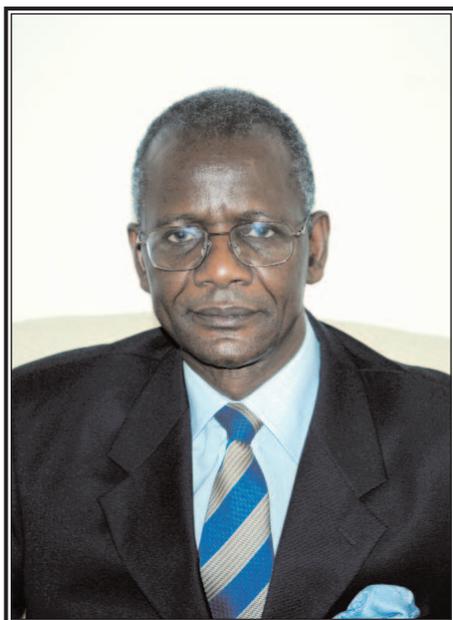


Le Vérificateur Général du Mali
RAPPORT ANNUEL

2004 - 2005

MESSAGE DU VERIFICATEUR GENERAL DU MALI



M. Sidi Sosso DIARRA
Vérificateur Général du Mali

Il m'est particulièrement agréable de présenter mon tout premier rapport annuel. Celui-ci couvre la période avril 2004 – décembre 2005, durant laquelle il a fallu répondre à deux impératifs difficilement compatibles : d'une part, structurer *ex nihilo* le Bureau du Vérificateur Général et, d'autre part commencer au plus tôt les missions, compte tenu de l'attente des citoyens et des pouvoirs publics.

Le Bureau du Vérificateur Général a pour ambition première de devenir une structure de contrôle reconnue pour son professionnalisme, ainsi que pour l'importance et la qualité de ses travaux. La priorité, durant mon mandat, sera de le doter de professionnels compétents, honnêtes et intègres, travaillant avec objectivité dans des conditions leur garantissant l'indépendance matérielle et morale.

Au Mali, la corruption touche une part considérable des ressources nationales. Cette situation hypothèque gravement les chances de développement de notre pays, en même temps qu'elle constitue une menace pour la paix sociale. La lutte contre la corruption et la mauvaise gestion est un levier important de la démocratie et de la bonne gouvernance. Elle permet non seulement de moraliser la gestion des affaires publiques mais elle contribue également à asseoir la légitimité et la crédibilité des acteurs publics vis-à-vis des citoyens. Voilà pourquoi j'ai pris l'option, dans les cinq années à venir, de consacrer une grande partie des ressources du Bureau à ce domaine particulier.

Certes, cette lutte peut aboutir à des sanctions pénales ou disciplinaires eu égard aux manquements et irrégularités constatés, mais ce n'est pas l'objectif premier du Bureau. Le législateur ne s'y est pas trompé, car, dans les missions dévolues au Vérificateur Général, une très large part est consacrée à l'amélioration de la performance, de la qualité des prestations, du rendement, et de l'utilisation des ressources par les services et organismes publics.

Dans un contexte d'évolution progressive de l'aide publique au développement vers un appui budgétaire global, les structures publiques doivent se doter de référentiels leur permettant une plus grande transparence budgétaire et une gestion efficiente des ressources.

Il est important que mon programme d'activités consacre du temps et des moyens suffisants pour couvrir ces aspects dont la portée est fondamentalement pédagogique, et non répressive. Le Bureau va donc, à travers les missions d'évaluation des politiques publiques, s'impliquer très fortement dans la pertinence et la mise en place d'outils de pilotage devant permettre à l'Etat et au Gouvernement de s'acquitter de leurs missions de façon efficace et efficiente.

Compte tenu de la spécificité du domaine, un effort important sera fourni pour former les vérificateurs et acquérir la technicité adéquate.

Le Bureau du Vérificateur Général est une institution jeune mais pleine d'ambitions pour le Mali. Les missions confiées au Vérificateur Général sont l'affaire de tous et, en tant que telles, nécessitent une stratégie impliquant toutes les composantes de la société malienne. Le succès dans leur accomplissement passera nécessairement par un changement des mentalités et des comportements.

Sans minimiser l'ampleur du phénomène, je demeure convaincu qu'en conjuguant nos efforts, nous pourrions changer les mœurs économiques et administratives, et positiver les comportements de l'ensemble de la population par rapport à ce défi. Dans tous les cas ce sera un travail de longue haleine. Mais c'est un combat noble qui mérite d'être mené sans relâche, avec courage et fermeté.

J'en appelle donc au soutien et à la collaboration de toutes les parties prenantes, et plus particulièrement des autres structures de contrôle, du pouvoir judiciaire, de la société civile et des médias, car il y va de la crédibilité de l'Etat, du développement de notre pays et de l'avenir des générations futures.

Le Vérificateur Général du Mali,



Sidi Sosso DIARRA

Le 12 mai 2006

SOMMAIRE

Message du Vérificateur Général du Mali	2
Introduction	7
Chapitre 1 :	
Institution du Vérificateur Général et choix des missions	9
1.1. Institution et missions du VG	10
1.2. Difficultés rencontrées par le Bureau	10
1.3. Principales réalisations du Bureau	11
1.4. Choix des missions	11
Chapitre 2 :	
Collecte et reversement de la TVA et taxes assimilées	15
2.1. Contexte et objectifs	16
2.2. Faits constatés	16
2.2.1. Malitel	17
2.2.2. Sotelma	18
2.2.3. Ikatel Sa	18
2.2.4. Mairie du District de Bamako	21
2.2.3. Recommandations	23
Chapitre 3 :	
Droits de douanes et taxes rattachées sur les hydrocarbures	25
3.1. Contexte et objectifs	26
3.2. Faits constatés	27
3.2.1. Minoration des droits et taxes dus à l'Etat	27
3.2.2. Dysfonctionnements administratifs	31
3.3. Recommandations	32
Chapitre 4 :	
Marchés publics	33
4.1. Contexte et objectifs	34
4.2. Faits constatés	34
4.2.1. Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)	34
4.2.2. Ministère de l'Agriculture	35
4.3. Recommandations	36

Chapitre 5 :	
Banque de l’Habitat du Mali	39
5.1. Contexte et objectifs	40
5.2. Faits constatés	40
5.2.1. Existence de réserves foncières non affectées en garantie	40
5.2.2. Insuffisance de l’organisation administrative, comptable et financière	40
5.3. Recommandations	44
Chapitre 6 :	
Etude et suivi architectural de l’Hôtel du Plan	45
6.1. Contexte et objectifs	46
6.2. Faits constatés	46
6.3. Recommandations	47
Chapitre 7 :	
Autres vérifications	48
7.1. Analyse synthétique des dossiers	50
7.2. Traitement des dossiers	50
Conclusion	52
Annexe	55

LISTE DES ABREVIATIONS

VG	Vérificateur Général
ACDI	Agence Canadienne du Développement International
ADIT	Acompte sur Divers Impôts et Taxes
BPP	Bureau des Produits Pétroliers
BVG	Bureau du Vérificateur Général
CA	Chiffre d'Affaires
CGI	Code Général des Impôts
CIS	Centre Informatique et Statistique
CNPM	Conseil National du Patronat Malien
COTECNA	Société d'inspection des importations
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté
DD	Droit de Douane
DGD	Direction Générale des Douanes
DGI	Direction Générale des Impôts
DGMP	Direction Générale des Marchés Publics
DNCC	Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence
DNCF	Direction Nationale du Contrôle Financier
DNTCP	Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
OD	Opérations Diverses
OPI	Organisation Patronale des Industriels
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des affaires
PC	Prélèvement Communautaire
PCB	Plan Comptable Bancaire
PDI	Projet de Développement Informatique
PIB	Produit Intérieur Brut
PVI	Programme de Vérification des Importations
RS	Redevance Statistique
SDGE	Sous Direction des Grandes Entreprises
SGS	Société Générale de Surveillance
SIGTAS	Système d'Information pour la Gestion des Taxes et Assimilés
SONATEL	Société Nationale de Téléphone du Sénégal
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
TIPP	Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

INTRODUCTION

L'institution du Vérificateur Général s'inscrit dans le cadre de la recherche d'une meilleure efficacité du contrôle en vue de renforcer la transparence et la bonne gouvernance.

Dans un pays où le déficit budgétaire est devenu un phénomène structurel, où l'aide internationale représente 15 à 20% du PIB depuis au moins deux décennies, et où près de 64 % de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté, il est heureux que la transparence et la bonne gouvernance soient devenues des préoccupations majeures pour les Autorités. En effet, la "corruption est un grave obstacle au développement et compromet le bon fonctionnement de l'Etat. A terme, ce sont les Etats et leurs administrés qui en paient le prix, sous forme de revenus moins élevés, d'un moindre volume d'investissement, et de fluctuations économiques plus marquées", selon le Président de la Banque mondiale. Le concept de transparence et de bonne gouvernance est donc aujourd'hui le fer de lance de la stratégie d'amélioration des conditions de vie des populations et de lutte contre la corruption au Mali, comme le stipule le document de Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), un document unique de référence des politiques et stratégies de développement.

Le Mali a une longue expérience en matière de contrôle des ressources et des structures publiques. Les différents types de contrôle (contrôles parlementaire, juridictionnel et administratif) sont mis en œuvre en vue de moraliser davantage la vie publique. Parallèlement, la société civile s'organise progressivement afin d'apporter sa contribution dans la lutte contre la corruption et la délinquance financière, et diverses associations ont vu le jour : Transparency Mali, Observatoire National de Lutte contre la Corruption, Réseau des Journalistes Maliens contre la Corruption, etc. Cependant, malgré tous ces efforts déployés par les Pouvoirs Publics et la société civile, les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes des citoyens et des exigences en matière de bonne gouvernance. La corruption et la délinquance économique et financière persistent, ainsi qu'il est attesté par de nombreuses récriminations des citoyens.

Dans un tel contexte et aussi dans la recherche d'une meilleure efficacité du contrôle en vue de promouvoir la bonne gouvernance et combattre la corruption, le Président de la République Amadou Toumani TOURÉ a, au lendemain de son investiture en 2002, conclu à la nécessité d'instituer le Vérificateur Général du Mali. En 1992 déjà, le Président TOURE avait fait faire une étude sur l'opportunité de créer un Bureau du Vérificateur Général au Mali.

Le présent rapport est élaboré en application de l'article 17 de la loi instituant le Vérificateur Général, aux termes duquel "le Vérificateur Général élabore un rapport annuel qu'il adresse au Président de la République, au Premier ministre, au Président de l'Assemblée Nationale. Le rapport annuel est rendu public et publié au Journal Officiel".

CHAPITRE 1 :
INSTITUTION DU VERIFICATEUR GENERAL
ET CHOIX DES MISSIONS

1.1 INSTITUTION ET MISSIONS DU VERIFICATEUR GENERAL

L'institution du Vérificateur Général répond à un souci d'innovation dans le dispositif institutionnel de contrôle au Mali, à savoir la mise en place d'une autorité indépendante chargée de la vérification générale, directement accessible aux citoyens, et dont les missions doivent contribuer à une meilleure gestion des ressources publiques.

Un projet de loi fut à cet effet transmis le 19 juin 2003 à l'Assemblée Nationale et suite aux débats parlementaires du 11 août 2003, la loi N°03-030 du 25 août 2003 instituant le Vérificateur Général fut adoptée par 126 voix pour, 6 voix contre, et 7 abstentions.

La loi instituant le Vérificateur Général définit, en son article 2, les missions qui lui sont assignées, à savoir :

- l'évaluation des politiques publiques à travers un contrôle de performance et de qualité des services et organismes publics et en particulier des programmes et projets de développement,
- le contrôle de la régularité et de la sincérité des opérations de recettes et de dépenses effectuées par les institutions de la République, les administrations d'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics ou tout autre organisme bénéficiant du concours financier de l'Etat,
- la proposition aux autorités publiques de mesures et actions propres à assurer une meilleure adéquation du coût et du rendement des services publics, à rendre plus pertinent l'emploi des ressources publiques et d'une façon générale, à garantir le fonctionnement régulier des organismes et structures publics.

Ainsi, dans tous les domaines d'activités où l'Etat engage directement ou indirectement des fonds, le Vérificateur Général a mission de s'assurer de leur bonne gestion.

1.2 DIFFICULTES RENCONTREES PAR LE BUREAU

De façon générale, la mise en place du Bureau du Vérificateur Général a beaucoup souffert de la lenteur et de la lourdeur administratives. Entre autres, il est apparu des difficultés à l'occasion des négociations et de la mise à disposition des budgets affectés au Bureau. D'abord concernant le budget de l'exercice 2004, le Vérificateur Général et le Vérificateur Général Adjoint, nommés depuis avril 2004, n'ont pu en disposer qu'en juillet 2004 ; cette situation a du coup entraîné des retards dans l'installation du Bureau. Ensuite, le budget de l'exercice 2005, préalablement discuté et arrêté avec le Ministère de l'Economie et des Finances, a été globalement réduit de 27% et, pour le poste "Frais de personnel", de 55% sans que le Bureau n'ait reçu aucune correspondance relative à cette décision. De longues négociations ont été nécessaires pour le rétablissement partiel de ce budget.

En outre, en l'absence d'une grille de salaires de référence pour le personnel d'appui en général et les Vérificateurs Assistants en particulier, la négociation des niveaux de rémunération a duré plusieurs mois. A cela il faut ajouter le temps nécessaire au recrutement du personnel qualifié requis dont la sélection, pour une question de transparence et d'efficacité et conformément aux dispositions de la loi instituant le Vérificateur Général, a été faite sur la base d'un appel à candidatures avec l'appui d'un cabinet international de recrutement.

Une des conséquences de ces difficultés d'ordre administratif est le retard dans la mise en place du personnel technique du Bureau, qui n'a pu démarrer qu'en mars 2005 avec le recrutement de 9 Vérificateurs. Le lancement des premières missions s'en est ressenti et n'a été effectif qu'à partir de juin 2005.

Il importe d'insister sur les difficultés liées à la poursuite des investigations au niveau des structures privées. Le déroulement des travaux de vérification de la collecte et du reversement de la TVA¹ et des droits de douane a en effet souffert des obstructions organisées par les opérateurs économiques sur instigation du Conseil National du Patronat Malien (CNPM). Malgré de multiples rencontres du Vérificateur Général avec le CNPM en vue de leur expliquer les missions du Bureau et dissiper leurs appréhensions, un front a été érigé pour empêcher le Vérificateur Général de faire son travail.

1.3 PRINCIPALES REALISATIONS DU BUREAU

Au titre des réalisations du Bureau du Vérificateur Général, il faut d'abord noter la mise en place effective de la quasi-totalité du personnel technique. A la date du 31 mars 2006, l'effectif du Bureau était de 74 agents dont 9 Vérificateurs, et 33 Vérificateurs Assistants en plus du Vérificateur Général et du Vérificateur Général Adjoint. Des efforts particuliers ont été faits pour prendre en compte l'aspect "genre" dans les recrutements. C'est ainsi que l'effectif du Bureau comprend 19% d'agents de sexe féminin.

Ensuite, il faut mentionner l'organisation du séminaire d'intégration des Vérificateurs qui a abouti en janvier 2006 sur une formation intensive d'un mois en vérification financière, vérification de performance, et management d'équipes. Il convient de saluer ici le soutien inestimable de l'Ambassade du Canada au Mali et de l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) aussi bien dans le financement conjoint que dans la mise à disposition d'experts pour l'animation du séminaire.

Le Bureau a également, dans le cadre de son organisation interne, élaboré des projets de manuels de procédures dans les domaines suivants : administration et comptabilité, règlement financier, règlement intérieur, et accord de siège. Ces projets seront soumis à des professionnels indépendants pour les rendre conformes aux normes généralement admises.

Enfin, soucieux d'établir des liens de coopération avec d'autres institutions, le Vérificateur Général a entrepris des actions auprès de diverses institutions nationales et internationales. A ce titre, le Vérificateur Général et le Vérificateur Général Adjoint ont effectué une visite au Canada et en Tunisie afin de s'imprégner de l'expérience de ces pays dans le domaine de la vérification. Ils ont également organisé des rencontres avec chacune des structures de contrôle du pays et avec les partenaires techniques et financiers du Mali pour une large diffusion des missions du Bureau.

1.4 CHOIX DES PREMIERES MISSIONS

Les premières missions exécutées par le Bureau du Vérificateur Général ont été lancées en juin 2005. Elles ont essentiellement porté sur le deuxième volet des missions assignées au Vérificateur Général par la loi N° 03-030 du 25 août 2003, à savoir, le contrôle de la régularité et de la sincérité des recettes et dépenses publiques. En conséquence, trois catégories de missions de vérification ont été mises en chantier dont une sur la collecte et le reversement de la TVA et taxes assimilées, une autre sur les droits de douane et taxes rattachées, et une troisième sur les marchés publics.

¹ En fait, la TVA est une taxe payée par le consommateur final, et les opérateurs économiques, de façon intrinsèque, ne sont que des intermédiaires dans le processus de recouvrement.

De façon générale, le choix des missions a procédé d'une analyse approfondie des statistiques nationales sur les recettes et les dépenses publiques.

En effet, selon les statistiques de 2003² du Fonds Monétaire International sur le Mali, les droits de douane ont représenté en moyenne 52,7% des recettes budgétaires de l'Etat, contre 17,3% pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les revenus des droits de douane conjugués à ceux de la TVA constituent donc près de 70% des recettes budgétaires au Mali. Par ailleurs, les statistiques nationales font ressortir que seulement 10% des entreprises paient près de 80% des recettes fiscales de l'Etat.

De plus, la fraude et la concurrence déloyale porteraient sur 50% de l'économie nationale selon l'Organisation Patronale des Industriels (OPI). De son côté, la Banque Mondiale a estimé, pour l'année 2000, à environ 200 milliards de FCFA le manque à gagner pour l'Etat occasionné par la fraude fiscale sur les importations de marchandises. Cet état de fait entraîne une situation de grande précarité des entreprises opérant dans le secteur formel et a incité le Vérificateur Général à initier des missions par rapport aux droits de douane et à la TVA. Ce choix se justifie d'autant plus que, de façon générale, tous les acteurs de l'activité économique, aussi bien du secteur privé que du secteur public, s'accordent sur la nécessité de combattre les importations frauduleuses.

La mission de vérification de la TVA a concerné quatre entités. Bien que certaines difficultés aient été rencontrées sur le terrain, les travaux effectués ont permis de mettre à jour des manques à gagner d'environ 13 milliards de FCFA pour l'Etat et ont révélé plusieurs violations du code général des impôts.

La mission sur les droits de Douane s'est, quant à elle, focalisée sur la vérification des recettes douanières liées aux importations d'hydrocarbures pour l'exercice 2002. Pour cette seule année, les travaux de vérification ont mis en évidence un manque à gagner pour l'Etat de plus de deux milliards et demi de FCFA au titre des droits et taxes compromis sur les importations d'hydrocarbures, ainsi que de graves dysfonctionnements administratifs.

En 2004, les dépenses publiques totales et prêts nets, se sont chiffrés à 625,8 milliards de FCFA, soit 24,8% du PIB³. Les achats publics ayant représenté environ 56% de ces dépenses, constituent une part importante dans les dépenses de l'Etat.

Par ailleurs, depuis 1995, le Mali a adopté un Code des marchés publics dans l'optique d'une meilleure maîtrise des achats publics. Toutefois, plusieurs études ont montré l'inefficacité du processus de passation des marchés publics. Au delà des procédures qui ne sont pas exemptes de toute critique, la lourdeur administrative constitue un véritable goulot d'étranglement. De surcroît, les procédures de commandes publiques trouvent un écho d'autant plus défavorable auprès du public que les abus des agents de l'Etat sont régulièrement rapportés par les médias.

Des efforts importants sont cependant en cours au niveau national et régional visant à une amélioration de cette situation qui occasionne des coûts supplémentaires tant au niveau des administrations que du processus des commandes publiques en termes d'allongement de la durée des marchés.

² Mali – Annexes statistiques, FMI, novembre 2003.

³ Rapport de mise en œuvre du CSLP, août 2005.

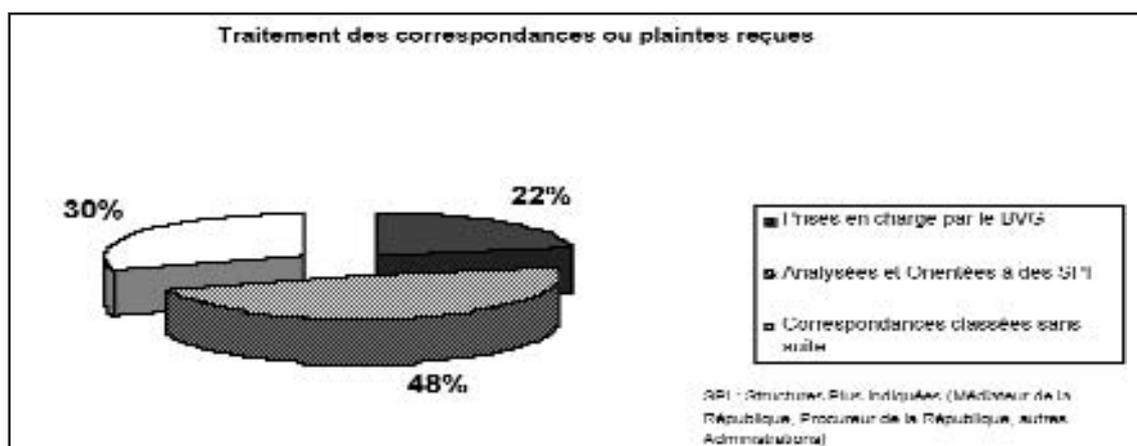
Au plan national, le Ministère de l'Economie et des Finances, sous l'impulsion de certains partenaires au développement, a entrepris une relecture du Code des Marchés Publics. Pour sa part, la Commission de l'UEMOA, en partenariat avec la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement, a entrepris depuis l'an 2000, un programme régional de réforme des marchés publics dans les huit Etats membres.

Aussi, et compte tenu de la rareté des ressources publiques, les marchés publics constituent-ils une autre cible des interventions du Vérificateur Général. Pour la vérification des marchés publics, un échantillon composé des Ministères de l'Agriculture, de l'Education Nationale, de la Santé, de l'Equipement, de même que le Ministère de l'Economie et des Finances (en tant que chargé de la réglementation sur les marchés publics) a été sélectionné.

Les travaux effectués en 2005 ont concerné le Ministère de l'Economie et des Finances et celui de l'Agriculture. Ils ont conduit à des révélations importantes en termes de défaillances dans le processus de passation des marchés publics. Des irrégularités graves ont été constatées tant au niveau des procédures d'évaluation des offres et d'attribution des marchés, qu'à celui des contrôles effectués par la Direction Générale des Marchés Publics (DGMP).

Outre ces trois grands axes de contrôle que sont la TVA, les droits de douane et les marchés publics, d'autres missions de vérification ont également été initiées suite à des demandes d'assistance formulées par des responsables de structures (cas de la Banque de l'Habitat du Mali) ou des plaintes émanant de citoyens (cas de PYRAMIDION).

Entre avril et décembre 2005, le Bureau du Vérificateur Général a reçu au total 60 plaintes. Dans ce domaine, le Bureau s'est assigné comme obligation de donner une suite écrite à chaque correspondance reçue. Le graphique ci-dessous donne un aperçu du traitement effectué.



Les plaintes se répartissent en celles directement prises en charge par le Bureau du Vérificateur Général (22%), celles traitées et orientées vers des structures plus indiquées (Médiateur de la République, Procureur de la République, autres administrations) compte tenu de la nature spécifique de la plainte (48%), et celles classées sans suite correspondant notamment à des lettres d'information ou à des demandes insuffisamment motivées (30%).

La mission de vérification à la BHM a mis en évidence des dysfonctionnements très nombreux et très préjudiciables qui, s'ils ne sont pas résolus dans les meilleurs délais, entraîneraient une cessation de paiement pour cette banque, pourtant si capitale dans la politique de logements du pays.

La mission de vérification des conditions d'attribution du marché relatif aux études et au suivi architectural de l'Hôtel du Plan (bâtiment devant abriter les structures du Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire) a, quant à elle, révélé des irrégularités dans l'attribution dudit marché à la société FAUR et le rôle joué par la Direction Générale des Marchés Publics (DGMP), en violation du code des marchés publics.

Enfin, il convient de souligner que dans le cadre des missions générales assignées au Bureau, le volet évaluation des politiques publiques à travers un contrôle de performance, n'a pas été abordé en 2005. Compte tenu de l'importance de ce type de contrôle dans l'amélioration de la gestion des affaires publiques en termes d'économie, d'efficacité et d'efficience, le Vérificateur Général a requis un renforcement de l'expertise du Bureau en la matière avant sa mise en oeuvre. L'organisation du séminaire d'intégration⁴ des vérificateurs s'inscrivait en partie dans cet objectif.

Au terme des missions, des dossiers concernant les irrégularités constatées ont été transmis au Procureur de la République, conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi instituant le Vérificateur Général.

Le présent rapport fait la synthèse des observations et recommandations issues des travaux réalisées, relatives aux domaines suivants :

- Collecte et reversement de la TVA,
- Droits de douane et taxes rattachées sur les hydrocarbures en 2002,
- Marchés publics,
- Banque de l'Habitat du Mali,
- Etude et suivi architectural de l'hôtel du plan,
- Traitement des plaintes.

⁴ Un séminaire intensif d'intégration des Vérificateurs a en effet été organisé en 2005 par le Bureau du Vérificateur Général avec l'appui de l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) et de l'Ambassade du Canada au Mali et s'est déroulé du 16 janvier au 12 février 2006. Le séminaire a essentiellement porté sur les domaines de la vérification financière et de la vérification de performance.

CHAPITRE 2 :
COLLECTE ET REVERSEMENT
DE LA TVA ET TAXES ASSIMILEES

2.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS

La mission TVA a porté sur la vérification de la collecte et du reversement de la TVA et taxes assimilées par un échantillon de sociétés, entreprises et autres structures opérant aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. En effet, conformément à l'article 2 de la loi N° 03-030 du 25 août 2003 instituant le Vérificateur Général, une des missions de ce dernier consiste à *“contrôler la régularité et la sincérité des opérations de recettes et de dépenses ...”*.

De façon générale, la mission TVA vise à contribuer au renforcement de la transparence et de l'efficacité de la collecte et du reversement de la TVA et taxes assimilées. Comme objectifs spécifiques, elle vise à évaluer le manque à gagner pour l'Etat et à proposer, au besoin, des mesures d'amélioration du rendement des structures impliquées dans la collecte et le reversement de la TVA.

Les entités vérifiées, pour les exercices 2002, 2003 et 2004, comprennent MALITEL, SOTELMA, IKATEL SA, et la Mairie du District de Bamako. Les missions se poursuivent pour d'autres structures.

Suite à la mise en œuvre de la procédure contradictoire avec les entités, les faits constatés et les recommandations découlant des travaux effectués sont présentés ci-après.

2.2 FAITS CONSTATES

La mission TVA a décelé un certain nombre d'irrégularités mettant en cause la sincérité et la régularité du processus de collecte et de reversement de la TVA au niveau des structures vérifiées. Les travaux effectués ont permis de mettre à jour des minorations importantes de recettes de l'Etat à concurrence de 12 959 404 363 FCFA.

Au nombre des irrégularités constatées, il a été notamment retenu :

1. l'existence de Protocoles d'Accord non conformes aux prescriptions du Code Général des Impôts qui ont eu pour effet de minorer les montants dus par le contribuable,
2. la non application de la Directive n° 02-98-CM de l'UEMOA avec pour conséquence la diminution du montant du chiffre d'affaires et par corollaire celui de la TVA,
3. l'application irrégulière et abusive de la procédure d'exonération,
4. l'absence d'un mécanisme de suivi des exonérations à la Direction Générale des Douanes,
5. l'application irrégulière et abusive du principe des déductions ayant entraîné un gonflement du niveau de celles-ci,
5. la faiblesse de la coordination entre les différentes structures impliquées dans la collecte et le reversement de la TVA (DNCC, DGI, DGD, DNTCP, etc.).

Le détail des irrégularités observées et des montants en cause par entité vérifiée est présenté dans les paragraphes suivants.

2.2.1 MALITEL

MALITEL est la structure qui gère le département mobile de la SOTELMA.

1. MALITEL déclare et paie la TVA selon le principe des encaissements, applicable aux activités de prestation de services, contrairement aux dispositions de la directive n° 02-98-CM de l'UEMOA en date du 02 décembre 1998. Cette directive stipule que les prestations de télécommunications sont assimilées à des livraisons de biens. Du fait de l'application de ce principe, la société minore son chiffre d'affaires au 31 décembre de chaque année du montant des cartes vendues mais non consommées.

Pour les exercices 2002, 2003 et 2004, le point de la situation de la TVA due par la société MALITEL fait apparaître un montant global de TVA éludée de **952 382 170 FCFA**.

2. La gestion des stocks de marchandises comporte d'importantes faiblesses : Des discordances importantes sont apparues entre les stocks comptabilisés et les stocks d'inventaire mettant en cause la fiabilité et la sincérité des états financiers. La reconstitution des stocks finaux par rapport aux stocks d'inventaire a fait apparaître, dans certains cas, des écarts inexplicables. Les droits compromis en terme de TVA qui en ont résulté se chiffrent à **36 801 609 FCFA**.

3. De nombreux clients sont irrégulièrement exonérés de TVA. En effet, aussi bien des clients particuliers Maliens qu'étrangers ont été exonérés du paiement de la TVA simplement sur la base de leur appartenance à un organisme international ou étranger sans attestations justificatives. Le chiffre d'affaires soustrait de la taxation à ce titre s'élève à 500 736 585 FCFA pour les trois exercices concernés, soit une TVA occultée de **90 132 585 FCFA**.

4. Un accord transactionnel (protocole d'accord) a sanctionné le contrôle fiscal relatif à l'exercice 2003, par lequel un redressement notifié par la Direction Générale des Impôts pour 2 329 935 670 FCFA, a été réduit irrégulièrement (cf. article 555 du CGI) à 465 987 134 FCFA, soit un manque à gagner pour l'Etat de **1 863 948 536 FCFA**. Le détail de la situation est présenté dans le tableau qui suit.

Droits Simples et Pénalités	<u>Notification</u> de redressement (1)	<u>Confirmation</u> de redressement (2)	<u>Protocole d'accord</u> (3)	Pourcentage de réduction de (1) à (3)
Total des Droits Dus	2 329 935 670	-	465 987 134	80,0
dont TVA (uniquement)	967 247 822	-	201 822 039	79,1

Il faut noter qu'il n'y a pas eu dans ce cas confirmation de redressement par la DGI

5. Malitel n'applique pas l'article 487 du C.G.I imposant une obligation de retenue de la TVA sur les prestations de services facturées par des prestataires étrangers. Cette retenue, déductible pour MALITEL, doit être calculée et déduite du montant payé au prestataire puis reversée pour son compte par MALITEL. A l'analyse, il s'avère que la société ne procède pas correctement à la retenue. La TVA due sur les prestataires étrangers se chiffre à 793 306 648 FCFA en 2002, 81 515 934 FCFA en 2003 et 74 242 927 FCFA en 2004, soit au total **949 065 509 FCFA** pour l'ensemble des trois exercices.

2.2.2 SOTELMA

1. Le chiffre d'affaires déclaré ne concorde pas avec les créances : un cadrage de l'imprimé de déclaration est effectué pour aboutir à un taux de taxation global de 18% alors qu'une partie du chiffre d'affaires encaissé est taxée à 10%. Cette partie provient du solde client antérieur à la loi 99-012 portant modification du Code Général des Impôts et introduisant la TVA avec un taux unique de 18%. Il faut noter qu'au 31 décembre 2004, le total des créances à 10% se chiffrait à 6 300 000 000 FCFA. Ces créances datent de 7 ans ou plus.

2. La méthode utilisée dans le calcul de la TVA par la SOTELMA reste le principe des encaissements car le CGI assimile la téléphonie aux prestations des services : la technique de reconstitution des encaissements utilisée par la société est en déphasage avec la comptabilité. En conséquence, la technique des soldes clients a été utilisée pour reconstituer les encaissements effectifs. Il en résulte des droits compromis de 5 548 685 139 FCFA (dont 1 740 772 976 FCFA en 2002, 2 387 274 752 FCFA en 2003, et 1 420 637 411 FCFA en 2004).

3. La directive 02-98/CM-UEMOA du 22 décembre 1998 n'est pas appliquée par la Sotelma : ladite Directive portant harmonisation des législations nationales des Etats membres en matière de TVA, même si elle n'est pas introduite dans la législation nationale, a été pourtant appliquée par la Direction Générale des Impôts à MALITEL qui n'est qu'un département de la Sotelma. Pour ce qui concerne la SOTELMA, nous avons calculé la TVA selon le principe de la facturation, car la Directive ci-dessus assimile la fourniture des services de télécommunications à des livraisons de biens meubles corporels. L'application de cette Directive à la SOTELMA aboutirait à un manque à gagner total de 6 785 805 555 FCFA (dont 2 596 428 596 FCFA en 2002, 1 967 739 885 FCFA en 2003, et 2 221 637 074 FCFA en 2004).

La procédure contradictoire a été respectée. Par ailleurs, il a été tenu compte de l'hypothèse la plus favorable à la SOTELMA et il a été finalement retenu comme droits compromis le montant de 5 548 685 139 FCFA (TVA sur les encaissements).

2.2.3 IKATEL SA

1. A la Direction Générale des Douanes, il n'existe pas de mécanisme de suivi des exonérations dont bénéficie la société IKATEL SA. Pour faciliter la mise en œuvre d'investissements d'installation (pour environ 100 milliards de FCFA), la société IKATEL SA a bénéficié, suivant décision n° 0756/MEF-SG du 27 décembre 2002, d'exonérations exceptionnelles et sans limitation de délais de droits de douanes et de TVA sur ses importations. Ces exonérations portent sur les matériels d'équipement, les pièces de rechange, l'acquisition d'infrastructures, et les services. Suite à leur examen, la mission a relevé l'inexistence à la Direction Générale des Douanes d'un mécanisme adéquat de suivi de l'état de leur exécution. Ainsi, sur la base d'une analyse comparative entre le fichier des importations exonérées et la liste des exonérations autorisées, la mission a détecté un dépassement de quotas pour plus de 50% des 38 produits sélectionnés par l'équipe. Le résultat de ce travail de vérification est présenté dans le tableau ci-après.

SUIVI DES EXONERATIONS DE LA SOCIETE IKATEL SA

Nomenclature	DESCRIPTION	Quantité	Unité	Quantité Importation	Différence (B.A.)	Importation (valeurs)	Polyvalence	TVA
3208902000	Peinture vinylique	66650	kg	1917	-56763	12449 203	-398 538 072	0
3214101000	Enduit en peinture	80560	kg	25	-80535	541 803	-1 311 914 570	0
3508903000	Coûle Tangil	1808	kg	203	-1405	1 082 400	-7 499 870	0
3912193000	Tubes	8 2	tonnes	228	217 8	892 300	802 102	0
7307900000	Accessoires de plomberie	55	lots	290	235	1 209 300	879 140	0
7308209000	Pylones	400	unités	140827	140327	413 881 500	412 714 226	0
7308909000	Faux plafonds acoustique	25835	m ²	163877	-127942	871 555 300	728 069 378	0
7328180000	Tôles noires	35 8	tonnes	13098	13083,2	60 282 000	60 367 302	0
7802100000	Profils alu	70	tonnes	1	-69	82 700	-4 326 300	0
8307300000	Serrures	3034	unités	8	-8026	184 400	-69 749 300	0
8307101000	Tuyaux cuivre	21550	ml	64	-21486	797 600	-317 503 887	0
8415100000	Split système	1768	unités	4891	2822	67 310 500	35 280 588	0
8418900000	Accessoires de climatisation	55	lots	482	427	4 394 300	3 589 722	0
8421300000	Extracteur c'air	73	unités	1	-72	3 300	-237 800	0
8424100000	Extracteurs	298	unités	1928	1026	15 943 800	12 080 853	0
8471400000	Serveurs	50	unités	123	33	27 486 700	7 374 820	0
8471600000	Micro ordinateurs	1850	unités	213	-1647	19 873 900	-152 128 354	0
8473000000	Carrels de réparation	21	unités	4330	4306	1 554 810 000	-1 587 670 821	0
8484100000	Jerrri éboute	7303	ml	51	-7206	1 984 200	-155 803 482	0
8502120000	Groupes électrogènes	130	unités	7802	7772	85 861 800	84 798 042	0
8504200000	Transformateurs	75	unités	553	478	2 198 000	1 898 170	0
8504400000	Ordinateurs	130	unités	32201	32071	387 758 700	386 275 002	0
8507800000	Redresseurs + Batteries	297	unités	48653	48356	238 955 600	237 943 246	0
8517190000	Téléphones	180	unités	73	-77	5 452 800	-5 751 584	0
8517300000	Equipements radio central	12*5	unités	8150	6835	1 894 484 300	1 812 028 027	0
8517500000	Equipements satellites	29340	unités	8188	-18172	1 718 972 400	-6 044 343 354	0
8524900000	Logiciels Systems d'information	36	unités	2784	2768	618 772 000	618 110 520	0
8528100000	Antennes et feeds	600	unités	37380	36780	588 310 200	578 880 771	0
8536500000	Prises de courant 2P+T	4089	unités	481	-3608	3 746 700	-27 040 455	0
8538900000	Commutateurs MSC	16	unités	21558	21543	171 575 078	171 457 871	0
8537100000	Carrels de réparation	125	unités	28196	28071	247 612 000	246 330 842	0
8538200000	Régulateur de tension	1602	unités	10	-1575	72 400	-11 424 720	0
8544200000	Cable VGV	480	rouleaux	16204	15714	163 797 800	158 834 754	0
8547900000	Tube serrage	432	rouleaux	10209	9777	32 742 548	30 760 417	0
9017500000	Equiere de renfort	2636	m	318	-2318	1 051 900	-10 038 243	0
8433300000	Mobiliers de bureau	4200	unités	1873	-2717	16 312 900	-28 178 686	0
8434000000	Luminaires à grilles	520	unités	502	-18	6 560 900	-200 112	0
8436000000	Stratières	750	unités	124091	123341	845 041 600	838 894 217	6375970

TOTAL EXCEDENTS :

7 622 540 478

Les dépassements de quotas d'importations exonérées qui en découlent totalisent 7 622 540 478 FCFA en valeur pour les produits qu'il a été possible de comparer, ce qui représente au minimum un manque à gagner pour l'Etat de **1 372 057 286 FCFA** (sur la base de 18% de TVA, sans compter les droits de douane et en ne tenant pas compte de l'ensemble des produits importés). Par ailleurs, la mission a décelé que plusieurs produits étaient importés à tort sous le régime de l'exonération.

2. Une discordance importante existe entre le fichier SIGTAS de la DGI et le fichier des déclarations en Douane : la comparaison du fichier des déclarations des importations en Douane et du fichier des recoupements de la DGI (SIGTAS) a révélé des écarts considérables dans un sens comme dans l'autre. En particulier en 2003, des importations d'un montant de 661 074 000 FCFA ont été enregistrées dans le fichier de la DGI contrairement à celui de la DGD, ce qui est tout à fait paradoxal, la source étant la DGD. A l'inverse pour la même période, des importations totalisant 1 230 572 518 FCFA ont été enregistrées dans le fichier de la DGD mais pas dans celui de la DGI. Les montants concernant 2004, ont été respectivement de 3 369 763 605 FCFA et 1 292 259 900 FCFA.

3. Le protocole d'accord intervenu entre la DGI et la société IKATEL SA le 15 décembre 2004 ne répond pas aux critères prescrits par le Code Général des Impôts : ledit protocole a été signé entre la DGI et la société IKATEL SA suite à une confirmation de redressement intervenue le 6 octobre 2004 dans le cadre d'une mission de vérification de la société IKATEL SA effectuée par la DGI le 25 août 2004 et portant sur les exercices 2002 et 2003. Le tableau suivant fait le point des différentes étapes (notification, confirmation, protocole d'accord), ainsi que des montants concernés (droits simples et pénalités).

Droits Simples et Pénalités	<u>Notification</u> de redressement (1)	<u>Confirmation</u> de redressement (2)	<u>Protocole d'accord</u> (3)	Pourcentage de réduction de (2) à (3)	Pourcentage de réduction de (1) à (3)
Total des Droits Dus	5 235 518 595	2 909 644 111	944 056 343	67,6	82,0
dont TVA (uniquement)	1 229 157 224	1 152 965 299	467 596 846	59,4	62,0

L'examen du protocole d'accord a révélé un abandon à tort de droits dus à l'Etat d'un montant de **1.965.587.768 FCFA**. En effet, il s'est avéré que ce protocole d'accord n'a respecté ni la forme (absence de preuve d'autorisation du Ministre en charge des Finances le justifiant) ni le fond car le paiement des droits dus ne mettait en aucune façon la société en péril (IKATEL ayant réalisé en 2004 un bénéfice net de 20 416 707 118 FCFA et en 2003 de 2 321 952 059 FCFA), contrairement aux dispositions de l'article 555 du Code Général des Impôts. En revanche, il a été observé un abattement de 67,6% par rapport au montant confirmé des droits dus, et de 82,0% par rapport au montant notifié. Quant à la TVA, les taux d'abattement correspondants sont respectivement de 59,4% et de 62,0%.

4. Le déroulement des travaux a souffert des manœuvres hostiles des opérateurs économiques et du Conseil National du Patronat Malien (CNPM) : sur instigation du CNPM, certains opérateurs du secteur privé ont tenté à tort de remettre en question la mission du Bureau du Vérificateur Général dans ce secteur.

Pour cette raison, la mission n'a pu effectuer la totalité des rapprochements⁵ nécessaires avec les données comptables de la société IKATEL SA. En outre, elle n'a pu procéder aux contrôles sur pièces en raison d'une collaboration imparfaite du contribuable.

2.2.4 MAIRIE DU DISTRICT DE BAMAKO

1. Un montant global de TVA de 180 743 761 FCFA dû par la Mairie du District sur les exercices 2003 et 2004 a été dégagé. Ce montant se décompose en TVA retenue à la source pour un montant total de 63 954 369 FCFA, en TVA collectée pour un montant de 69 564 637 FCFA et en TVA relative à l'éclairage public pour un montant de 47 224 754 FCFA. Ces écarts résultent du non respect par la Mairie du District des dispositions du Code Général des Impôts en matière de retenue de la TVA sur les opérations d'achat de biens et de prestations de services, et de collecte de TVA sur les loyers d'équipements marchands.

2. Il a été constaté au niveau de la Régie des problèmes majeurs qui gagnent de l'ampleur d'année en année en ce qui concerne les montants incriminés :

- le non reversement par le Régisseur de montants cumulés de TVA retenus sur les deux exercices pour 7 671 950 FCFA (soit 2 945 570 FCFA en 2003 et 4 726 380 FCFA en 2004) ;
- la non production par le Régisseur de pièces justificatives pour des mandats totalisant 31 785 918 FCFA (soit 10 088 485 FCFA en 2003 et 21 697 433 FCFA en 2004). Aucune incidence fiscale n'a été estimée pour ces montants par la mission ;
- le non respect de la décision instituant la Régie d'avances de caisse à la Mairie, qui fixe le montant total des dépenses (de petites factures unitaires) à un maximum de 10 000 000 FCFA par trimestre soit un montant annuel de 40 000 000 FCFA. Toutefois, il apparaît que des dépenses hors plafond sont régulièrement effectuées pour des montants importants (plus de 300 000 000 FCFA en 2003 et plus de 100 000 000 FCFA en 2004) ;
- l'absence de contrôle effectif de la Régie depuis une quinzaine d'années selon les déclarations du Régisseur ; les inspections du Ministère de tutelle en fin d'année ont porté essentiellement sur des arrêtés de caisse.

3. Il a été constaté certains dysfonctionnements au niveau de la Direction Financière :

- d'une part la Mairie ne respecte pas les termes de la convention signée avec EDM, aucun agent n'ayant été désigné pour suivre les comptes de l'éclairage public. Par conséquent, la Mairie n'est pas en mesure de donner une situation fiable et exhaustive des comptes de l'éclairage public et les données issues des comptes administratifs présentent des différences avec celles recueillies auprès de EDM ;
- d'autre part, les déclarations de TVA relatives aux loyers ne sont pas régulièrement effectuées auprès des services des Impôts : au niveau du Centre II des Impôts, les déclarations de janvier, février, mars et avril 2003 n'ont pas été déposées. Au niveau du Centre III des Impôts, les déclarations de juillet, août, septembre, octobre et novembre 2003 ainsi que celles de février, mars, avril 2004 n'ont également pas été effectuées.

4. La TVA prélevée sur certaines dépenses bancaires et remise au Receveur pour un montant de 3 131 550 FCFA en 2003 et 1 868 490 FCFA en 2004, n'a pas été reversée par ce dernier au Trésor Public.

⁵ Cela a particulièrement concerné les faits suivants : 1) l'existence d'une différence notable entre la TVA payée au cordon douanier et les déductions de TVA, la TVA payée au cordon douanier ayant représenté seulement 23% de la TVA déductible ; 2) l'existence d'un montant restant à payer de 459 319 067 FCFA au titre de la TVA facturée et des retenues sur fournisseurs au 31 décembre 2004 ; 3) la situation ambiguë des évolutions des *Exportations* et des *Services Extérieurs* du contribuable.

2.3 RECOMMANDATIONS

A l'issue des travaux effectués la mission formule les recommandations suivantes valables pour l'ensemble des entités vérifiées.

1. Le recouvrement par la Direction Générale des Impôts d'un montant global de droits compromis de 12 959 404 363 FCFA auprès des entités vérifiées.
2. Le strict respect des prescriptions du Code Général des Impôts en matière de conclusion et de signature des protocoles d'accord ou transactions fiscales par la Direction Générale des Impôts.
3. La transposition sans délai dans la législation nationale de la Directive n° 02-98-CM de l'UEMOA.
4. La mise en oeuvre d'un mécanisme rigoureux de suivi des exonérations à la Direction Générale des Douanes.
5. La publication annuelle des paiements de TVA et des chiffres d'affaires réalisés par les sociétés et entreprises du Mali.
6. Le renforcement de la coordination et l'accélération de la mise en réseau des structures impliquées dans la collecte et le reversement de la TVA (DNCC, DGD, DGI et DNTCP).
7. L'initiation d'une étude permettant un assouplissement de la TVA en faveur des entreprises opérant dans les secteurs industriel et manufacturier (tout en restant dans la fourchette définie par les instances de l'UEMOA) en vue d'accélérer le développement industriel et de favoriser la création d'emplois et de richesses dans le pays.
8. Le renforcement de la lutte contre les importations frauduleuses.
9. L'approfondissement, à travers une étude, des procédures d'application de la TVA au secteur informel en vue d'une plus grande équité et de l'élargissement de l'assiette fiscale.
10. La non acceptation par la Direction Générale des Impôts de déclarations comportant des blancs ou des altérations.
11. L'application de sanctions administratives et/ou disciplinaires aux agents responsables de fautes professionnelles graves.

Ces recommandations d'ordre général sont assorties des recommandations spécifiques suivantes par entité vérifiée.

a) MALITEL

1. Le recouvrement par la DGI d'un montant global de droits compromis de **3 892 330 409 FCFA**.

2. Le respect des dispositions contenues dans son manuel de procédures relatives à la gestion des stocks, et la mise en place effective du module de gestion de stocks du logiciel SUN.
3. Le suivi rigoureux des exonérations.
4. Le respect des termes de la décision fixant les quotas de consommation de téléphone du personnel et le règlement des dépassements par les bénéficiaires.
5. L'observation des dispositions des articles 487 et suivants du C.G.I. relatifs à l'obligation de retenue à la source de TVA pour les prestations payées à des personnes ne résidant pas au Mali.

b) SOTELMA

1. Le recouvrement par la DGI d'un montant global de droits compromis de **5 548 685 139 FCFA**.
2. Le changement de la méthode de renseignement de l'imprimé et la non utilisation du correcteur.
3. Le pointage des reçus de la Direction Générale des Impôts avec les déclarations.
4. L'application de la réglementation en matière de droit à déduction et des principes communautaires.

c) IKATEL SA

1. Le recouvrement par la DGI d'un montant global de droits compromis de **3 337 645 054 FCFA**.
2. Le renforcement de la coordination entre la DGD et la DGI pour une meilleure cohérence entre les données d'importations des fichiers de déclarations en douane et SIGTAS.
3. La mise en oeuvre d'un mécanisme rigoureux de suivi des exonérations de la société IKATEL SA à la Direction Générale des Douanes.

d) MAIRIE DU DISTRICT DE BAMAKO

1. Le recouvrement par la DGI d'un montant global de droits compromis de **180 743 761 FCFA**.
2. L'adaptation et la vulgarisation au niveau de l'ensemble du personnel du manuel de procédures de gestion des communes.
3. L'informatisation de l'ensemble des structures de la Mairie.
4. La mise en place d'un système de contrôle des activités des services propres de la Mairie (RAM, BRCTU).
5. La création d'une base de données des fournisseurs ayant un Numéro d'Identification Fiscal avec lesquels la Mairie peut opérer.

6. L'arrêt total des dépenses hors plafond effectuées par le Régisseur.
7. La systématisation du contrôle périodique des dépenses de la Régie.
8. La mise en œuvre d'une vérification approfondie de la gestion de la Mairie.
9. Le reversement par le Régisseur de montants cumulés de TVA retenus sur les deux exercices pour 7 671 950 FCFA (soit 2 945 570 FCFA en 2003 et 4 726 380 FCFA en 2004).
10. La production par le Régisseur de pièces justificatives pour des mandats totalisant 31 785 918 FCFA (soit 10 088 485 FCFA en 2003 et 21 697 433 FCFA en 2004).
11. Le reversement de la TVA prélevée sur certaines dépenses bancaires et remise au Receveur pour un montant de 3 131 550 FCFA en 2003 et 1 868 490 FCFA en 2004.

CHAPITRE 3 :
DROITS DE DOUANE ET TAXES RATTACHEES
SUR LES HYDROCARBURES EN 2002

3.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS

La vérification des droits de douane et taxes rattachées a été ordonnée dans un contexte où l'amélioration des recettes douanières sur les hydrocarbures, les produits alimentaires, l'habillement, les matériaux de construction, les machines et véhicules importés, est une préoccupation majeure pour l'Etat en raison des présomptions suivantes :

- fausses déclarations d'espèces tarifaires,
- levée de faux documents pour couvrir les changements de nature et de quantités de différents produits,
- falsification de documents pour bénéficier de positions tarifaires favorables.

Les procédures de transit et de dédouanement des marchandises élaborées par les autorités ne devaient souffrir d'aucune confusion possible si tous les agents de l'Etat les respectaient et les appliquaient à la lettre.

Malheureusement, diverses connivences entre certains opérateurs économiques et des agents de l'Etat ont affaibli le système. Cette situation, résultant plus de la défaillance de certains hauts fonctionnaires que de l'inadaptation des textes, a occasionné un manque à gagner considérable pour le Budget d'Etat. Les droits ainsi compromis sont des goulots d'étranglement à la réalisation des recettes au niveau du cordon douanier, avec pour conséquences, entre autres, l'incapacité de l'Etat à assurer le financement de certains projets de développement.

La mission a exclu du champ de ses investigations les taxes parafiscales diverses, qui ne sont pas comptabilisées au budget d'Etat.

La situation des hydrocarbures ainsi que celle d'autres produits d'importation tels que les produits alimentaires, l'habillement, les matériaux de construction, les machines et véhicules, entre autres, pour les exercices 2003 et 2004, feront l'objet de vérifications en 2006.

En définitive, le présent rapport ne porte que sur les résultats des vérifications de l'année 2002, et ne concerne que les droits et taxes sur les hydrocarbures notamment :

- La Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) perçue par la Douane sur la base de l'article 527 *in fine* du Code Général des Impôts qui en fixe le taux à 18% ;
- Le Droit de Douane (DD) inscrit au Tarif Extérieur Commun et dont le taux oscille entre 0 et 20% suivant les catégories ;
- La Redevance Statistique (RS) prévue par le même texte. Son Taux est fixé à 1%, applicable à tous les produits exonérés ou non ;
- Le Prélèvement Communautaire (PC) prélevé sur les produits pétroliers. Son taux est fixé à 1% ;
- La Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP), taxe flottante instituée par la loi N°01-64 du 09 juillet 2001, portant modification du CGI,
- L'Acompte sur Divers Impôts et Taxes (ADIT), institué par la loi N°97-013 du 07 Mars 1997 au taux de 5%

L'objectif recherché était de s'assurer de :

- l'existence et de l'application des textes législatifs et réglementaires sur la perception des droits et taxes,
- l'exactitude du calcul et l'effectivité de la liquidation des droits et taxes.

3.2 FAITS CONSTATES

Les travaux effectués ont abouti aux deux groupes de constats suivants :

- Minorations des droits et taxes dus à l'Etat,
- Dysfonctionnements administratifs,

3.2.1 MINORATIONS DES DROITS ET TAXES DUS A L'ETAT

Ces minorations revêtent les aspects suivants :

- minorations de quantité ou simulations de perte de quantité
- autres minorations de quantité,
- minorations de la valeur CAF,
- changements de nature de produit,
- changements d'axe.

1. Minorations de quantité ou simulations de perte de quantité

Ce procédé consiste à réduire la quantité du produit de sorte que les droits et taxes sont assis sur une quantité inférieure à celle qui est réellement importée. Il en résulte une diminution notable de la part revenant à l'Etat.

La réduction du poids peut survenir en cas d'accident de circulation ou d'avarie sur le véhicule transportant le produit. La perte de quantité est alors fondée et prise en compte dans l'évaluation des droits et des taxes à percevoir. C'est une situation normale pour peu que toute la documentation soit réunie pour attester l'accident ou l'avarie.

La situation devient anormale dès qu'il n'y a aucun document pour soutenir l'accident ou l'avarie, ou lorsque les documents de soutien manquent de fiabilité soit pour des motifs intrinsèques de conception soit pour des motifs externes. Il s'agira alors de fraude.

La mission de vérification a identifié **deux cent cinquante six (256)** déclarations de mise à la consommation de produits pétroliers avec simulation de perte de quantité. Les dossiers physiques ont été retrouvés pour cent soixante-trois (**163**) déclarations. En dépit des efforts entrepris auprès du Bureau des Produits Pétroliers, du Bureau de Contrôle des Acquits et de la Sous Direction des Recettes et des Etudes, les dossiers physiques de quatre-vingt-treize (**93**) déclarations sont demeurés introuvables.

Les droits et taxes éludés par ce procédé s'élèvent à la somme de **2.479.849.201 FCFA**.

L'analyse des simulations de perte de quantité, soutenues par des dossiers physiques (les documents de recevabilité), a abouti à des droits et taxes compromis pour un montant de **1 574 153 090 FCFA**.

Le traitement des simulations de perte de quantité dont les dossiers physiques n'ont pas été retrouvés a conduit à des droits et taxes compromis pour un montant de **905 696 111 FCFA**,

Il ressort de l'analyse de ces pratiques les constatations suivantes :

a) Circulation des camions

Le procès-verbal de constat proclame invariablement que la “**citerne versait son contenu par des fissures sur les différents compartiments**” et les quantités déclarées perdues atteignent au moins 90% du volume transporté signalé aux frontières du Mali. L'importance des pertes (entre 90 et 99%) induit de graves avaries sur les véhicules.

Or, il apparaît que les avaries déclarées n'ont aucune incidence sur la fréquence de circulation des camions. En effet, les camions dits avariés continuent leur rotation normale.

b) Absence de signalisation

L'instruction n° 01 DGD/DRRE du 10 novembre 1989, qui régit l'escorte douanière, énonce que les accidents et incidents survenus sur le trajet sont consignés dans une Fiche de signalisation remise sans délai par les Agents d'escorte au prochain Bureau des Douanes aux fins de constat. Or, dans aucun des cas visés, il n'a été constaté la présence de fiche de signalisation des Agents d'escorte. Pourtant, les camions sont déclarés à Bamako, par le Bureau des Produits Pétroliers (BPP) comme ayant perdu 90 à 99% du volume transporté par des fissures à leurs différents compartiments.

A la lecture des procès-verbaux de constat, tout se passe comme si les fissures surviennent dans l'enceinte du BPP et non pendant le voyage. Dans le cas contraire, les agents d'escorte s'en seraient rendu compte et par ailleurs, des nuisances environnementales auraient été constatées, car les quantités déclarées déversées dans la nature, sont estimées à **14 035 500** litres d'hydrocarbure, comme le montrent les tableaux ci-dessous :

QTES PERDUES EN LITRES				
PRODUIT	KOURY	ZEGOUA	DIBOLI	TOTAL
Super	273 500	509 500		783 000
Essence Auto	6702500	5 162 000		11 864 500
Gasoil	675500	455 000	41 000	1 171 500
Pétrole	55 000	161 500		216 500
TOTAL	7 706 500	6 288 000	41 000	14 035 500

Par mois l'analyse des quantités perdues se présente comme suit :

QTES PERDUES EN LITRES				
MOIS	KOURY	ZEGOUA	DIBOLI	TOTAL
Janvier	475 000	425 500		900 500
Février	97 000	605 000		702 000
Mars	459 000	1 354 000		1 813 000
Avril	238 000	882 000		1 120 000
Mai	531 500	837 000		1 368 500
Juin	348 500	720 000		1 068 500
Juillet	334 000	483 000		817 000
Août	291 000	326 500		617 500
Septembre	746 000	540 000		1 286 000
Octobre	1 447 500	115 000		1 562 500
Novembre	1 393 500		41 000	1 434 500
Décembre	1 345 500			1 345 500
TOTAL	7 706 500	6 288 000	41 000	14 035 500

Par ailleurs, un autre constat est que la plupart des déclarations faites sur des pertes de quantité concernent les opérateurs nationaux. Les Compagnies multinationales n'ont connu aucun cas de perte de quantité. Pourtant, les opérateurs nationaux comme les multinationales évoluent dans le même environnement et recourent assez souvent aux mêmes véhicules pour le transport de leurs importations.

c) Défaut d'assurance des marchandises

Aux termes de la loi n° 81-78 du 15 août 1981, les marchandises à l'importation doivent être couvertes par une police d'assurance dont le défaut est puni d'une amende égale à 25% de la valeur des marchandises transportées. Il apparaît que les produits pétroliers déclarés perdus dans les déclarations mises en cause ne sont pas assurés.

2. Les autres minorations de quantité

Ces autres minorations de quantité sont de même nature que les simulations de perte de quantité. La seule différence dans ce cas réside dans le fait qu'il n'y a pas de permis d'examiner ni de procès-verbal de constat. Ces autres minorations de quantité ont été mises en évidence à la suite des confrontations entre les informations issues des applications TRIE et le fichier de déclarations de mise à la consommation du CIS.

Les droits compromis par ce procédé s'élèvent à 6 220 424 FCFA.

3. Minorations de la valeur CAF :

La minoration de la valeur CAF est une réduction de la valeur administrative déterminée par Arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances par l'application d'une valeur fictive pour bénéficier d'une diminution du montant des droits et taxes dus à l'Etat.

La détermination des valeurs en douane ou valeurs CAF des produits pétroliers est faite en fonction des axes et de manière périodique suivant un arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances. Cette valeur CAF sert de base de taxation aux droits et taxes suivants : le Droit de Douane, la Redevance Statistique, le Prélèvement Communautaire, la Taxe sur la Valeur Ajoutée et l'Acompte sur Divers Impôts et Taxes. Il a été mis en évidence des droits non perçus, qui proviennent de la confrontation entre les droits calculés sur la valeur CAF utilisée par la Douane et les droits afférents à l'application de la valeur CAF prévue par l'Arrêté ministériel de la période. **Le montant total de ces droits s'élève à 101.085. 907 FCFA.**

Il est à noter qu'environ 99% des montants en cause proviennent des cas de minoration sur des importations de pétrole au mois d'octobre 2002. En effet, pour un certain nombre d'importations de pétrole, il a été utilisé **150 FCFA** (cent cinquante francs CFA) comme valeur en douane pour cette période, ce qui ne correspond pas du tout avec les données de l'Arrêté ministériel **N°02-2210/MEF-SG** du **10 octobre 2002** déterminant les valeurs en douane des produits pétroliers. Les écarts par unité sur valeur sont présentés par axe comme suit :

AXES	VALEUR de l'Arrêté	VALEUR utilisée	Minoration de VALEUR
DAKAR	236,52	150,00	86,52
ABIDJAN	237,55	150,00	87,55
LOME	261,68	150,00	111,68
COTONOU	279,38	150,00	129,38

4. Changements de nature de produit :

Le changement de la nature d'un produit conduit à un changement d'espèce tarifaire. Il revient à donner la position tarifaire plus favorable d'un produit à un autre pour bénéficier d'une diminution de la valeur en douane.

Ainsi, la mission a décelé **25** cas de changement de nature du produit pour un total de droits et taxes compromis de **38 226 032 FCFA**.

5. Changements d'axe

Ce procédé consiste à changer l'axe de provenance d'un produit en vue de bénéficier d'une diminution des droits et taxes dus. Il influe surtout sur la valeur CAF et la TIPP qui sont fixées suivant l'axe de provenance du produit.

Il a été constaté **sept (07)** cas de changement d'axe pour un total de droits et taxes compromis de **3 110 908 FCFA**.

En résumé, le total des droits compromis par opérateur, toutes origines confondues est donné dans le tableau suivant :

OPERA-TEURS	Changement Nature Produit	Minoration Quantité	Autres minorations quantité	Minoration valeur CAF	Changement d'axe	TOTAL
SODIES		520 973 170	244 541	7 996 259		529 213 970
DIONKE		438 491 211	1 863 460	17 039 250		457 393 921
Z.TRAORE	30 372 610	372 553 005	38 924	42 544 365	1 565 439	447 074 343
S. YATTASSAYE		358 295 869		148 213		358 444 082
SOLEIL SERVICES	890 085	300 497 457	100 254			301 487 796
SOTRAKA		212 634 133		5 803 235		218 437 368
SOGEPE		192 375 190				192 375 190
SOMAPP	1 364 187	14 695 630	1 829 891	9 590 017	780 729	28 260 454
SNF	5 599 150	21 195 997				26 795 147
SOMAYAFF		19 566 159		6 362 375	83 600	26 012 134
COULIB.&FRERES		15 438 376	87 201	5 381 620		20 907 197
GOLFA SERVICE		13 133 005		6 220 573		19 353 578
SAD OIL			2 056 153			2 056 153
MOBIL OIL					681 140	681 140
TOTAL	38 226 032	2 479 849 203	6 220 424	101 085 907	3 110 908	2 628 492 474

La vérification des droits de douanes et taxes rattachées a permis de déceler des manœuvres frauduleuses conséquentes. **La somme totale des droits compromis mis en lumière par l'équipe de vérification est de 2 628 492 474 FCFA.**

Une telle hémorragie compromet les actions de développement du pays qui connaît un taux de pauvreté parmi les plus élevés au monde et qui aurait pu engager avec succès des actions utiles de développement.

3.2.2 DYSFONCTIONNEMENT ADMINISTRATIFS

Ces dysfonctionnements concernent les domaines suivants :

- non production des documents étrangers et des volets de déclaration,
- non fourniture des données informatiques,
- absence de fiabilité des données informatiques,
- mauvais archivage et mauvaise tenue des documents,
- non respect des conditions de recevabilité des déclarations.

1. Non production des documents étrangers et des volets de déclaration

Le fichier des hydrocarbures, qui a été fourni par le Centre Informatique et Statistique (CIS), est constitué de **14 251** lignes de déclarations de mise à la consommation. Après apurement, en tenant compte uniquement des produits ciblés par la mission, ce fichier se réduit à **13 157** lignes. La mission a pu, après examen de ces données, créer un fichier récapitulatif de **5 636** lignes sur la base des dossiers physiques de déclarations de mise à la consommation des produits pétroliers. Il résulte donc du rapprochement de ce fichier avec celui du CIS que **7 521** dossiers physiques de déclarations enregistrés n'ont pas été fournis à la mission par la Sous Direction des Recettes et des Etudes (SDRE), sous le prétexte d'un mauvais archivage.

2. Non fourniture des données informatiques

La confrontation des dossiers physiques de déclarations fournis par la SDRE avec le fichier des hydrocarbures du CIS, et le calcul des droits effectué par la mission ont permis d'identifier 17 dossiers physiques non enregistrés dans le fichier des hydrocarbures du CIS.

En outre, l'enregistrement des déclarations dans la base de données du CIS, fait de façon séquentielle, a permis à la mission d'identifier les autres lignes de déclarations manquantes au nombre de **38**.

3. Absence de fiabilité des données informatiques

Concernant les fichiers de déclaration des hydrocarbures examinés, il a été constaté que des numéros de TRIE, des Intentions d'Importation et des Avis de Vérification n'étaient pas mentionnés, toutes choses faisant obstacle au recoupement entre ces sources d'informations.

De plus, depuis l'entrée en application de Sydonia ++ en juin 2004, la Direction Générale des Douanes n'a pas pu reporter les informations figurant sur Sydonia 2.7 (l'ancien système) pour les rendre plus exploitables.

En ce qui concerne la gestion du Projet de Développement Informatique (PDI), les données informatiques, envoyées mensuellement sur disquette, ne sont pas, au préalable, validées par les chefs des bureaux frontières.

4. Mauvais archivage et mauvaise tenue des documents

Lors de la reconstitution des fichiers TRIE à partir des registres de mouvements tenus au niveau des bureaux frontières, et du recoupement de ces informations avec les données informatiques fournies par le Bureau de Contrôle des Acquits et le Projet de Développement Informatique, la mission a rencontré de nombreux obstacles qui ont pour origine :

- la mauvaise tenue des registres de mouvements au niveau de tous les bureaux frontières ;

- le non paraphe des registres ;
- l'existence de ratures sur les registres ;
- le mauvais classement et le mauvais archivage dans tous les bureaux.

5. Non respect des conditions de recevabilité des déclarations

L'arrêté N° 244-MF-SD du 1^{er} avril 1968 fixe les conditions de recevabilité des déclarations de mise à la consommation. Les dossiers doivent comporter notamment : l'original du volet de la déclaration, le TRIE malien, la facture, l'acquit-à-caution du pays de provenance (document étranger), l'attestation de vérification de la SGS/COTECNA faisant mention de la valeur en douane, le numéro de l'Intention d'Importation, la nomenclature tarifaire, la densité, le certificat d'assurance.

L'exploitation des dossiers physiques fournis par la Sous-Direction des Recettes et des Etudes a permis de constater un non respect généralisé des conditions de recevabilité de la part des agents des douanes. Aucun dossier parmi les 5.636 déclarations reçues ne remplit lesdites conditions.

En outre, tous les efforts déployés pour obtenir les documents étrangers (facture, acquit-à-caution) sont restés vains.

3.3 RECOMMANDATIONS

Suite aux travaux effectués, la mission formule les recommandations suivantes :

1. l'élaboration de manuels de procédures pour chaque étape du processus de dédouanement pour uniformiser et préciser les actes posés par les fonctionnaires des douanes ;
2. la formation continue des agents de douane et la formation en informatique du personnel intervenant sur le processus de dédouanement pour rendre systématique l'utilisation de l'outil informatique ;
3. l'optimisation des effectifs ;
4. l'informatisation de l'enregistrement des TRIE, au niveau du bureau secondaire de Diboli ;
5. la connexion de tous les bureaux au Centre Informatique et Statistique pour une gestion et un suivi en temps réel des opérations en douane ;
6. l'audit du Projet de Développement Informatique et l'évaluation à mi-parcours de l'exécution du programme d'informatisation ;
7. l'application des dispositions législatives et réglementaires, notamment le respect des conditions de recevabilité ;
8. la révision des missions du BCA ;
9. l'exigence de l'accompagnement des déclarations de sortie (C400) par la déclaration (S400) établie à l'entrée qui apure le TRIE, afin de faciliter les recouvrements entre la déclaration C400 et le TRIE ;
10. l'application stricte des procédures de dédouanement, en ce qui concerne les dépôts ;
11. le recouvrement intégral des droits compromis ;
12. l'interpellation du personnel impliqué dans la minoration des droits et/ou dans la dissimulation ou la destruction des informations administratives.

CHAPITRE 4 : MARCHES PUBLICS

4.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS

L'objectif de la vérification des marchés publics est de contribuer à améliorer l'ensemble du circuit de passation et d'exécution des marchés publics ainsi que des achats courants à travers d'une part un examen approfondi des opérations d'acquisition des biens et services, et, d'autre part, la formulation de recommandations sur la base des dysfonctionnements relevés.

Pour 2005, la vérification a porté sur des marchés publics passés par le Ministère de l'Agriculture et celui de l'Economie et des Finances au cours des exercices 2003, 2004 et 2005 (au 1^{er} semestre).

Dans le cadre du strict respect de la procédure contradictoire, les rapports provisoires de contrôle ont été soumis aux deux départements. Les précisions apportées par le Ministère de l'Economie et des Finances ont été prises en compte. Pour ce qui concerne le Ministère de l'Agriculture, les informations fournies n'ont apporté aucun élément pertinent nouveau. Pour sa part, la DGMP s'est figée dans une attitude de négation systématique de l'évidence.

4.2 FAITS CONSTATES

Au terme des travaux de vérification, les constats par structure vérifiée se présentent comme suit :

4.2.1. Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)

Le système de contrôle interne présente des faiblesses importantes :

1. La mauvaise tenue ou l'absence des documents de la comptabilité des matières notamment le mouvement de matière en approvisionnement fait peser des doutes sur la réalité de certains achats. Lorsque les documents existent le contrôle révèle dans certains cas l'altération de la réalité.
2. Dans la quasi-totalité des acquisitions aucune mise en concurrence des fournisseurs n'a été constatée. En tout état de cause, les pièces permettant de démontrer la réalité des consultations ne sont pas conservées, ce qui crée une présomption d'irrégularités.
3. L'évaluation des applications informatiques acquises pour améliorer la gestion montre que celles-ci sont généralement mal ou pas utilisées par un personnel non formé.
4. Certaines dépenses fractionnées n'ont pas fait l'objet de marchés de régularisation, contrairement aux dispositions de l'article 4.3 du code des marchés publics.
5. Le manque de programmation adéquate des marchés a pour conséquence notamment un taux significatif de marchés initiés en fin d'année (22% sur les exercices 2003 et 2004).
6. Les conditions présidant à la passation de certains marchés par entente directe n'ont pas été respectées.

La vérification des chiffres d'affaires réalisés par certains fournisseurs révèle des anomalies :

1. Les coûts d'entretien des installations électriques et de climatisation dépassent leurs coûts d'acquisition. En effet, en 2004, la fourniture des pièces de rechange des climatiseurs à l'Hôtel des Finances s'est élevée à 116 474 260 FCFA pour une valeur d'acquisition de ces mêmes climatiseurs de 93 215 895 FCFA. Toujours en 2004, les réparations électriques se sont chiffrées à 138 296 590 FCFA. Pour la même année, le coût des pièces de rechange électriques et de climatisation de la Résidence du Ministre s'est chiffré à 22 290 200 FCFA. Ces coûts de réparation annuels pourraient manifestement permettre un renouvellement complet des installations électriques et de climatisation de l'Hôtel et de la Résidence ci-dessus.
2. Les prix pratiqués en 2005 pour les fournitures courantes de bureau sont surévalués en moyenne de 96% par rapport aux prix minima relevés chez les mêmes fournisseurs, et de 53% par rapport aux prix du marché.
3. Des droits non mobilisés ou non perçus au titre des cautions de bonne exécution, des pénalités de retard et des minoration de droits d'enregistrement ont été identifiés par la mission pour un montant de 166 787 735 FCFA.
4. La réception de matériels de qualités inférieures à celles prévues aux spécifications techniques des marchés a engendré une surfacturation estimée à 21 426 608 FCFA au minimum.

4.2.2 Ministère de l'Agriculture

Le contrôle interne est insuffisant :

1. Les documents de la comptabilité des matières, tels que le livre journal, les Ordres d'Entrée du Matériel (OEM) et les Bordereaux d'Affectation du Matériel (BAM), sont mal tenus.
2. Des achats sont effectués auprès de certains fournisseurs qui ne figurent pas sur le fichier fournisseurs ou dont l'objet social est sans rapport avec les prestations demandées. Par ailleurs, il apparaît des cas où les trois factures pro forma demandées pour l'achat d'un même produit émanent du même fournisseur.
3. Les prix pratiqués sont surévalués par rapport à ceux relevés sur le marché.
4. Au niveau de la Régie d'Avances, il a été constaté le non-respect du délai de 10 jours pour justifier les frais de mission à compter de la date de retour.
5. Les procédures d'évaluation et d'attribution des offres par la DAF ne sont pas respectées. L'étude des dossiers par la commission d'analyse et de dépouillement des offres n'est pas faite avec toute la rigueur exigée par le Code des Marchés Publics. On note la présence de pièces falsifiées, de fausses attestations, et de faux en écriture non relevés par la DAF et la DGMP. Lors des consultations restreintes, la preuve de la mise en concurrence est rarement établie.
6. La Direction Générale des Marchés Publics ne joue pas correctement son rôle : des autorisations sont fréquemment accordées pour passer des marchés par entente directe en dehors du cadre fixé par le Code des Marchés Publics. Il est même arrivé que par ses avis la DGMP fausse le principe de l'égalité des soumissionnaires.

Le suivi de l'exécution des marchés est défaillant :

La vérification de l'exécution financière et physique des marchés fait apparaître l'absence de suivi par l'autorité contractante. Parmi les différents cas relevés on peut noter :

- Le détournement d'objet du marché. Ainsi dans le **Marché n°0856/DGMP/2004** relatif à la réalisation de trois abris moulins et l'extension du périmètre maraîcher de Manantali, les abris moulins ont été remplacés par huit vannes.
- Le détournement des biens livrés. Ainsi dans le marché n° **0676 / DGMP 2003** relatif à la fourniture de 8 motos Yamaha 100 au Projet mouches tsé-tsé pour 14 960 000 FCFA, seules 4 motos ont été retrouvées, les autres ayant été vendues ou troquées.

4.3 RECOMMANDATIONS

Au regard des faits constatés, les recommandations suivantes ont été formulées :

a) Aux directions administratives et financières des deux ministères

1. Mise en place d'un bon système d'archivage

La création et le maintien d'un bon système de classement rentrent dans les obligations fiduciaires de l'administration. Au regard de la lenteur et de l'absence de communication de certaines informations à la mission, la DAF devrait mettre en place un système d'archivage adéquat des dossiers pour un suivi efficace de ses marchés. A cet égard, le système d'archivage des documents de marchés proposé par la DGMP pourrait constituer un bon modèle.

2. Mise en place d'un système de contrôle interne efficace

L'application et la surveillance des mesures de contrôle administratif, comptable et physique relèvent de la DAF. Il s'agit d'assurer la traçabilité des opérations d'achats par la tenue correcte des documents de la comptabilité des matières, la séparation des tâches et la mise en concurrence effective des fournisseurs. A cet égard, la prise d'actes réglementaires formalisant l'application du manuel de procédures d'exécution des achats courants pourrait donner des assurances raisonnables quand à la réalité des acquisitions et des prix pratiqués.

3. Amélioration du suivi de l'exécution des marchés publics

Le suivi de l'exécution technique et financière des marchés doit être amélioré par la mise en place pour tout marché d'une commission de réception compétente et l'application rigoureuse des clauses contractuelles portant sur le cautionnement, les pénalités et les retenues de garantie.

Ces recommandations d'ordre général sont assorties des recommandations spécifiques suivantes par structure vérifiée :

b) Au Ministère de l'Economie et des Finances

1. En priorité, la prise de mesures en vue de maîtriser et réduire les coûts d'entretien électrique et de climatisation de l'Hôtel des Finances et de la Résidence du Ministre des Finances manifestement abusifs.

2. Une meilleure exploitation des technologies informatiques

Le gouvernement avec l'appui des partenaires techniques et financiers a fait de la gestion comptable et financière publique un domaine de prédilection pour les technologies informatiques. Le Ministère de l'Economie et des Finances devrait rentabiliser les investissements informatiques réalisés par une formation adéquate du personnel et une utilisation effective des applications informatiques acquises dans le cadre de la gestion du courrier, des ordres de missions et de la comptabilité des matières.

c) Au ministère de l'Agriculture

1. La consultation exclusive des entreprises spécialisées pour les marchés à consultation restreinte. La DAF doit être en mesure de faire la preuve de l'envoi des lettres d'invitation en cas de procédures restreintes.

2. L'envoi du rapport d'analyse et de jugement des offres accompagné des exemplaires des offres des soumissionnaires à la DGMP pour évaluation.

d) A la Direction Générale des Marchés Publics (DGMP)

1. La mise à la disposition des DAF d'outils de programmation pertinents des marchés et la formation du personnel à ces outils.

2. La rigueur dans l'analyse des dossiers et dans les avis juridiques, notamment en ce qui concerne les passations de marché par entente directe et de marché à consultation restreinte.

3. La présence effective du représentant de la DGMP à l'ouverture des plis.

e) Aux pouvoirs publics

1. L'élaboration de plans de passation des marchés et leur transmission à la DGMP méritent d'être érigées au rang des exigences du Code des marchés publics.

2. L'amélioration de la mercuriale des prix pour les biens de consommation courantes et la reconnaissance à ladite mercuriale d'une valeur obligatoire pour les achats de l'Etat.

3. La dotation de la Direction Nationale du Contrôle Financier (DNCF) de traitements informatiques appropriés en vue de pallier les fractionnements et d'assurer une meilleure maîtrise de certains prix.

4. L'instauration d'une collaboration étroite entre la DGMP, la DGI, l'INPS, l'OMH et l'Ordre des Comptables Agréés et des Experts Comptables Agréés, afin de s'assurer de la régularité et de la sincérité des documents administratifs et des états financiers.

CHAPITRE 5 : BANQUE DE L'HABITAT DU MALI

5.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS

Créée le 3 juillet 1996 par transformation de la Société des Chèques Postaux et de la Caisse d'Épargne (SCPCE), la Banque de l'Habitat du Mali S.A. (BHM) a comme activité principale la promotion de l'habitat social, et par corollaire, le financement des sociétés immobilières et des particuliers voulant construire ou acquérir une maison grâce au prêt immobilier à moyen et long termes.

Toutefois, des procédures d'octroi de crédits n'ayant pas été respectées, la Banque se trouve de plus en plus confrontée à d'énormes difficultés de trésorerie qui, si elles ne sont pas résolues, l'entraîneraient vers une cessation de paiement. En conséquence, les autorités ont nommé un nouveau Président Directeur Général en septembre 2004.

Ce dernier, dès sa prise de fonction, a adressé en Octobre 2004 une requête au Vérificateur Général lui demandant une assistance en vue du recensement et de l'évaluation des réserves foncières des promoteurs immobiliers dans le but d'améliorer les garanties relatives aux engagements. Le Vérificateur Général a accepté cette mission par lettre N° 40/2004/BVG du 3 novembre 2004.

Parallèlement au recensement des réserves foncières, eu égard à l'importance constatée des montants engagés, le Bureau du Vérificateur Général a procédé à la vérification des comptes des promoteurs et à l'analyse des prêts au personnel de la Banque.

5.2 FAITS CONSTATES

Des travaux effectués, il ressort les principales observations ci – après :

5.2.1 Existence de réserves foncières non affectées en garantie des concours octroyés

En effet, aussi bien les promoteurs immobiliers que les membres du personnel disposent de biens fonciers qui ne sont pas affectés en garantie des crédits dont ils ont bénéficié. Ces réserves totalisent pour l'ensemble des promoteurs immobiliers débiteurs une superficie cumulée de 100ha06a67ca pour un montant global d'hypothèques inscrites au profit de la Banque à hauteur de 4.486.904.920 FCFA.

Pendant la mission de recensement, des mesures conservatoires ont été prises auprès de la Direction Nationale des Domaines et du Cadastre pour éviter les cessions desdites réserves et permettre à la Banque de procéder à la prise de garantie sur les biens fonciers répertoriés. Toutefois, la Banque n'a donné, à la date du présent rapport, aucune suite au Vérificateur Général sur l'exploitation des résultats du recensement des réserves foncières.

5.2.2 Insuffisance de l'organisation administrative, comptable et financière

1. L'organigramme actuel de la Banque n'a pas été approuvé par le Conseil d'Administration. En outre, l'organisation de la Banque ne s'appuie pas sur des fiches descriptives de fonctions.

2. L'inadéquation et la vétusté du système informatique ont aggravé les difficultés de fonctionnement de la Banque. La Banque souffre énormément du caractère obsolète de son système informatique. Les difficultés liées à l'utilisation dudit système résident principalement dans son incapacité à traiter les opérations conformément aux prescriptions du Plan Comptable Bancaire.

Le système génère notamment des états réglementaires de la BCEAO (DEC, Etats des engagements et balance générale) incohérents et ne permet guère de retracer la *piste d'audit* (outil de contrôle interne) permettant de faire un cheminement continu entre une pièce d'opération, les comptes d'enregistrement et les états de synthèse.

En outre, les capacités de mémoire du système central sont très limitées, provoquant une lenteur significative dans le traitement des opérations.

3. Les ressources humaines sont peu qualifiées au regard des exigences liées à la profession. Une bonne partie de l'effectif a été héritée, en effet, de l'ancienne structure de la Poste (dont est issue la Banque). Par ailleurs, l'absence de procédures rigoureuses de recrutement, notamment par voie de mise en compétition des candidats, ne donne pas les garanties d'un recrutement qualitatif.

4. En dépit des recommandations de la Commission Bancaire, de graves carences persistent dans le fonctionnement du Conseil d'Administration et dans le contrôle interne. La Banque est caractérisée par un dysfonctionnement notoire du Conseil d'Administration en matière de définition, de mise en œuvre et de contrôle d'exécution des politiques de l'institution (politique de crédit, réseau, ressources humaines, etc.). En effet, l'évolution incontrôlée des engagements qui, en octobre 2004, ont atteint plus de 92 641 000 000 FCFA, l'accroissement vertigineux de 243,55 % des charges du personnel entre fins 2001 et 2003, passant de 597 698 325 FCFA à 1 455 693 852 FCFA, et l'implantation sans études préalables de rentabilité des réseaux d'agences et de représentations attestent du dysfonctionnement du Conseil d'Administration.

5. L'existence d'écritures abusives de régularisation sur les comptes de clientèle résulte de l'absence de manuels complets de procédures. Cette situation a engendré souvent des erreurs d'imputation comptable et des écritures abusives de régularisation sur les comptes de la clientèle. Ces régularisations passées en opérations diverses (OD) ne sont souvent étayées d'aucune pièce justificative.

6. La non conformité au Plan Comptable Bancaire de l'UMOA (PCB) des schémas comptables utilisés et l'existence de nombreux suspens dans les états de rapprochement des comptes de correspondants altèrent la qualité de l'information comptable de la Banque. En effet, une illustration de cette non conformité est l'utilisation d'un compte de bilan comme contrepartie créditrice d'un compte hors bilan (pour la comptabilisation des engagements de financement). En outre, les suspens des états de rapprochement des comptes correspondants qui résultent soit d'imputations erronées, soit du non enregistrement comptable par la Banque d'ordres donnés aux correspondants ou reçus de ceux-ci peuvent exposer la Banque à des risques réels de perte.

7. La Banque viole très souvent le principe de la non compensation. En effet, dans le PCB, les cas de compensation sont cités limitativement et ne peuvent se faire que sur la base de l'existence d'une convention de fusion.

8. La Gestion des crédits est peu orthodoxe. Dans ce domaine essentiel de l'activité bancaire, le Conseil d'Administration a totalement failli à son rôle. La fonction crédit à la BHM souffre de nombreux problèmes dans chacune des phases de traitement du crédit (étude des dossiers, administration et contrôle des crédits).

9. L'évolution non maîtrisée des engagements dépassant, au 31 octobre 2004, la somme de 92 642 000 000 de FCFA a provoqué une dégradation importante de la situation financière de la Banque. En effet, ces engagements ont pratiquement doublé, entre fin 2001 et octobre 2004, en passant de 48 000 000 000 FCFA à 92 000 000 000 FCFA. En outre, ils comprennent une part significative de crédits délinquants ayant amené la Commission Bancaire de l'UMOA à demander à la Banque la constitution de provisions complémentaires de plus de 25 000 000 000 de FCFA.

10. De nombreux crédits totalisant plusieurs milliards de FCFA ont été distribués en l'absence d'études préalables, d'autorisations de crédit et de garanties. Ces concours ont été essentiellement octroyés sur base de visas de chèques notamment par le PDG et le Secrétaire Général. Ainsi, la mise en place de nombre de découverts pour le financement de programmes immobiliers a été faite sans prise de garantie ni signature de convention de compte courant entre les parties. De même, pour l'octroi de ces concours, l'inexistence de décisions du Comité Exécutif, instance d'autorisation, a été constatée. En effet, **91 % des 42 846 000 000 FCFA** de crédits accordés aux promoteurs immobiliers ne sont pas issus des décisions du Comité Exécutif.

11. Au plan de l'administration des crédits accordés aux promoteurs immobiliers, la Banque n'ouvre pas de comptes d'engagements et ne tient pas de dossiers individuels de prêts. Dans ces conditions, étant donné l'absence de tombée d'échéance, le suivi du dénouement et le recouvrement des crédits sont rendus plus difficiles. L'absence du dossier individuel enlève à la Banque un outil clé de gestion et de contrôle des prêts.

12. L'absence de mécanismes rigoureux de suivi des prêts a produit un déphasage entre le niveau des crédits accordés et les sommes réellement investies dans les projets immobiliers. En effet, malgré l'existence d'un service technique, la Banque n'a pas de mécanismes rigoureux de suivi des prêts visant à rapprocher les niveaux de décaissements opérés avec l'avancement physique des travaux. Cette absence a permis à certains promoteurs de détourner des crédits octroyés de leur objet, la valeur des projets immobiliers réalisés se révélant inférieure au niveau effectif des engagements. Il en est ainsi du cas des Halles de Bamako dont une partie du financement d'environ 2 000 000 000 FCFA a été détournée.

13. La définition incomplète des conditions de fonctionnement des comptes courants dans les conventions altère la qualité desdites conventions. L'on déplore souvent dans des conventions de compte courant, relatives à des engagements atteignant plusieurs dizaines de milliards de FCFA, l'absence de clauses importantes concernant, entre autres, les plafonds de découverts autorisés, les échéances, les termes et conditions de clôture desdits comptes. Cette situation a naturellement ouvert la voie à des réclamations de la part de la clientèle concernée et met aux risques tant les montants principaux que les intérêts des concours respectifs.

14. La Banque n'hésite pas à recourir au maquillage des comptes de prêts (window dressing) pour se conformer aux normes de la BCEAO. Au plan réglementaire, le maintien, par la Banque, de certains comptes ordinaires débiteurs sans mouvements créditeurs réels parmi les comptes de créances saines, par le biais d'écritures passées en "Opérations Diverses" sur ces comptes, constitue une manœuvre frauduleuse. Cette pratique minore les créances en souffrance, augmente le niveau des créances saines et génère des produits d'intérêts et résultats fictifs.

15. Les prêts au personnel et aux dirigeants s'élevant à 3 123 776 160 FCFA en août 2005, sont incompatibles avec le niveau des fonds propres effectifs de la banque. La situation des prêts du personnel actualisée au 04/08/2005 se présentait comme suit :

Encours (1)..... 3 123 776 160 FCFA

Echéance mensuelle (totale) (2).....19 379 462 FCFA

Durée moyenne simple (1/2) 162 mois soit 13 ans et 6 mois

Taux d'intérêt annuel1 %

Cette situation révèle les infractions et anomalies ci-après :

a) En tenant compte des provisions complémentaires demandées par la Commission Bancaire de l'UMOA, les fonds propres effectifs de la Banque sont négatifs et ne donnent à la BHM aucune possibilité de crédit en faveur de son personnel et de ses dirigeants, car il lui aurait fallu avoir un niveau de fonds propres effectifs d'au moins 15 618 000 000 FCFA.

b) 28 cas de dépassement de la quotité cessible du salaire dont les titulaires à la date du 04/08/05 ont des encours de **685 476 011 FCFA** aux remboursements échelonnés pour la plupart sur **20 ans** ont été relevés. Il convient de noter que certains prélèvements atteignent 90 % du salaire. Il y a dès lors des risques réels que ces remboursements ne soient pas soutenables à terme et qu'ils finissent en créances en souffrance.

c) Le taux d'intérêt appliqué de 1 % est largement inférieur à celui payé par la Banque pour l'acquisition des ressources.

d) Les prêts dits d'équipement sont anormalement étalés sur 60 mois d'échéance au lieu de 24 mois. Par ailleurs, ils ne sont assortis d'aucune garantie.

16. Les irrégularités constatées dans les transactions sur le compte SICG atteignent la somme de 2 029 381 631 FCFA et se décomposent comme suit :

a) irrégularités relatives aux prélèvements de fonds non autorisés sur le compte du client qui portent sur la somme de 337 893 071 FCFA ;

b) irrégularités relatives aux retraits de somme du compte SICG mais non prévus dans le cadre du projet des Halles qui s'élèvent à 319 924 000 FCFA ;

c) irrégularités, relatives à la violation systématique de la réglementation des changes, portant sur les transferts non causés des fonds de la Banque à l'étranger prélevés, au profit du promoteur immobilier, sur le compte de prêt dans le cadre de la réalisation des Halles et dont le montant total s'élève à 1 196 880 650 FCFA ;

d) irrégularités relatives aux retraits de fonds dans le cadre des Halles dont l'utilisation est inconnue à concurrence de 174 683 910 FCFA.

17. La principale difficulté rencontrée au cours de la mission a porté sur le blocage du processus contradictoire de validation des soldes des comptes des promoteurs pour les raisons suivantes :

a) en raison de litiges pendants devant les tribunaux, des débiteurs ont décliné l'invitation adressée par le Vérificateur Général à procéder à l'analyse des opérations contestées par eux en vue de la validation contradictoire du solde de leurs comptes avec les représentants de la Banque, sous l'arbitrage du Bureau du Vérificateur Général ;

b) d'autres opérateurs favorables à l'organisation de la reddition de comptes ont été incapables d'indiquer les opérations qu'ils contestent, arguant dans certains cas ne plus détenir de documentation comptable susceptible de justifier la contestation ;

c) la Banque s'est opposée à l'organisation de reddition de comptes avec les débiteurs ayant auparavant signé une convention reconnaissant le montant de leurs engagements ;

d) enfin, des promoteurs ayant sollicité la reddition de comptes ont par requête conjointe obtenu du Tribunal de Commerce l'homologation de protocoles d'accord signés avec la BHM dont les termes ont arrêté le niveau des engagements.

5.3 RECOMMANDATIONS

Sur la base des faits constatés, le redressement de la situation actuelle de la Banque exige une restructuration en profondeur. Cette restructuration passe notamment par :

1. l'assainissement financier de la Banque nécessitant la reddition complète des comptes de l'ensemble des promoteurs immobiliers et la prise d'hypothèques complémentaires sur les réserves foncières ;
2. l'amélioration du fonctionnement du Conseil d'Administration à travers la tenue régulière des réunions, l'assignation d'objectifs précis à la Direction Générale et le suivi rigoureux de leur réalisation ;
3. l'adéquation du réseau d'agences et de représentations ;
4. le dimensionnement qualitatif et quantitatif des ressources humaines ;
5. l'adoption de manuels complets de procédures.

**CHAPITRE 6 :
ETUDE ET SUIVI ARCHITECTURAL
DE L'HÔTEL DU PLAN**

6.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS

La mission relative à la vérification des procédures d'attribution du marché de l'Hôtel du Plan, fait suite à une plainte formulée par le bureau d'architecture PYRAMIDION dont les services avaient été sollicités par la Direction Administrative et Financière de la Primature (gestionnaire des crédits de l'ex Ministère délégué chargé du Plan) aux fins d'élaboration des études préliminaires afférentes au suivi architectural dudit Hôtel. Celles-ci ayant abouti à l'élaboration d'un dossier de consultation restreinte conformément aux dispositions des articles 16 et 37 nouveaux du code des marchés publics, le dossier d'appel d'offres restreint fut lancé.

Trois bureaux (PYRAMIDION, CETCAU, ARDI) ont été consultés et la DGMP a donné un avis de non-objection quant à la poursuite de la procédure (lettre n°1426/MEF-DGMP du 30 avril 2004).

A la faveur du remaniement ministériel intervenu le 2 mai 2004, le Ministère délégué chargé du Plan fut érigé en Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire. Le nouveau Ministre décida d'ajouter trois bureaux supplémentaires (QUARC, Atelier d'Architecture et de Design et FAUR, l'adjudicataire du marché) sans requérir de nouveau l'avis de la DGMP.

Face à cette situation, le Directeur du bureau PYRAMIDION saisit le Vérificateur Général d'une plainte, conformément aux dispositions de la loi n° 03-030 du 25 août 2003 en estimant que le score attribué à l'adjudicataire du marché (FAUR) à l'issue de l'ouverture des offres techniques ne saurait refléter la réalité eu égard au nombre d'années d'expérience requises.

6.2 FAITS CONSTATES

De l'analyse du dossier, les constats suivants ont été faits :

1. Le nombre de consultants a été élargi de 3 à 6 sans l'aval de la D.G.M.P.

Conformément aux procédures de passation des marchés publics, les trois bureaux soumis à l'avis juridique de la DGMP à savoir PYRAMIDION, ARDI et CETCAU devaient être les seuls habilités à soumissionner à la consultation restreinte. Or, en violation de l'article 29 alinéa 2 du code des marchés publics, le nombre des postulants est passé de trois à six (3 à 6) sans au préalable l'avis de non objection de la DGMP, qui n'a du reste pas relevé cette irrégularité à l'ouverture des plis le 6 décembre 2004. Pourtant, dans sa lettre N° 0268 MEF-DGMP du 26 janvier 2005, la DGMP qui avait reconnu que le dossier final n'a pas été soumis à son avis juridique, rappelait à la DAF du Plan que "tous les soumissionnaires qui ne sont pas sur la liste restreinte approuvée par la Direction Générale des Marchés Publics doivent être purement et simplement éliminés" Le 26 juillet 2005, la DGMP donna tout de même un avis de non objection définitif.

2. Les notes attribuées par la commission de dépouillement sont injustifiées

La commission de dépouillement et de jugement des offres a attribué les notes 15 à PYRAMIDION et 9 à FAUR pour l'expérience et la qualification du chef de mission qui est responsable du bureau. Or, les données particulières stipulaient qu'un architecte chef de mission qui n'a pas 10 années d'expérience devait se voir attribuer la note zéro (0) pour ce critère (cas des soumissionnaires FAUR et ARDI). Par lettre n° 268/MEF-DGMP, du 26 janvier 2005, la DGMP notifiât au Président de la Commission de dépouillement et de jugement des offres qu'aucune "justification ne sous-tend les notations inscrites dans le tableau relatif à l'évaluation des offres techniques".

En outre, le candidat FAUR a obtenu la note maximale de "30" et PYRAMIDION la note "12" pour la conformité au plan de travail et la méthode proposée. Aucune note intermédiaire n'était prévue pour l'approche méthodologique.

La commission ne s'est pas conformée aux dispositions du dossier de consultation restreinte pour l'évaluation des offres techniques. Aussi, dans sa lettre du 25 novembre 2005, la DGMP a-t-elle reconnu que la plainte de Monsieur Boubacar Mady DIALLO est bien fondée.

3. Les irrégularités relevées s'analysent en faute administrative et en présomption de favoritisme

La DGMP intervient tant en amont qu'en aval du processus de passation des marchés publics. Elle a manqué de rigueur dans l'observation des principes régissant le contrôle de la passation des marchés publics (**articles 81 et 82 du Code des marchés publics**) en ce qu'elle :

- n'a pas relevé que l'élargissement, bien qu'autorisé par les dispositions de l'article 37 (alinéa 2), n'a pas été soumis à son avis préalable lors de l'ouverture des plis,
- a reconnu que la plainte de PYRAMIDION est fondée.

Son comportement s'analyse dès lors comme une faute administrative. Celle-ci est du reste aggravée par de fortes présomptions de favoritisme.

En effet, les faits suivants sont assimilables au délit de favoritisme :

- le choix d'un candidat qui n'était pas sur la liste soumise à l'avis de non objection de la DGMP ;
- l'attribution de notes n'ayant pas tenu compte des critères des données particulières du dossier d'appel d'offres restreint ;
- l'attribution inopportune de notes intermédiaires.

De tout ce qui précède, le comportement de la D.G.M.P a permis de procurer un avantage injustifié au cabinet FAUR en violation du code des marchés publics.

6.3 RECOMMANDATIONS

Les constats ci-dessus ont révélé, des irrégularités qui entachent l'attribution du marché relatif aux études et suivi architectural de l'Hôtel du Plan au bureau d'études FAUR.

La mission formule les recommandations suivantes :

1. l'ouverture de procédures administratives et/ou judiciaires à l'encontre des cadres de l'Administration dont le comportement a permis la violation des dispositions du code des marchés publics ;
2. l'amélioration du suivi des procédures de passation des marchés publics ;
3. le renforcement de la sensibilisation des structures étatiques au processus des marchés publics ;
4. la résiliation du marché octroyé irrégulièrement.

L'on relèvera que le marché incriminé, qui avait été suspendu en Conseil des Ministres le 21 décembre 2005, a redémarré sur des bases que le Bureau du Vérificateur Général se doit d'analyser de manière approfondie.

CHAPITRE 7 : TRAITEMENT DES PLAINTES

L'article 11 de la loi instituant le Vérificateur Général stipule que : "toute personne physique ou morale qui souhaite qu'une structure publique et toute autres structures bénéficiant du concours financier de l'Etat fassent l'objet d'une vérification, en saisit le Vérificateur Général par écrit, en lui donnant les informations nécessaires lui permettant d'effectuer son enquête.

Il appartient au Vérificateur Général d'apprécier le caractère sérieux de l'information et de décider de la suite à réserver".

Dans ce cadre le bureau du Vérificateur Général a reçu dès sa mise en place de nombreuses plaintes ou dénonciations.

7.1 ANALYSE SYNTHETIQUE DES DOSSIERS

D'avril 2004 à décembre 2005, le Bureau du Vérificateur Général a enregistré (60) dossiers de plaintes et dénonciations : 20 dossiers en 2004 contre 40 en 2005. L'analyse de ces dossiers a conduit à les classer en deux catégories :

1. Les dossiers entrant dans le champ de compétence du Bureau, donc jugés conformes au mandat du Vérificateur Général: (13).

2. Les dossiers ne rentrant pas dans son champ de compétence pour diverses raisons : litiges entre administrés et administrations ou entre des individus et leurs associations, faits prescrits ou insuffisamment caractérisés, faits relatifs à des cas dont la justice est saisie, demandes d'intervention du Vérificateur Général ou simples lettres d'information (47).

Qu'il s'agisse des plaintes et dénonciations ou des demandes de vérification formulées par des tiers, elles proviennent de différentes régions du Mali et émanent de toutes les couches socio-économiques : citoyens ordinaires, personnels de représentations diplomatiques résidant à l'étranger, autorités responsables de structures administratives etc. Il est cependant à noter que rares sont les femmes qui ont saisi le Bureau.

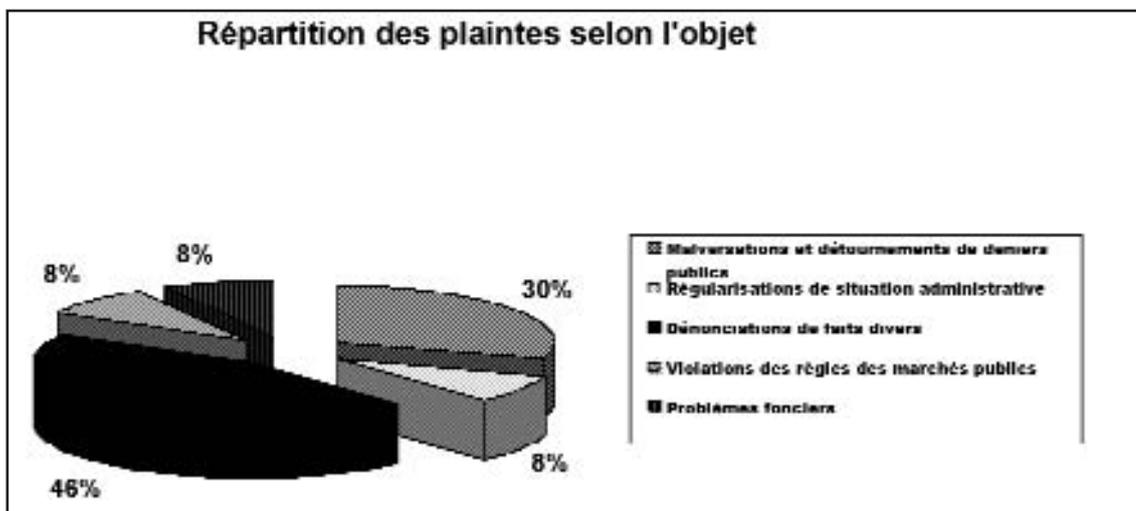
Les structures visées par les dénonciations sont entre autres : des Départements Ministériels, des structures administratives, judiciaires ou communales, des Ambassades, des Sociétés.

A l'examen, lesdites dénonciations visent essentiellement des pratiques attentatoires aux deniers publics, même si dans la plupart des cas les plaignants n'apportent pas de preuves suffisantes pour étayer leurs déclarations.

7.2 TRAITEMENT DES DOSSIERS

D'une manière générale, le Bureau s'est efforcé de donner une suite écrite à toutes les correspondances y compris celles dont l'objet n'entre pas dans son champ de compétence, à l'exception des lettres anonymes. Les dossiers se répartissent comme suit (voir le graphique ci-dessous) :

• Malversations et détournements de deniers publics	: 18
• Régularisations de situations administratives	: 5
• Dénonciations de faits divers	: 27
• Violations des règles des marchés publics	: 5
• Problèmes fonciers	: 5



Par ailleurs, comme la loi l'y autorise, le Vérificateur Général a confié le traitement de certains dossiers à des structures plus indiquées selon la nature des plaintes.

1. Dossiers transmis au Procureur de la République : 3

Ils concernent des faits que le bureau a jugé avérés ou suffisamment graves pour motiver l'ouverture d'une enquête judiciaire.

- Fait de détournement dénoncé dans le cercle de Bafoulabé ;
- Fait de corruption signalée par un chef de département ;
- Dénonciation de la pratique de sociétés écrans.

2. Saisine du Médiateur de la République : 2

Deux dossiers de l'année 2004, relatifs à des régularisations de situation administrative, ont été envoyés à Mme le Médiateur de la République. Ils ont été traités par ses services et une suite a été donnée à leurs auteurs.

3. Demande d'envoi de missions conjointes de contrôle : 2

Le Vérificateur Général a sollicité du Premier Ministre, l'envoi de deux missions conjointes avec le Contrôle Général des Services Publics, suite à des dénonciations de détournement de deniers publics dans des Ambassades du Mali à l'étranger.

4. Dossier transmis à une Structure d'enquête : 1

A la demande du Vérificateur Général une structure d'enquête policière a diligenté un dossier de fraude puis lui a transmis ses conclusions.

5. Dossiers classés : 26

Ils comprennent les dossiers n'entrant pas dans le champ de compétence du Vérificateur Général pour diverses raisons.

6. Dossiers en instance de traitement : 11

Le bureau a par ailleurs transmis au Procureur de la République de la CIII près le Tribunal de première instance de Bamako de son propre chef, une plainte contre la DAF d'un Département Ministériel.

Le Bureau se propose de poursuivre la campagne d'information sur ses missions afin que les plaintes des citoyens soient mieux ciblées.

CONCLUSION

Des difficultés sont apparues dès le démarrage des premières missions. L'incompréhension du milieu des affaires, en ce qui concerne l'accès aux informations financières de certaines entités, a beaucoup limité l'étendue des travaux de vérification. A cela s'ajoute l'obstruction voire l'hostilité de certaines administrations d'Etat, quelquefois au niveau même de la superstructure étatique.

En dépit de ces pesanteurs, le Vérificateur Général a pu mener ses missions. Ainsi, parmi les structures contrôlées, les vérifications ont mis en évidence un manque à gagner pour l'Etat de 15 587 896 837 F CFA (dont 12 959 404 363 F CFA au titre de la TVA et des protocoles non valides signés avec le fisc, et 2 628 492 474 F CFA de droits de douane) concernant six entités dont trois sociétés, deux administrations (Directions Générales des Douanes et des Impôts), et la Mairie du District de Bamako. En prenant le coût moyen des infrastructures et des prestations, ce montant aurait permis à l'Etat de financer l'une des réalisations ou actions suivantes :

- 130 kms de routes bitumées ou 445 kms de routes en terre modernes,
- 26 lycées classiques ou 445 blocs de 3 salles de classe équipées avec bureaux, magasins et commodités,
- 6836 pompes à motricité humaine, ou 693 puits citernes, ou 842 puits modernes,
- 1559 dispensaires, ou 1075 maternités, ou 693 Centres de Santé Communautaires (CSCOM), ou 78 Centres de Santé de Référence,
- 15 journées nationales de vaccination contre la poliomyélite ou 26 journées contre la rougeole.

Ces chiffres suscitent un certain nombre d'interrogations.

Tout d'abord, comme il a été expliqué dans le présent rapport, la vérification de la TVA a souffert des manœuvres dilatoires organisées par le CNPM notamment. Il est donc important pour l'Etat de savoir à combien s'élèverait la fraude sur la TVA et les droits de douane si la mission avait pu couvrir un nombre significatif d'entités.

Ensuite, depuis l'indépendance, à combien peut-on chiffrer le volume des ressources publiques dilapidées dans les circuits de la corruption ?

L'on peut se demander également combien, pendant cette période, a coûté la mauvaise gestion des deniers publics. En effet, dans un contexte comme celui du Mali, l'absence de recherche d'efficacité et d'efficience dans la gestion des structures publiques, programmes et projets est aussi létale que la corruption elle-même. Bien que l'avènement des budgets-programmes aille dans le sens de cette recherche, les résultats sont loin de ceux escomptés.

Par ailleurs, des dysfonctionnements administratifs se sont révélés au niveau de dépenses publiques, entraînant notamment des déperditions de ressources et une mauvaise exécution des marchés publics.

Dans un monde qui a amorcé des mutations si importantes et si rapides, il serait salutaire que notre pays se dote des moyens d'opérer à temps les changements salutaires. Dans cette optique, le Bureau du Vérificateur Général a un rôle éminent à jouer. Encore faudrait-il qu'il ait les moyens d'exercer pleinement sa partition d'observatoire privilégié des dysfonctionnements dans la gestion des affaires publiques au Mali, et de promouvoir efficacement l'avènement de la bonne gouvernance dans notre pays.

C'est pourquoi il est capital que les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire apportent tout leur concours à notre jeune institution pour assurer son succès, qui sera celui du pays tout entier.

Notamment, il serait opportun que des signaux très forts soient envoyés par les pouvoirs publics aux adeptes de l'impunité, pour marquer très clairement le fait que le Mali est en train de tourner la page par rapport à la corruption et la mauvaise gestion des deniers publics.

En outre, les autorités se doivent d'endiguer très rapidement les blocages, par rapport aux missions de vérification, orchestrés par des personnes peu soucieuses des intérêts et du devenir du Mali, dont l'unique dessein semble être de continuer en toute quiétude leur action de prédation.

Par ces différentes actions, la volonté politique des dirigeants d'asseoir une bonne gouvernance au Mali sera nettement perçue. Ceci est nécessaire afin que le travail du Bureau du Vérificateur Général soit efficace. Cependant, il est tout aussi important que la société civile s'approprie les missions du Vérificateur Général.

Pour sa part, le Bureau du Vérificateur Général mettra en place un système de suivi des recommandations formulées à l'issue des missions de vérification, ainsi que des dossiers transmis au Procureur de la République.

De plus, dans la loi instituant le Vérificateur Général, les dispositions pouvant présenter des difficultés d'interprétation ou d'exécution devront être modifiées ou précisées. Des propositions seront faites dans ce sens aux autorités par le Bureau.

Dans un contexte national et international de promotion d'une administration publique performante et transparente, et de responsabilisation des acteurs de la gestion publique, le Bureau entend accompagner et encourager les processus de réforme sous un angle critique.

Pour la suite de sa mission, le Bureau du Vérificateur Général continuera à privilégier l'approche pédagogique. Dans ce sens, il entend participer aux côtés des autres structures de contrôle à l'amélioration de l'information financière, la transparence et l'imputabilité des dirigeants, convaincu, qu'aucune nation ne peut assurer son indépendance en ne comptant que sur l'apport extérieur.

Quoi qu'il en soit, le défi est de taille. Pour le relever, la volonté politique des dirigeants, et le soutien de toutes les parties prenantes sont nécessaires.

La crédibilité et le développement de notre pays sont à ce prix.

ANNEXE

Répartition des dossiers suivant leur objet en 2004 :

OBJET	INDICATION	NBRE	Suite réservée
Dénonciations de malversations, Mauvaise gestion, Détournement de deniers publics, Corruption	UMPP SUKALA Commission Franco Mali Ambassade du Mali à Malabo Ministre Agriculture Ambassade du Mali à Addis Abeba Représentant 46 villages de la Commune de Sadiola BHM	8	Classé Classé (CASCA) PR CIII (suite judiciaire) 1 ^{er} Ministre (Mission de contrôle conjointe) PR CIII (enquête de Police) Voir supra (Mission de contrôle conjointe) Prescrit (Avis de classement sans suite Parquet de Kayes) Traité
Réclamations administratives	Makan Kouyaté Boukari Morba	2	Médiateur Médiateur
Note d'info	Moussa Diallo C /Prefet de Kolokani Conflit individuel de travail Comptable DR Santé Segou SADI Inspecteur du Trésor Ambassade du Mali à Berlin	6	Classé Classé Classé Classé Classé Classé
Faits signalés relatifs à la fraude	PMU Mali	1	Enquête de Police (DGSE)
Violation des règles des Marchés Publics	Afrique Auto Abdoul Wahab (Ministère Education) Projet Cité Adm Cabinet Konaté Gaussou Abdoul Mali Plus Boubou Bathily (Ministère Education)	3	Instance 2006 Instance 2006 Instance 2006
Total		20	

Répartition des dossiers suivant leur objet en 2005:

OBJET	INDICATION	NBRE	Suite réservée
Dénonciations de malversations, Mauvaise gestion, Détournement de deniers publics, Corruption	Pratiques attentatoires aux deniers publics (c/ Maire Koury) Mairie CII Malversations DAF Santé Demande d'audit des missions et crédits de fonctionnement du Ministère des Finances Collectif exploitants de Niono Audit de gestion financière Commune de Baya ADITS DR-Sotelma Kayes Ministère Culture (demande de vérification) AGETIPE (demande d'audit financier)	9	Classé Instance Classé Instance Instance Instance Traité Instance Instance
Réclamations administratives	Litige Client / BDM à propos de relevés de comptes Droit d'avancement opérateur à Sadiola Droit de travail (Daoud Maslough à Ourzazate Maroc)	3	Classé (PR Kayes) Classé (Affaire instruite par le Parquet) Répondu
Problèmes fonciers	Mécanicien Bakaribougou c / CII au sujet de l'occupation d'un espace Occupation illégale de parcelle d'habitation Régularisation de site villageois Concession rurale à Kassela El Hadj Banzoumana Fofana opérateur économique	5	Répondu Répondu Répondu Répondu Répondu (En instance devant les Tribunaux)

Répartition des dossiers suivant leur objet en 2005 : (suite)

OBJET	INDICATION	NBRE	Suite réservée
Note d'info	AMAM-SA	5	Répondu
Demandes d'intervention	Association des malades de la lèpre		Répondu
Différends au sein d'association	Intervention en vue de l'inscription d'un étudiant		Classé
	Collectif des médecins IOTA		Classé (mission CGSP)
	Déclaration solennelle groupement associations CIV	classé	
Faits signalés	Vol de biens saisis	15	Classé
	Vol de bétail impuni		Classé
	Dysfonctionnement adm et technique à Malitel		Traité (cf missions 2005)
	Contestation factures EDM		Répondu
	Fraude à PMU		Classé
	Fraude sur les recettes (infrastructures aéroportuaires)		Instance
	Douanes / Total Mali		classé
	Pratiques peu orthodoxes à SNF		Répondu
	Malversation au LNS		CI (I InspSanté)
	Dénonciation d'un commerçant import –export		PR CIII (enquête)
	Commission de distribution de céréales Douentza		Classé
	Plainte contre un réseau de corruption (héritiers feu B Niang)		Répondu
	Malversations à la Direction Nationale de la Géologie		Classé
	Dénonciation Trésorier payeur de Sikasso	Classé	
	DAF Ministère Santé	classé	
Violation des règles des Marchés Publics	DAO AMADER (Unit Export Limited Sarah K)	3	Répondu
	DAO n° 6 (CFAO Motor)		Instance
	PYRAMIDION		Traité
Total		40	