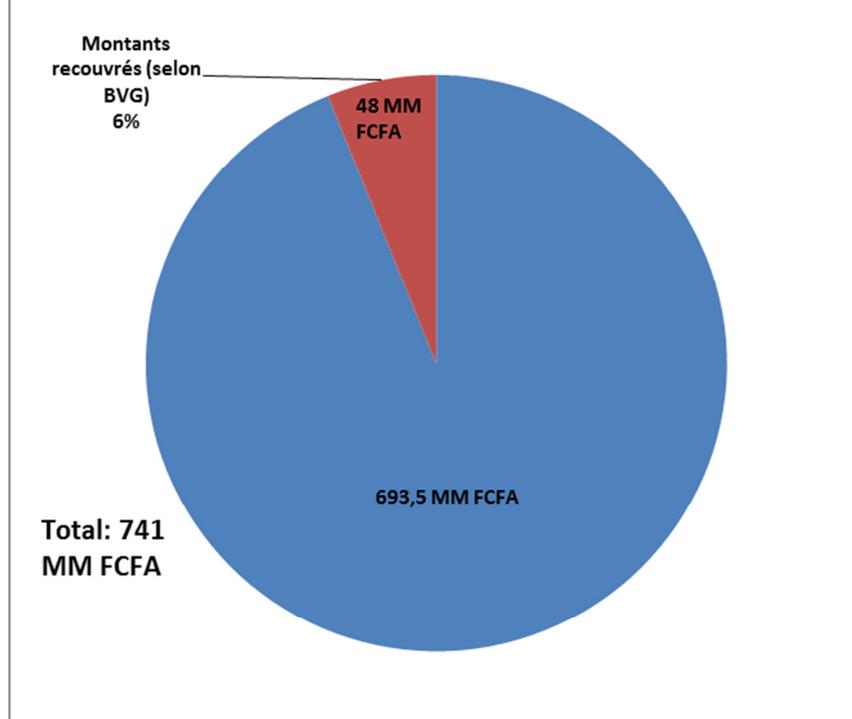
Total irrégularités 741 MM



Sources : Rapports BVG-M, Tableau 3 : Récapitulatif des irrégularités financières

Le montant des irrégularités totales correspond à environ 1,3 milliards de US \$, celui de la mauvaise gestion correspond à 0,8 milliards de US \$ et celui de la fraude à 0,55 milliards de US \$

Fig 6: Recouvrement par rapport au total des Irrégularités



Le montant total recouvert correspond à 83 millions de US \$.

d) AXE 3 - Suivi des suites judiciaires

En ce qui concerne les dossiers transmis à la justice, il faut préciser que le fondement légal de la saisine du Procureur par le VG se situe respectivement dans l'article 17 de la loi qui institue le BVG-M et l'article 58 du Code de procédure pénale qui stipule que « toute autorité constituée, tout fonctionnaire, ou officier public qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur le champ au Procureur de la République ». C'est sur la base de cette dernière disposition, que le Vérificateur Général saisit directement le Procureur de la République. Le dossier de saisine de la justice fait l'objet d'une préparation au sein de la Cellule juridique à travers un dossier de corroboration qui contient les preuves les plus pertinentes pour justifier le contenu d'un rapport. Il contient normalement toutes les réponses aux questionnements du Procureur.

En ce qui concerne la suite des dossiers transmis à la justice, cette recherche a obtenu des éléments de réponse pour un certain nombre de dossiers mais la situation n'est pas non plus complète à ce niveau. Il faut noter que malgré la disponibilité de certains personnels judiciaires, notamment le Procureur du Pôle économique et financier de Bamako, il n'a pas été possible de faire le suivi des procédures judiciaires. Cette situation peut s'expliquer par l'absence à la base d'une bonne organisation du travail, l'absence de moyens (matériels et humains) et la mobilité des personnels. Dans le tableau 4 de suivi des suites judiciaires ci-dessous, sur les 388 dénonciations issues des rapports de 2004 à 2017, selon les informations recueillies, au moins 25 dossiers (soit 6,4%) ont été traités par la justice pendant la période de 2012 à 2014.

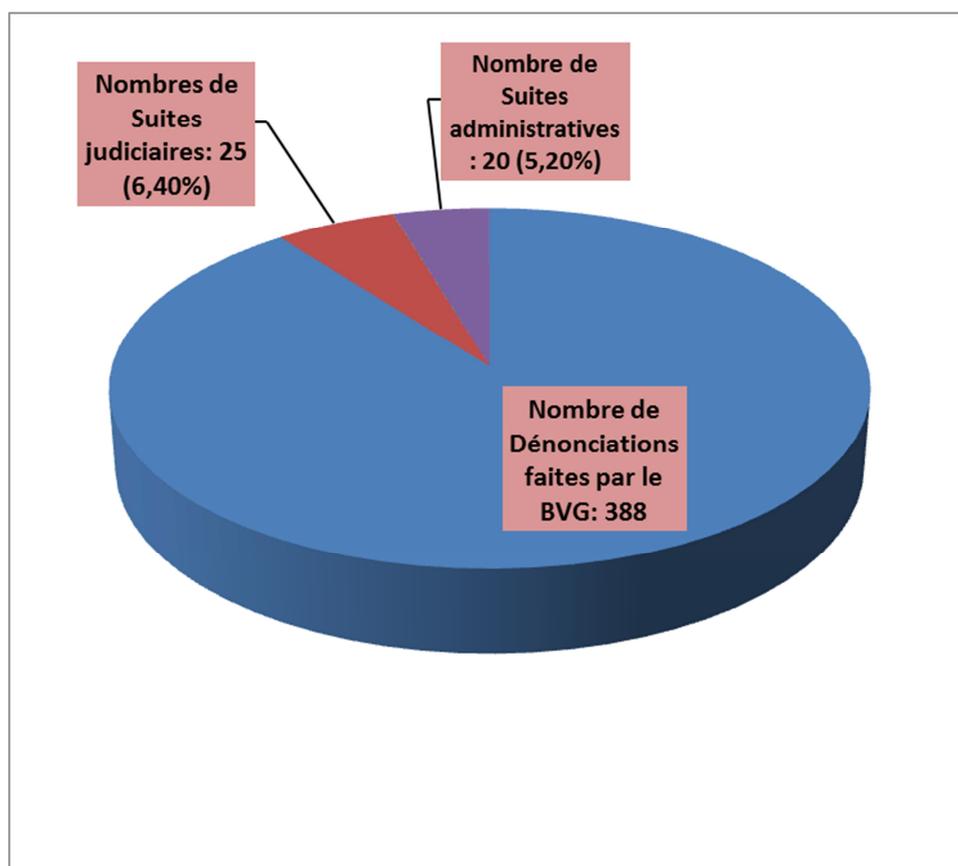


Fig 6: Suites judiciaires et administratives des dénonciations

Sources : Rapports BVG –M 2004-2017, Tableau 4 et 5 : Récapitulatif des suites judiciaires et administratives.

TABLEAU 4 : RECAPITULATIF DES SUITES JUDICIAIRES /RAPPORTS DU BVG-M de 2004 à 2017⁹

Rubriques	Nombre de dénonciations faites par le BVG	SUITESJUDICIAIRES		Observations
Années		Procédures	Nbre	
2004 à 2011¹⁰	16	Classés sans suite (absence d'infraction à la loi pénale ou inopportunité de poursuite)	nd	Il n'a pas été possible de retracer ces dossiers
		En cours d'information		
		Enquêtes préliminaires		
		Jugement effectif		
		Aucune indication		
2011	11	Classés sans suite (absence d'infraction à la loi pénale ou inopportunité de poursuite)	nd	Pas d'information sur le traitement des 11 dénonciations
		En cours d'information		
		Enquêtes préliminaires		
		Jugement effectif		
		Aucune indication		
2012	102	Classés sans suite (absence d'infraction à la loi pénale ou inopportunité de poursuite)	4	Informations disponibles pour seulement 10,8% des 102 dénonciations de cette année
		En cours d'information	4	
		Enquêtes préliminaires	-	
		Jugement effectif	-	
		Aucune indication *	3	
2013	57	Classés sans suite (absence d'infraction à la loi pénale ou inopportunité de poursuite)	-	Informations disponibles pour seulement 10,5% des 57 dénonciations de cette année
		En cours d'information (dont 1 clos par ordonnance de non-lieu)	5	
		Enquêtes préliminaires	1	
		Jugement effectif	-	
		Aucune indication	0	
2014	53	Classés sans suite (absence d'infraction à la loi pénale ou inopportunité de poursuite)	-	Informations disponibles pour seulement 15,1% des 53 dénonciations de cette année
		En cours d'information	7	
		Enquêtes préliminaires	1	
		Jugement effectif	-	
		Aucune indication	-	
2015	69	Classés sans suite (absence d'infraction à la loi pénale ou inopportunité de poursuite)	-	Pas d'information sur le
		En cours d'information	-	

⁹ Sources : Rapports bilan BVG-M, Ministère de la Justice, Pôle Economique et Financier et Greffe Cour d'Appel de Bamako.

¹⁰ Source : Rapport-bilan 2004-2011 du BVG-M.

		Enquêtes préliminaires	-	traitement des 69 dénoncations
		Jugement effectif	-	
		Aucune indication	-	
2016	43	Classés sans suite (absence d'infraction à la loi pénale ou inopportunité de poursuite)	-	Pas d'information sur le traitement des 43 dénoncations
		En cours d'information	-	
		Enquêtes préliminaires	-	
		Jugement effectif	-	
		Aucune indication	-	
2017	37	Classés sans suite (absence d'infraction à la loi pénale ou inopportunité de poursuite)	-	Pas d'information sur le traitement des 37 dénoncations
		En cours d'information	-	
		Enquêtes préliminaires	-	
		Jugement effectif	-	
		Aucune indication	0	
Total	388		25	
% du total des dénonciations			6,4%	

NB : *Aucune indication n'a été donnée pour ces 3 dossiers quant à la procédure en cours au niveau juridique.

e) AXE 4 - Suivi des suites administratives

- a) Le suivi des suites administratives comporte deux aspects, à savoir : la relecture des textes législatifs et réglementaires et les sanctions administratives. Pour ce qui est de la relecture des textes législatifs et réglementaires, il faut signaler qu'il y a certaines recommandations qui nécessitent une réorganisation administrative, l'adoption ou la relecture de textes juridiques. De ce point de vue, on peut noter par exemple : la révision à la hausse du montant plafond des régies ; la relecture de l'article 8 du code des marchés publics ; l'institutionnalisation du contrôle interne ; l'exigence du paiement de la caution et la prestation de serment des comptables publics.
- b) Les sanctions administratives : pendant la période de 2004 à 2017, sur les 388 dénonciations faites par le BVG-M, certaines sanctions administratives ont été prises à l'encontre des agents identifiés dans les rapports du BVG-M de 2012 à 2014. Il s'agit, entre autres, de 14 agents qui ont été relevés de leurs fonctions, des demandes d'explication adressées à 3 agents. Il faut signaler que 3 dossiers ont été classés sans objet (voir tableau 5 ci-dessous).

TABLEAU 5 : RECAPITULATIF DES SUITES ADMINISTRATIVES/RAPPORTS DU BVG-M de 2004 à 2017¹¹

Rubriques	Nombre de Dénonciations faites par le BVG	SUITES ADMINISTRATIVES		Observations
		Procédures	Nbre	
Années				
2004 à	16		-	il n'a pas été possible de

¹¹ Source : Rapports annuels du BVG-M, Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA)

2011¹²				retracer ces dossiers
2011	11	Sans objet	-	Pas d'information sur le traitement des 11 dénonciations
		Sanctions administratives (les employés ont été relevés de leurs fonctions)	-	
		Demandes d'explication adressées aux employés	-	
2012	102	Sans objet *	3	Informations disponibles pour seulement 9,8% des 102 dénonciations de cette année
		Sanctions administratives (les employés ont été relevés de leurs fonctions)	6	
		Demandes d'explication adressées aux employés	1	
2013	57	Sans objet	-	Informations disponibles pour seulement 8,8% des 57 dénonciations de cette année
		Demandes d'explication adressées aux agents	2	
		Sanctions administratives (les agents ont été relevés de leurs fonctions)	3	
2014	53	Sans objet	-	Informations disponibles pour seulement 9,4% des 53 dénonciations de cette année
		Sanctions administratives (inculpés relevés de leurs fonctions ou sortis du gouvernement)	5	
		Demandes d'explication adressées aux agents	-	
2015	69	Sans objet	-	Pas d'information sur le traitement des 69 dénonciations
		Sanctions administratives (les agents ont été relevés de leurs fonctions)	-	
		Demandes d'explication adressées aux agents	-	
2016	43	Sans objet	-	Pas d'information sur le traitement des 43 dénonciations
		Sanctions administratives (les agents ont été relevés de leurs fonctions)	-	
		Demandes d'explication adressées aux agents	-	
2017	37	Sans objet	-	Pas

¹² Source : Rapport –bilan 2004-2011 du BVG-M.

		Sanctions administratives (les agents ont été relevés de leurs fonctions)	-	d'information sur le traitement des 37 dénonciations
		Demandes d'explication adressées aux agents	-	
Total	388		20	
% des dénonciations			5,2%	

NB : Sans objet : il s'agit de 3 dossiers qui ont été classés sans suite par le Pôle économique et financier et qui n'ont pas fait l'objet de traitement au niveau juridique.

IV. Constatations

Constatations d'ordre général :

Selon les informations disponibles et de ce qui précède, quelques constatations majeures peuvent être effectuées :

- a) Il est établi que le Mali a créé plusieurs structures dédiées à la lutte contre la corruption et la délinquance financière. Cette multiplicité des structures de lutte contre la fraude laisse apparaître une complexité dans la coordination et la collaboration entre elles-mêmes. Il apparaît un manque de coordination des actions de suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des rapports des structures de contrôle. Dans ce cadre, le Gouvernement et les acteurs institutionnels du contrôle devraient analyser et prendre en compte l'article 4, 7^{ème} tiret de l'Ordonnance n°2015-032/P-RM du 23 septembre 2015 qui attribue à l'OCLEI, entre autres, la mission « d'animer et de coordonner, en tant que besoin, aux niveaux national et international, les moyens d'investigations dont disposent les administrations ou services pour la recherche des infractions induisant des obligations de déclaration. »
- b) Il faut signaler que, malgré les différentes sollicitations, il a été très difficile d'obtenir une situation exhaustive du suivi des recommandations des rapports du BVG-M auprès des structures gouvernementales et même auprès du BVG-M lui-même.
- c) Il faut reconnaître que l'analyse des rapports du BVG-M représente une méthodologie indicatrice de la lutte contre la corruption et l'analyse d'autres structures dédiées au contrôle aurait pu apporter un regard plus systématique.

Constatations en lien avec l'Axe 1

- d) Pendant la période, le BVG-M a produit 13 rapports de synthèse annuels. Des rapports produits, on dénombre 2472 recommandations dont 542 soit 22% ont fait l'objet d'analyse et 78,1% soit 1930 recommandations n'ont pas été analysées pendant les 27 missions de suivi de mise en œuvre des recommandations faites. Globalement, le bilan des différents suivis du BVG-M indique un niveau d'exécution de 59,2% des recommandations analysées et de 3% de recommandations en cours d'exécution ou partiellement exécutées. Toutefois, la mise en œuvre des recommandations analysées enregistre une courbe historique décroissante en passant de 74% en 2008, 61% en 2009, 46,3% en 2010 et finalement à 34,15 % en 2013. Signalons que le niveau de mise en œuvre des recommandations des rapports de vérification financière constitue un indice/élément d'appréciation de l'amélioration de la gestion et du fonctionnement des services contrôlés.

Constatations en lien avec l'Axe 2

- e) Le suivi du recouvrement des irrégularités financières (fraude et mauvaise gestion) identifiées dans les rapports du BVG-M est difficile à effectuer. Il est apparu que les recouvrements sont faits à différents niveaux. Il a été difficile de retrouver une centralisation de l'ensemble des recouvrements effectués. A l'issue des différentes missions de vérification du BVG-M lui-même, de 2005 à 2017, il ressort que le niveau de recouvrement total de 48,2

milliards de FCFA ne représente que 6,5% du montant total des irrégularités. Ainsi, même si les données ne sont pas exhaustives, on constate qu'il y a un très faible recouvrement des fonds détournés. Or, l'efficacité de la lutte contre la corruption doit s'apprécier tant au niveau de l'amélioration de la gestion des affaires publiques que du taux de recouvrement des montants mis en cause.

Constatations en lien avec l'Axe 3

- f) Il a été aussi constaté que les suites judiciaires réservées aux dénonciations du BVG-M ne sont pas suffisamment documentées et archivées. Selon les informations disponibles, sur les 388 dossiers de dénonciations, 6,4% (soit 25 dossiers dont les montants sont supérieurs à 100 millions de FCFA) de dénonciations transmises à la justice ont fait l'objet de traitement. Il faut signaler que la situation des dossiers transmis à la justice se présente ainsi :
- a. 3 dossiers soit 12% n'avaient aucune indication quant à la procédure en cours au niveau juridique,
 - b. 16 dossiers soit 64% sont en cours d'information au niveau de différents cabinets dont 1 en cours d'orientation,
 - c. 4 dossiers soit 16% sont classés sans suite soit pour inopportunité de poursuite soit pour absence d'infraction à la loi pénale,
 - d. 2 dossiers soit 8% sont en cours d'enquêtes préliminaires au niveau du pôle économique et financier,
 - e. Les informations concernant les cas de jugements effectifs concernant les dénonciations du BVG-M n'ont pas été retracées. Il faut cependant signaler que des situations globales de jugements effectifs existent auprès du greffe ou au parquet général de la Cour d'appel de Bamako. Une étude pourra faire l'analyse de ces situations pour les classer selon les entités de vérification qui sont à l'origine des rapports concernés.

Constatations en lien avec l'Axe 4

- g) Tout comme les suites judiciaires, les suites administratives réservées aux dénonciations du BVG-M ne sont pas suffisamment documentées et archivées. Selon les informations recueillies, au moins 20 dossiers (soit 5,2%) ont été traités par l'administration pendant la période de 2012 à 2014. Sur ces 20 dossiers concernant les dénonciations supérieures à 100 millions de FCFA, 3 dossiers soit 15% ont été classés sans suite par le pôle économique et financier et donc n'ont pas fait l'objet de traitement administratif. 15 dossiers soit 75% ont mené à l'abrogation des actes de nomination des agents concernés, 2 dossiers soit 10% ont fait l'objet de demande d'explication sans préjudice de poursuite judiciaire et de sanction administrative.

V. Analyse

a) Analyse des suivis effectués :

La corruption est un sujet de préoccupation majeure au regard de son développement et de ses conséquences sur la société de façon globale. Sous cet angle, elle doit faire l'objet d'une attention particulière de la part de tous les acteurs politiques, économiques et les citoyens car, elle peut annihiler tous les efforts visant à lutter contre la pauvreté. Dans ce sens, la lutte contre la corruption est l'affaire de tous.

La lutte contre la corruption doit bénéficier d'un appui spécifique des structures gouvernementales (ministères de la justice, des finances), des autorités administratives indépendantes (BVG-M, Office Central de Lutte Contre l'Enrichissement Illicite...), du Parlement (Commission des finances), de la société civile et de la presse. Des partenariats entre différentes structures doivent être établis à cet effet.

Les conséquences de la corruption sur le processus de développement économique et social sont énormes avec la déperdition des ressources financières et la perte des valeurs morales. La lutte contre la corruption vise l'amélioration de la gouvernance ; elle est donc nécessaire dans le cadre d'une recherche de solution aux problèmes actuels du Mali.

L'intérêt d'un contrôle et sa valeur ajoutée sont liés fondamentalement à la mise en œuvre des recommandations. Celle-ci permet de constater si les dysfonctionnements sont corrigés. A travers ces missions de suivi, le BVG-M participe à la transparence de la gestion et à l'imputabilité des gestionnaires et, par conséquent, à la promotion d'une bonne gouvernance.

On peut constater qu'un suivi est effectué à plusieurs niveaux et de différentes manières : suivi par la Primature (à travers les inspections ministérielles), suivi judiciaire par les juridictions compétentes et suivi des recommandations effectué par le BVG-M lui-même. A cela, il faut ajouter le suivi de la CASCA à travers la publication de son bulletin. Cependant, il n'y a pas une publication unique intégrée et systématique de la mise en œuvre des recommandations et de l'évaluation de celles-ci, probablement en raison d'une absence de coordination. Aucune communication n'est faite à ce niveau et par conséquent l'opinion publique et le gouvernement ne perçoivent pas l'effectivité de ces recommandations. L'opinion publique s'interroge sur l'impact réel du rôle des structures de contrôle de façon générale. Dans ce cadre, on peut noter ce constat fait par le Président de la CASCA en 2008 : « *Comme les autorités judiciaires, l'administration a été elle aussi saisie de nombreux dossiers qui nécessitent des redressements, voire des sanctions à caractère administratif. La CASCA n'a pas eu connaissance d'instruction de dossier à fortiori de mesures prises à l'encontre d'agents fautifs...J'invite le gouvernement à trouver un espace pour permettre à la justice de faire le point de la lutte* »¹³. Ce constat fait il y a une dizaine d'années demeure valable de nos jours.

Sur la base des informations recueillies, on peut constater que quantitativement sur le plan administratif beaucoup de recommandations sont censées être mises en œuvre, alors qu'à l'analyse la mise en œuvre n'a pas véritablement d'effet ou est dénaturée, surtout dans le cas de la mise œuvre des sanctions administratives et judiciaires. Dans bien de cas, la sanction prise correspond à un changement d'affectation. Par ailleurs, il faut faire remarquer qu'il y a des suggestions pour le suivi dans certains cas, à la CASCA notamment, mais aucune évaluation de cette mise en œuvre n'est rendue publique ou n'est analysée.

Sur le plan judiciaire, on remarque que près de la moitié des dossiers font l'objet de classement sans suite, donc pas de poursuite, faute d'infraction pénale. Il semble, selon le Procureur du Pôle économique et financier de Bamako, que cela est dû au fait que généralement, les dénonciations transmises ne sont pas bien ficelées, toute chose qui est en cours de correction présentement grâce à la collaboration entre le Parquet du Pôle économique et financier et la Cellule juridique du BVG-M. Par ailleurs, les procédures judiciaires sont généralement lentes, à cause de leur complexité et de la délicatesse des dossiers. De même, ne doit-on pas comprendre, dès lors que la justice est saisie, qu'il y a mise en œuvre de la recommandation ? Il serait important que les décisions de justice soient répertoriées et disponibles pour analyse. Mais pour rendre la lutte contre la corruption efficace, ces décisions doivent être exécutées.

Enfin, il y a la mise en œuvre de certaines recommandations qui doit être réalisée à travers l'adoption de mesures législatives et règlementaires. Cela peut nécessiter un délai relativement long à cause de la lourdeur des procédures en la matière.

Le Vérificateur Général organise un suivi des recommandations, dans une période minimum de trois ans après une vérification. Mais ce travail ne se fait pas systématiquement aux dates convenues.

¹³ Voir discours du Président de la CASCA lors de la présentation du bulletin de 2008.

C'est ainsi qu'on ne retrouve pas de façon exhaustive une situation du suivi des recommandations des structures vérifiées. L'analyse des suivis de la mise en œuvre des recommandations a dégagé :

- Un nombre très faible de missions de vérification de mise en œuvre des recommandations : 27 missions de suivi des recommandations sur la période 2005 à 2017. Il apparaît aussi une diminution desdites missions surtout à partir de 2010. Il a été enregistré 9 missions en 2008, 10 en 2009, 5 missions en 2010 et 3 missions en 2013 ;
- Une absence totale d'évaluation des politiques publiques et un nombre très limité de vérification de conformité. La conséquence de cet état de fait est que le gouvernement ne dispose pas d'indications sur l'efficacité et l'efficience desdites politiques ;
- Un niveau d'exécution appréciable des recommandations analysées qui est globalement de 59,2%;
- Un niveau très bas de recouvrement de 6,5% du montant total des irrégularités financières au total. Il serait très intéressant de connaître toutes les structures du gouvernement qui sont impliquées dans ces recouvrements, où est ce que les fonds recouverts sont centralisés/comptabilisés dans le budget de l'État et enfin quelles utilisations/nouvelles réallocations sont faites avec ces fonds recouverts ;
- Au total 11,6% des dénonciations ont fait l'objet de suites dont 6,4% au niveau judiciaire et 4,2% au niveau administratif.

Au regard de cette analyse, il est aisé de conclure que des difficultés réelles existent dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des rapports du BVG-M. Ce suivi est un élément très important dans le dispositif pour asseoir une vraie gouvernance qui permettra d'assurer une gestion rationnelle des ressources financières, matérielles et humaines gage de réduction de la pauvreté. L'analyse qui précède, conduit à rechercher les dysfonctionnements qui se posent à la mise en œuvre des recommandations issues des rapports du BVG-M et au suivi de cette mise en œuvre.

VI. Conclusion et recommandations

a) Dialogue des politiques

Dans le cadre du dialogue des politiques, les recommandations ci-après peuvent être développées :

1. rappeler l'Administration publique au respect des dispositions du code de transparence dans la gestion des finances publiques. « Ceux qui ont le privilège de savoir, ont le devoir d'agir » (Albert EINSTEIN). La lutte contre la corruption se situe à la connexion de ce privilège de savoir que « l'argent public est au cœur de l'État de droit et de la démocratie », et de ce devoir d'agir pour que cela soit ;
2. rappeler les 8e et 9e principes de base de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali signé les 15 mai et 20 juin 2015 à Bamako qui sont respectivement consacrés à la lutte contre la corruption et l'impunité; et contre le terrorisme, le trafic de drogues et les autres formes de criminalité transnationale organisée et le respect des engagements internationaux auxquels le Mali a souscrit dans le domaine de la lutte contre la corruption de façon générale ;
3. poursuivre les efforts en matière de lutte contre la corruption et la délinquance économique de façon générale, car la protection du bien public est de la responsabilité de l'Etat. A cet égard, il sera souhaitable de mettre sur place une véritable politique cohérente et efficace de lutte contre la corruption et multiplier les contrôles internes et externes afin d'éviter le développement de la corruption ;
4. appuyer les différentes structures impliquées dans la lutte contre la corruption, singulièrement le BVG-M en réservant une suite aux recommandations issues des différentes vérifications et en rendant publique les résultats de ce suivi ;
5. renforcer les moyens des structures judiciaires et l'indépendance des personnels judiciaires en charge de la lutte contre corruption et la délinquance économique et financière ;

6. encourager la concertation/le dialogue entre structures de contrôle afin de faciliter la collaboration, d'éviter les chevauchements et de déterminer les complémentarités ;
7. encourager le gouvernement à prendre des mesures préventives, en collaboration avec la société civile dans le cadre la lutte contre la corruption à travers une information, une sensibilisation, une éducation des citoyens et des gestionnaires ;
8. soutenir l'OCLEI dans la mise en œuvre de ses actions de prévention de l'enrichissement illicite en tant que conséquence de la corruption et des autres actes de délinquance financière ;
9. encourager la relecture de la loi instituant le BVG-M pour intégrer un suivi parlementaire dans la mise en œuvre des recommandations et la possibilité pour le Vérificateur Général de saisir les autorités judiciaires (sans attendre une remise officielle du rapport au Président de la République) et de participer directement aux procédures judiciaires afin de pouvoir soutenir les dossiers pour lesquels, il estime que cela c'est nécessaire ;
10. attirer l'attention du gouvernement sur l'intérêt à mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre des recommandations visant à améliorer la gestion financière et administrative des structures, sans abandonner les poursuites pénales.;
11. accorder une plus grande importance aux rapports du VG dans les relations entre les PTF et le gouvernement du Mali en les utilisant comme élément d'analyse de la gestion des finances publiques et l'application des recommandations comme déclencheur pour des décaissements : dès lors, le gouvernement doit porter un intérêt particulier à la mise des recommandations.

b) Suivi administratif/judiciaire

Il y a lieu de :

1. encourager le BVG-M à effectuer un suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des différents rapports pour la période concernée par la présente étude, au cas où cela n'a pas été fait. Dans la même perspective, encourager l'institutionnalisation du suivi de ces recommandations à une échéance bien prédéterminée (03 ans après la vérification comme prévue). La création d'une Cellule chargée du suivi au sein du BVG-M pourrait être envisagée à cet effet.
2. recommander que le BVG-M fasse et poursuive la même recherche que cette étude avec un mandat de vérification autorisée et obligatoire ;
3. contribuer au renforcement des capacités des structures judiciaires en charge de la lutte contre la corruption pour plus de célérité dans le traitement des dossiers de corruption. A cette fin, il faut doter les Pôles économiques et financiers de juges et d'enquêteurs formés en finances publiques et en comptabilité, afin d'accélérer le traitement professionnel des dossiers judiciaires ;
4. encourager la justice de façon générale à communiquer dans le respect des principes de la procédure pénale sur les suites réservées aux dénonciations du Vérificateur Général ;
5. encourager le gouvernement à initier une évaluation des Pôles économiques et financiers, quinze ans après leur institutionnalisation et celle de l'ensemble du dispositif institutionnel et juridique de lutte contre la corruption pour corriger éventuellement les dysfonctionnements constatés et faire les nécessaires adaptations ;
6. encourager une collaboration entre le BVG-M et l'Office Central de Lutte Contre l'Enrichissement Illicite qui peut judicieusement exploiter les rapports de vérification et contribuer à la lutte contre la corruption.

c) Pistes de planification-programmation pour les PTF

Au regard de ce qui ressort de l'analyse des suivis effectués, à savoir : la difficulté de retracer systématiquement l'information sur les résultats des suivis, un suivi très insuffisant effectué, une décroissance dans la réalisation des missions de suivi, une insuffisance ou manque de relations et de

coordination entre les structures de contrôle, les pistes de programmations ci-dessous peuvent être envisagées entre autres. Dans leur programmation, il serait opportun que les PTF envisagent:

- un appui à la lutte contre la corruption ou au renforcement des capacités des structures de lutte contre la corruption, à l'accès à la justice, à la lutte contre l'impunité avec des actions précises et des résultats préalablement bien identifiés.
- d'autres pistes comme l'accès des femmes victimes de violence à la justice, les aspects liés à la transparence dans le milieu judiciaire et ceux liés au bon fonctionnement du système judiciaire (appui à l'administration de la justice et au système de contrôle interne) peuvent être explorés.

Enfin, il est souhaitable que l'appui soit mis en œuvre dans un premier temps sous la modalité d'accompagnement des structures gouvernementales qui bien souvent, n'ont pas toutes les capacités de gérer de manière efficace et saine les fonds mis à disposition.

ANNEXES

Annexe 1 : La corruption et les différentes infractions en matière économique et financière

Le phénomène de la corruption n'est pas récent. De nos jours, il constitue un véritable sujet de préoccupation au regard de la menace qu'il constitue pour la stabilité et la sécurité des sociétés et des États, le fonctionnement des institutions étatiques et la préservation des valeurs démocratiques. Elle est susceptible de détruire le contrat social et d'altérer l'éthique sociétale. C'est un phénomène universel, présent dans tous les secteurs de la vie, publique et privée et touche tous les États, qu'ils soient développés, à économie en transition ou en développement. A ce titre, devenue un sujet de préoccupation pour toutes les communautés, la corruption fait l'objet de définition dans les instruments juridiques tant nationaux qu'internationaux. Le Code pénal malien (articles 120 et suivants) prévoit et punit les faits qualifiés de corruption. Globalement, la corruption qui vient du latin « corruption » signifie altération, séduction ou tentative de débauche. Elle peut être définie selon la doctrine comme « l'agissement par lequel une personne investie d'une fonction déterminée publique ou privée, sollicite ou accepte un don, une offre, ou une promesse en vue d'accomplir, retarder ou omettre d'accomplir un acte entrant dans le cadre de ses fonctions ».

La corruption a une double portée, puisqu'elle recouvre l'existence d'un corrompu et d'un corrupteur. Aussi, on distingue entre la corruption active qui consiste à proposer de l'argent ou un service à une personne qui détient un pouvoir en échange d'un avantage indu et la corruption passive qui consiste à accepter cet argent ou cet avantage.

Dans la pratique, la corruption se manifeste sous diverses formes : violations des règles relatives à la passation des marchés publics, violations des règles régissant le dédouanement des marchandises, le recouvrement des impôts, influence sur procédures judiciaires, etc.

Toutefois certaines précisions et distinctions méritent d'être apportées :

a. La petite corruption, appelée également corruption administrative ou bureaucratique, elle implique la participation d'agents de l'administration publique au moment de la mise en œuvre de la loi ou d'un service. Au nombre de ces actes, il y a les pots-de-vin payés aux responsables de l'exécution de la loi, au personnel des douanes, du fisc, aux fournisseurs de services de santé et à d'autres agents de l'administration. C'est le cas également des versements illicites effectués par les parents pour faire admettre leurs enfants dans le niveau supérieur ou garantir leur réussite aux examens scolaires.

b. La grande corruption implique des hauts fonctionnaires ou des élus qui exploitent les occasions qui se présentent dans le cadre de leurs fonctions. Elle résulte le plus souvent de pots-de-vin offerts ou payés dans le cadre de projets gouvernementaux de grande envergure. C'est le cas par exemple de la fraude dans l'attribution de marchés publics pour la construction d'écoles, de centres de santé ou la production de manuels scolaires.

c. Le trafic d'influence : Il est parfois difficile de distinguer les notions de corruption et de trafic d'influence qui sont très voisines. Le trafic d'influence de manière active, consiste pour « un particulier, de proposer, sans droit, des offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques pour obtenir d'une personne dépositaire de l'autorité publique, qu'elle use de son influence pour faire obtenir d'une autorité des faveurs ... ». Le critère distinctif est l'intervention, le recours à un intermédiaire qui abuse d'une influence réelle ou supposée.

d. L'évasion fiscale désigne « l'action consistant à éviter ou à réduire l'impôt en assujettissant le patrimoine ou les bénéfices dans un pays différent de celui auxquels ils devraient être soumis, toute

chose qui est différente de la fraude fiscale qui est « une technique illégale de soustraction à la législation fiscale de tout ou partie de la matière imposable d'un contribuable ».

e. Autres types

Il y a une très grande variété d'infractions reliées à la délinquance économique et financière.

Le Code pénal malien¹⁴ consacre tout un chapitre « aux crimes et délits de nature économique et contre la chose publique ». Dans ce cadre, on peut notamment citer :

-Les atteintes aux biens publics : après avoir préalablement défini le caractère de bien public comme étant le bien appartenant à l'Etat, aux collectivités publiques, aux établissements publics, sociétés et entreprises d'Etat notamment, l'article 107 du Code pénal précise que : « Tout fonctionnaire civil ou militaire, tout agent ou employé de l'Etat, des collectivités publiques ou des organismes visés à l'article précédent, qui aura porté atteinte aux biens publics par l'un des moyens suivants : soustraction frauduleuse, détournement ou abus de confiance, escroquerie, faux et usage de faux, autres malversations, sera puni des peines prévues au présent article ».

-La concussion : qui est définie à l'article 108 du Code pénal comme suit : « Les fonctionnaires, leurs commis ou préposés qui, dans une intention frauduleuse, ordonneront de percevoir et exigeront ou recevront ce qu'ils savent n'être pas dû pour droits, taxes, contributions, revenus, salaires ou traitements seront punis... ».

-L'abus de confiance : article 282 du Code pénal du Mali stipule que : « Est qualifié d'abus de confiance le détournement frauduleux, commis au préjudice du propriétaire ou du détenteur d'une somme d'argent, d'un document ou d'un objet mobilier quelconque, qui aurait été confié à quelque titre que ce soit par ledit propriétaire ou détenteur à l'auteur du détournement, à charge, par celui-ci, de le rendre ou de le représenter ».

-L'escroquerie : c'est le « fait qui consiste à porter préjudice à autrui en obtenant d'une personne physique ou morale la remise volontaire d'un bien, un engagement, une décharge ou la fourniture d'un service par une tromperie caractérisée, résultant d'un faux nom ou d'une fausse qualité, de l'abus d'une qualité ou de l'emploi de manœuvre frauduleuses ». (Article 275 du code pénal malien).

-L'enrichissement illicite : selon l'article 2 de la loi n°2014-015 du 27 mai 2014 portant prévention et répression de l'enrichissement illicite : « ... constitue un enrichissement illicite : soit l'augmentation substantielle du patrimoine de toute personne (...) que celui-ci ne peut justifier par rapport à ses revenus légitimes, soit un train de vie mené par cette personne sans rapport avec ses revenus légitimes ».

-Le favoritisme : article 112 du code pénal prévoit et punit le favoritisme comme le fait pour tout agent public « ...qui aura procuré ou tenté de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux règles du code des marchés publics, ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et d'égalité des candidats dans les marchés publics... ».

-Le rapport du BVG recourt très souvent à l'expression « **irrégularités financières** » qui désignent les transactions de fraudes et de mauvaise gestion. Dans son rapport annuel 2015, le Vérificateur Général définit **la fraude** comme : « représentant un montant dû, mais non perçu en raison notamment de vol, d'usage de faux, de détournement, de minoration de recettes, de non-reversement de sommes collectées, de dépenses sans pièces justificatives, de double paiement d'une prestation ou autres ». Quant à **la mauvaise gestion**, elle est « relative aux pertes économiques imputables à la non application de pénalités, aux dépenses sortant du cadre des activités de l'entité vérifiée, aux surcoûts découlant d'un manque de suivi des activités, aux avances

¹⁴ Loi n°01-079 du 20 août 2001 portant Code pénal.

non remboursées, aux décaissements provisoires non justifiés par la suite ou autres ». La fraude donne lieu à des poursuites pénales, alors qu'en cas de mauvaise gestion, l'irrégularité peut être corrigée par un remboursement des sommes dues.

-Un manque à gagner : C'est : « tout montant qui aurait dû être dans les caisses de l'Etat si tout avait été fait dans le strict respect de la loi et des principes de comptabilité publique. Il faut noter que les manques à gagner ne sont pas tous dus à la fraude et ne sont pas tous redevables »¹⁵. L'utilisation de ce concept a suscité des appréhensions de la part des magistrats qui ne voyaient pas là toujours une infraction pénale, à moins, que « ce manque à gagner ne révèle à l'issue d'une enquête judiciaire des indices d'une infraction que le Parquet a l'obligation de caractériser ».

¹⁵ Voir Rapport annuel du BVG 2007, page 10.

Annexe 2 : Liste des personnes et structures rencontrées

Personnes et Structures rencontrées ou contactées		
N°	Noms et Prénoms	Structures
01	Amadou Ousmane TOURE	Vérificateur Général
02	Abdoul Aziz AGUISSA	Secrétaire Général du BVM
03	Famory KEITA	Chef Cellule Juridique du BVG
04	Sombé THERA	Secrétaire Général du ministère de la justice
05	Alou NAMPE	Avocat Général près la Cour d'Appel de Bamako
06	Mamadou Bandiougou DIAWARA	Procureur de la République du Pôle Economique et Financier de Bamako
07	Boubacar COULIBALY	Président du Comité de suivi de mise en œuvre des recommandations des états généraux de lutte contre la corruption.
08	KONATE Haby dite Djénébou TALL	Présidente de la Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration (CASCA).
09	Kloussama GOITA	Président sortant de la Section des Comptes de la Cour Suprême.
10	KONATE Salimata DIAKITE	Contrôleur Général des Services Publics
11	Douga CAMARA	Inspecteur en Chef Adjoint de la Santé
12	Anne Claire PERNOUD	Section Economie/Gouvernance-DUE
13	Mamadou BA	Ambassade Pays-Bas
14	Haveman ROELOF	Ambassade Pays-Bas
15	Désiré BALLO	Ambassade Suède
16	Tahirou KALAM	Financial Management Specialist-Banque Mondiale/Bamako
17	Jeffery BAWA	ONUDD-Dakar/Sénégal
18	Boureima Allaye TOURE	Président du Conseil National de la Société Civile
19	Moumouni GUINDO	Président de l'Office Central de Lutte l'Enrichissement Illicite (OCLEI)
20	Djibril KANE	Président du Pool Investigation de l'OCLEI
21	Abdoul HAIDARA	Inspecteur en Chef /Inspection des Finances
22	Issa KEITA	Inspecteur en Chef Adjoint/Inspection des Finances
23	Aboubacar MAIGA	Chef du Bureau Opérationnel de Suivi/Primature
24	Youssef DIARRA	Directeur Général du Contentieux de l'Etat

Annexe 3 : Liste des principaux documents consultés

- www.bvg-mali ;
- Loi n°2012-009 du 08 février 2012 abrogeant et remplaçant la loi n°0003-2003 instituant le Vérificateur Général au Mali ;
- Rapports annuels du BVG 2005-2015 ;
- Bulletins annuels CASCA 2008-2005 ;
- Rapport bilan 2004-2011 du Vérificateur Général ;
- Rapport sur la corruption en Afrique. Transparency International, Décembre 2015 ;
- « Sur l'Etat de la corruption au Mali » Pr Chéibane COULIBALY, Président de l'Université Mandé Bukari – Novembre 2008 ;
- Recommandations visant à renforcer le programme anti-corruption au Mali. Résumé analytique. Banque Mondiale 1999-2001 ;
- Rapport de mission sur l'élaboration de l'Etat des lieux en matière de gestion de l'intégrité et lutte contre la corruption 2017- JUPREC ;
- Etude sur l'Etat des lieux de la lutte contre la corruption et l'enrichissement illicite au Mali réalisée en 2017 par Mr Ousmane KORNIO ;
- www.reforme-justice.gouv.ml.