



Le Vérificateur Général du Mali

RAPPORT ANNUEL

2010

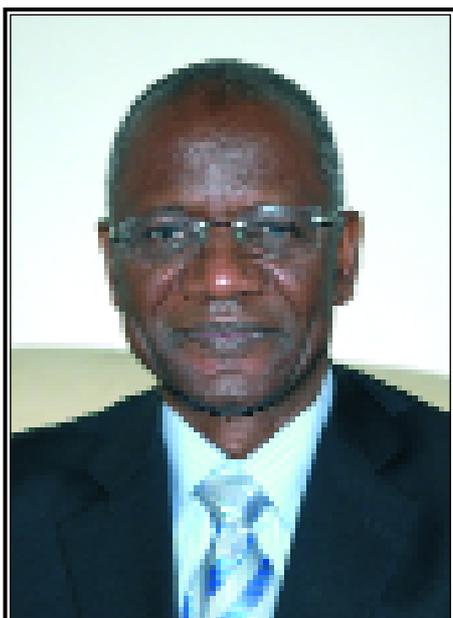
Bureau du Vérificateur Général

Le Vérificateur Général du Mali

RAPPORT ANNUEL

2010

Bureau du Vérificateur Général



M. Sidi Sosso DIARRA
Vérificateur Général du Mali

Le présent rapport annuel, le sixième du genre, s'inscrit à la fois dans une tradition désormais bien établie et dans les obligations qui m'incombent de par la loi. Il présente cependant la particularité d'être le dernier que je produis dans le cadre de mon mandat. Aussi, le grand plaisir que j'ai toujours eu à échanger avec vous, à cette occasion, sur les réalisations et les défis du Bureau du Vérificateur Général, est-il empreint cette fois-ci d'une certaine émotion.

Au titre de l'année 2010, le Bureau du Vérificateur Général a produit 27 rapports, contre 43 en 2009. Cette situation s'explique par la relative brièveté du temps consacré aux missions (8 mois en 2010 au lieu de 12 mois en 2009), du fait de la finalisation des différents manuels de procédures, de l'organisation de missions-pilotes, et du

nombre important de sessions de formation organisées au profit du personnel technique.

Ainsi, les travaux effectués pour aboutir à ce rapport annuel se sont appuyés sur la qualité des Ressources Humaines du Bureau du Vérificateur Général, sur des procédures et méthodologies de travail mieux adaptées aux besoins et au contexte, et sur l'utilisation des outils informatiques (analyse de données, Internet, Intranet, messagerie électronique, etc.).

Au Mali, la corruption continue d'absorber une part considérable des ressources nationales, ce qui, comme je l'ai déjà souligné par le passé, hypothèque gravement les chances de développement et constitue une menace pour la paix sociale de notre pays. A ce titre, le niveau du manque à gagner révélé par le présent rapport (34,8 milliards de FCFA) reste préoccupant.

Pour ancrer la démocratie et la bonne gouvernance dans notre jeune république, moraliser la gestion des affaires publiques, et asseoir la légitimité et la crédibilité des acteurs publics vis-à-vis des citoyens, la lutte contre ce fléau demeure plus que jamais une nécessité impérieuse. De même, des sanctions doivent être clairement prises contre tous les auteurs des dilapidations des fonds publics.

Cependant, cet aspect répressif, bien que nécessaire, est loin de constituer la préoccupation majeure du Bureau. En effet, après avoir recensé les principaux types de dysfonctionnements qui sont sources de déperdition financière, il convient de susciter toutes les mesures propres à corriger ces faiblesses et à optimiser l'utilisation des ressources publiques. C'est pourquoi une place importante a été réservée aux vérifications de performance et suivi des recommandations issues des précédentes missions.

Les activités menées en 2010 m'ont donné l'occasion d'apprécier l'estime, la confiance et le soutien de tous mes collaborateurs ainsi que la compréhension, la collaboration et l'adhésion réelles des entités vérifiées. Néanmoins, l'effort de communication et de pédagogie doit être intensifié pour persuader certaines structures, notamment les Administrations financières, à mieux collaborer avec le BVG en matière d'accès à l'information.

Dans le même ordre d'idées, je réitère ici l'inquiétude que j'ai exprimée dans mon message du rapport annuel 2009, devant les incertitudes de la réforme institutionnelle en cours d'élaboration, qui laissent planer des menaces sur l'ancrage institutionnel, la pérennité et l'autonomie du Bureau du Vérificateur Général. Certains signaux récemment envoyés par les pouvoirs publics viennent conforter ce sentiment de malaise.

Pourtant, par-delà les critiques, force est de constater que l'institution du Bureau du Vérificateur Général a enrichi et dynamisé le contrôle de la gestion publique au Mali. Cet élan positif gagnerait à être renforcé. C'est la raison pour laquelle il est primordial que les hautes autorités du pays continuent à apporter au BVG un soutien réel et permanent, et que le peuple malien partage ses observations, suive ses travaux et veille sur son indépendance.

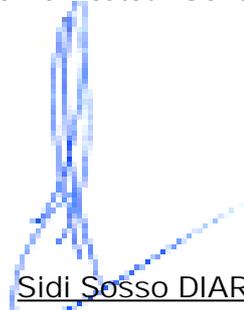
Pour terminer, ce dernier rapport annuel de mon mandat m'offre l'occasion insigne d'exprimer ma sincère gratitude aux autorités, au peuple malien, à mes collaborateurs, aux entités vérifiées, à la société civile, aux media, aux partenaires techniques et financiers et à tous ceux qui croient au BVG et à son œuvre.

Je salue les femmes et les hommes qui m'ont accompagné à chaque instant, pour leur estime, leur confiance, leur soutien, leur abnégation et leur professionnalisme.

Je formule, sincèrement, le vœu que le Bureau du Vérificateur Général poursuive son action dans l'esprit et la forme qui ont prévalu à son institution.

Bamako, le 28 février 2011

Le Vérificateur Général,



Sidi Sosso DIARRA
Chevalier de l'Ordre National

La loi n° 03-030 du 25 août 2003 dispose, en son article 17, que le Vérificateur Général doit :

“Élaborer un rapport annuel qu’il adresse au Président de la République, au Premier Ministre au Président de l’Assemblée Nationale. Ce rapport fait la synthèse des observations, analyses, critiques et suggestions formulées par le Vérificateur Général pendant la période de référence. Le rapport annuel est rendu public et publié au journal officiel.”

Ainsi, les faits énoncés dans le présent rapport annuel sont une synthèse et non une compilation de l’ensemble des constatations dans les rapports individuels.

INTRODUCTION	11
1. Environnement du Bureau du Vérificateur Général	12
2. Principales réalisations	13
3. Nature des missions et domaines couverts	14
4. Respect du principe du contradictoire	15
5. Faits saillants du rapport annuel	15
CHAPITRE I	
SUIVI DES RECOMMANDATIONS	19
PREAMBULE	20
1.1. Commissariat à la Sécurité Alimentaire	
Suivi des recommandations de 2007	21
1.2. Direction Administrative et Financière du Ministère de la Culture	
suivi des recommandations de 2006	24
1.3. Gestion des baux administratifs par la Direction Générale de	
l'Administration des Biens de l'Etat	
Suivi des recommandations de 2007	26
1.4. Gestion des créances de l'ex-BDM par la BDM sa	
Suivi des recommandations de 2007	28
1.5. Programme d'Appui au Renforcement de l'Equité Hommes /	
Femmes pour la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une	
bonne gouvernance / PAREHF	
Suivi des recommandations de 2007	30
CHAPITRE II	
SERVICES D'ASSIETTE ET DE RECOUVREMENT	33
2.1. Perception des droits et taxes sur les produits pétroliers	
Vérification Financière	34
CHAPITRE III	
DEVELOPPEMENT RURAL ET ENVIRONNEMENT	39
3.1. Agence Nationale de Gestion des Stations d'Épurations du Mali	
Vérification financière et de performance	40
3.1.1. Dépenses et recettes Agence Nationale de Gestion des	
Stations d'Épurations du Mali	41
3.1.2. Gouvernance, Gestion des ressources humaines et efficacité	
du traitement des eaux usées - ANGESEM	45
3.2. Gestion financière de l'Institut d'Économie Rurale	
Vérification financière	49
3.3. Gestion des ressources forestières et fauniques par la Direction	
Nationale des Eaux et Forêts	
Vérification de performance	51

3.4. Projet de Conservation et de Valorisation de la Biodiversité du Gourma et des Eléphants	
Vérification financière	55
3.5. Unité de Gestion du Projet D'Aménagement du Périmètre de Manincoura	
Vérification financière	57
CHAPITRE IV	
EDUCATION, SANTE ET DEVELOPPEMENT SOCIAL	61
4.1. Gestion des bourses et allocations par le Centre National des Œuvres Universitaires	
Vérification financière	62
4.2. Institut d'Ophtalmologie Tropicale en Afrique	
Vérification financière	66
4.3. Direction Nationale de la Promotion de la Femme	
Vérification de performance	69
CHAPITRE V	
SECURITE ALIMENTAIRE	71
5.1. Gestion du fonds alimentaire du Japon par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire	
Vérification financière	72
5.2. Office des Produits Agricoles du Mali	
Vérification financière et de performance	76
5.2.1. Achats, stockages et ventes de céréales par l'Office des Produits Agricoles du Mali	
Vérification financière	77
5.2.2. Office des Produits Agricoles du Mali	
Vérification de performance	80
CHAPITRE VI	
ADMINISTRATION TERRITORIALE ET SECURITE INTERIEURE	83
6.1. Mission d'Appui a la Consolidation de l'Etat Civil	
Vérification de performance	84
6.2. Recettes et dépenses liées à la délivrance des passeports et titres de séjour à la Police des Frontières	
Vérification financière	87
CHAPITRE VII	
DIRECTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES	91
7.1. Direction Administrative et Financière du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale	
Vérification financière	92
7.1.1. Marchés, achats courants et dépenses de régie	93
7.1.2. Recettes et dépenses des Ambassades et Consulats du Mali	96

7.2. Direction Administrative et Financière du Ministère de la Jeunesse et des Sports	
Vérification financière	100
7.3. Marchés, achats courants et dépenses de régie Direction Administrative et Financière du Ministère de la Justice	
Vérification financière	102
7.4. Etude transversale sur les Directions Administratives et Financières des départements ministériels	105
CHAPITRE VIII	
SAISINE RECUE	111
8.1. Point des saisines reçues	112
8.2. Acquisition d'un simulateur de conduite de véhicules lourds et gestion financière de l'Institut National de Formation en Equipement et Transport	
Vérification financière	113
8.3. Exécution des financements GAVI par la Direction Administrative et Financière du Ministère de la Santé	
Vérification financière	117
CONCLUSION	120

ACCT	Agence Comptable Centrale du Trésor
ADIT	Acompte sur Divers Impôts et Taxes
ANGESEM	Agence de Gestion des Stations d'Épuration du Mali
ARMDS	Autorité de Régulation des Marchés publics et Délégation de Services Publics
BAD	Banque Africaine de Développement
BDM SA	Banque de Développement du Mali Société Anonyme
BNPP	Bureau National des Produits Pétroliers
BVG	Bureau du Vérificateur Général
CA	Conseil d'Administration
CAF	Coût Assurance Frêt
CENOU	Centre National des Œuvres Universitaires
CMO	Cellule de Mise en Œuvre
CMP	Code des Marchés Publics
CPS	Cellule de Planification et Statistiques
CRRA	Centre Régional de Recherche Agricole
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
CSCOM	Centre de Santé Communautaire
CSCRP	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
D.24	Déclaration 24
DAF	Direction Administrative et Financière
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DFM	Direction des Finances et du Matériel
DGABE	Direction Générale de l'Administration des Biens de l'Etat
DGD	Direction Générale des Douanes
DGMP	Direction Générale des Marchés Publics
DGPN	Direction Générale de la Police Nationale
DNEF	Direction Nationale des Eaux et Forêts
DNPF	Direction Nationale de la Promotion de la Femme
DNTCP	Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPF	Direction de la Police des Frontières
DREF	Direction Régionale des Eaux et Forêts
DT	Département des Travaux
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPH	Etablissement Public à caractère Hospitalier
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPST	Etablissement Public à caractère Scientifique et Technologique
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Fonds des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture)
FAST	Faculté des Sciences et Techniques
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FENASCOM	Fédération Nationale des Associations de Santé Communautaire du Mali

FMPOS	Faculté de Médecine de Pharmacie et d'Odonto-Stomatologie
FSA	Fonds de Sécurité Alimentaire
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunisation (Alliance Mondiale pour les Vaccins et l'Immunisation)
GRH	Gestion des Ressources Humaines
IER	Institut d'Economie Rurale
INFET	Institut National de Formation en Equipement et Transport
IOTA	Institut d'Ophtalmologie Tropicale d'Afrique
IUG	Institut Universitaire de Gestion
MACEC	Mission d'Appui à la Consolidation de l'Etat Civil
MAECI	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
MC	Ministère de la Culture
MPFEF	Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille
NERICA	New Rice for Africa (Nouveau Riz pour l'Afrique)
NIF	Numéro d'Identification Fiscale
OCCGE	Organisation de Coopération et de Coordination pour la Lutte contre les Grandes Endémies
ONAP	Office National des Produits Pétroliers
OPAM	Office des Produits Agricoles du Mali
PAG	Plan d'Aménagement et de Gestion
PAGAM/GFP	Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques
PAPIM	Projet d'Aménagement du Périmètre Irrigué de Manincoura
PAREHF	Programme d'Appui au Renforcement Équité Homme Femme
PCVBGE	Projet de Conservation et de Valorisation de la Biodiversité du Gourma et des Eléphants
PDG	Président Directeur Général
PGT	Paierie Générale du Trésor
PNLC	Programme National de Lutte contre la Cécité
PNSA	Programme National de Sécurité Alimentaire
PNUD	Programme des nations Unies pour le Développement
PPIV	Petits Périmètres Irrigués Villageois
PPM	Pharmacie Populaire du Mali
PRED	Programme de Réforme Économique pour le Développement
PTF	Partenaire Technique et Financier
RINLCAO	Réseau des Institutions Nationales de Lutte contre la Corruption en Afrique de l'Ouest

SDA	Schéma Directeur d'Approvisionnement
SIE	Stock d'Intervention de l'Etat
SNS	Stock National de Sécurité
TEC	Tarif Extérieur Commun
TIPP	Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UGP	Unité de Gestion du Projet
UP	Unité de Prétraitement

INTRODUCTION

Environnement du Bureau du Vérificateur Général

Principales réalisations

Nature des missions et domaines couverts

Respect du principe du contradictoire

Faits saillants du rapport annuel

1. Environnement du Bureau du Vérificateur Général

Sérénité et abnégation ont marqué l'environnement interne du Bureau du Vérificateur Général (BVG) en 2010.

Les relations interpersonnelles des collaborateurs sont demeurées franches et cordiales. Les liens sociaux se resserrent de plus en plus. En témoigne la spontanéité des mouvements de solidarité et d'empathie dans les moments de joie et de peine qu'a connus le personnel.

L'abnégation est nettement perceptible dans la diligence avec laquelle chaque membre du personnel s'acquitte de ses obligations. La publication du présent rapport annuel, seulement huit mois après le précédent, démontre que tous les collaborateurs se sont adonnés à leurs tâches respectives avec célérité.

L'esprit d'équipe s'améliore. La quête d'excellence et la culture d'entreprise se concrétisent et se renforcent chaque jour davantage. Cet élan doit être maintenu et encouragé. Le lancement en février 2010 du "Prix d'Excellence du Vérificateur Général" a apporté une pierre de plus dans l'établissement d'une saine émulation au sein du personnel.

L'année 2010 a également été placée sous le signe du renforcement des capacités. Elle a, en effet, vu l'achèvement des trois principaux manuels de procédures et de leurs guides d'utilisation (vérification de performance, vérification financière, procédures administratives et financières). Le personnel a bénéficié de nombreuses sessions de formation non seulement pour mieux s'approprier ces manuels et guides, mais aussi pour améliorer son aptitude au leadership, à l'audit et à différentes activités opérationnelles.

Le climat de sérénité et de recherche de qualité, qui prévaut au sein du BVG, l'aide à entretenir une bonne collaboration avec les entités vérifiées. Celles-ci, en général, font preuve d'une adhésion réelle tant aux objectifs qu'aux méthodes de travail du BVG. Pendant l'exercice 2010, les vérifications se sont déroulées dans la sérénité et la courtoisie. Les taux de mise en œuvre des recommandations, malgré les disparités, en attestent la pertinence, et surtout le degré élevé de leur acceptation par les structures de l'Etat.

Au plan international, le bien-fondé de l'institution d'un Vérificateur Général par les hautes autorités du Mali se confirme. En effet, les horizons de coopération internationale du BVG s'élargissent de manière significative. A ce titre, la coopération avec le BVG-Canada se poursuit à travers la mise en œuvre du projet d'appui signé entre le Mali et le Canada. De même, des pays comme la Chine, la Suède et la Norvège ont à l'étude des schémas de coopération pour appuyer le BVG.

Par ailleurs, le BVG participe activement aux travaux du Réseau des Institutions Nationales de Lutte contre la corruption en Afrique de l'Ouest (RINLCAO) et du mécanisme d'examen de la Convention des Nations Unies contre la Corruption.

En outre, le BVG développe des relations de partage d'expérience avec des pays africains : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo Brazzaville, Ethiopie, Gabon, Guinée Conakry, Niger, République Démocratique du Congo, Rwanda.

Ces sollicitations et sollicitudes nourrissent l'espoir de voir le Bureau du Vérificateur Général consolider son ancrage et renforcer sa pérennité dans l'architecture de contrôle au Mali.

2. Principales réalisations

Les résultats atteints au cours de la période de couverture du présent rapport annuel se résument comme ci-dessous.

- Sur le plan de la vérification

Le BVG a effectué 26 missions. Parmi elles figurent trois missions-tests réalisées avec l'appui de l'École de la Fonction Publique du Canada et du cabinet international d'audit Ernst & Young. Ces trois missions ont consisté à appliquer sur le terrain le projet de manuel de vérification financière afin de l'adapter au contexte malien.

Par ailleurs, une étude transversale a été menée sur les Directions Administratives et Financières de ministères ayant fait l'objet de vérifications antérieures du BVG.

- Sur le plan du renforcement des capacités

La période a été marquée par l'acquisition d'outils essentiels de travail :

- Manuel de vérification financière et guide y afférent,
- Manuel de vérification de performance et guide y afférent,
- Manuel de procédures administratives et financières,
- Guide pour le suivi des recommandations,
- Charte de sécurité informatique.

Des formations ont été suivies par le personnel du Bureau du Vérificateur Général sur :

- la vérification de performance,
- la vérification financière,
- le leadership,
- la comptabilité matières,
- la Gestion Axée sur les Résultats.

Le Vérificateur Général a effectué un voyage d'étude en Norvège et en Suède pour ouvrir de nouveaux horizons de partenariat avec d'autres bureaux de vérification reconnus dans le monde.

Le projet d'appui aux institutions d'audit et corps de contrôle des finances publiques a été clôturé au cours de la période. Il a largement atteint ses objectifs.

Le BVG a aussi continué à bénéficier de l'appui technique du BVG Canada dans plusieurs domaines tels que la vérification, la gestion des Ressources Humaines, la communication des rapports et l'informatique.

- Sur le plan de la communication et des relations publiques

Le Vérificateur Général a participé à la conférence de l'UFAI¹ tenue à Abidjan. A cette occasion, un hommage a été rendu au travail accompli par le BVG.

¹ Union Francophone de l'Audit Interne

La Journée du personnel, organisée en février 2010, a été le point culminant du renforcement de la communication interne et de la récompense du mérite au sein du BVG. Par ailleurs, le système de communication interne électronique s'est fortement amélioré grâce à la mise en place de l'Intranet.

3. Nature des missions et domaines couverts

Dans le cadre de son programme d'activité 2010, le BVG a effectué 26 missions de vérification réparties comme suit :

- 14 vérifications financières,
- 5 vérifications de performance,
- 5 suivis de recommandations,
- 2 vérifications sur saisine reçue.

Il a également mené une étude transversale sur les Directions Administratives et Financières des ministères.

Domaines couverts :

- Services d'assiette et de recouvrement : Bureau National des Produits Pétroliers (Direction Générale des Douanes).
- Développement rural et environnement : Direction Nationale des Eaux et Forêts, Projet de conservation et de Valorisation de la Biodiversité du Gourma et des Eléphants, Projet d'Aménagement du Périmètre Irrigué de Manincoura, Institut d'Economie Rurale, Agence Nationale de Gestion des Stations d'Épuration du Mali.
- Education, santé et développement social : Centre National des Œuvres Universitaires, Institut d'Ophtalmologie Tropicale d'Afrique, Direction Nationale de la Promotion de la Femme.
- Sécurité alimentaire : Commissariat à la Sécurité Alimentaire, Office des Produits Agricoles du Mali.
- Administration Territoriale et Sécurité Intérieure : Mission d'Appui à la Consolidation de l'Etat Civil, Direction de la Police des Frontières.
- Directions Administratives et Financières (DAF) : Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale, Ministère de la Justice, Ministère de la Jeunesse et des Sports.
- Suivi des recommandations : Commissariat à la Sécurité Alimentaire, Gestion des créances de l'ex-BDM par la BDM S.A, DAF du Ministère de la Culture, Programme d'Appui au Renforcement de l'Équité Hommes-Femmes, Direction Générale de l'Administration des Biens de l'Etat.
- Saisines : Institut National de Formation en Equipement et Transport, Fonds Alliance GAVI (Ministère de la Santé).
- Etude transversale : 13 DAF de ministère ayant fait l'objet de vérifications antérieures.

4. Respect du principe du contradictoire

Le Vérificateur Général, conformément à la loi, s'est toujours fait un devoir de permettre à chaque structure vérifiée d'exposer et de défendre son point de vue sur les constats effectués par les missions.

Au-delà de cette obligation légale cependant, le respect strict du principe du contradictoire est devenu, au fil du temps, une des valeurs cardinales du Bureau du Vérificateur Général et un pilier incontournable de la qualité de ses travaux.

A la fin des travaux sur le terrain, une séance de restitution est organisée entre l'équipe du BVG et les responsables de la structure, au cours de laquelle l'équipe de vérification présente les principales constatations, requiert les commentaires et explications de l'entité vérifiée et un rapport provisoire est rédigé. Ce rapport est alors transmis à l'entité vérifiée pour des observations écrites de la part de celle-ci. Les éléments de cette réponse écrite, dès réception, sont à leur tour analysés par l'équipe de vérification afin de prendre en compte les observations pertinentes fournies par l'entité vérifiée.

Le rapport provisoire est à nouveau corrigé en y intégrant les éléments jugés acceptables par l'équipe de vérification et devient alors le rapport définitif. La réponse écrite de l'entité est, soit intégrée entièrement dans le rapport définitif lorsqu'elle est de taille raisonnable et concise, soit insérée dans l'un des dossiers de travail de l'équipe, dans le cas contraire. Le rapport inclut également les copies de tous les documents ayant contribué à la mise en œuvre de la procédure contradictoire.

La procédure ainsi décrite s'applique à toutes les entités vérifiées. Il convient, cependant, de rappeler que le BVG doit, à un moment donné, prendre la responsabilité de mettre fin aux manœuvres visant à retarder, voire empêcher la clôture de certaines missions. Par exemple, certaines structures envoient des pièces justificatives bien après l'émission du rapport définitif ou proposent de revenir sur la procédure contradictoire longtemps après la fin de la mission.

5. Faits saillants du rapport annuel

Concernant les services d'assiette et de recouvrement

Le BVG a réalisé une vérification financière au Bureau National des Produits Pétroliers (BNPP) sur la perception des droits et taxes sur les produits pétroliers.

Les déperditions financières constatées au niveau de ce Bureau s'élèvent 13,51 milliards de FCFA et représentent environ 38,82% du montant total du manque à gagner. Elles sont dues à la minoration de valeur CAF et de TIPP, à la liquidation des droits de douane sur des bases différentes de celles des arrêtés du Ministre de l'Economie et des Finances, à la livraison des produits avant l'acquittement des droits et taxes.

Concernant le secteur de l'Éducation, de la Santé et du Développement Social

Au Centre National des Œuvres Universitaires (CENOU), la gestion des bourses et allocations n'est pas encadrée par des procédures formalisées. Cette situation a donné lieu à un manque à gagner total de 7,42 milliards FCFA dû à la mauvaise gestion.

L'IOTA n'a pas une bonne maîtrise de ses activités. Sa gestion financière est affectée par de nombreuses irrégularités qui ont entraîné un manque à gagner de 93,44 millions de FCFA dont 45,54 millions de FCFA de fraudes.

A la Direction Nationale de la Promotion de la Femme (DNPF), les postes prévus dans le cadre organique ne sont pas toujours pourvus alors que les compétences requises existent au sein du personnel. Le plan de formation n'est pas respecté et ne prend pas en compte les besoins de certaines directions régionales. La DAF du département de tutelle emploie parfois à d'autres fins les fonds destinés à la DNPF.

Concernant la Sécurité alimentaire

Le Mali, à travers le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA), a bénéficié du Gouvernement japonais, dans le cadre du fonds de contrepartie de l'aide alimentaire, d'un financement de 2,25 milliards de FCFA. Les dépenses effectuées sur ce fonds par le CSA n'ont pas toujours été conformes à la réglementation des marchés publics, ce qui a occasionné un manque à gagner de 1,72 milliard de FCFA.

Au cours de ses opérations d'achat, de stockage et de vente de céréales, l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM) a enregistré des pertes de 5,63 milliards de FCFA, dues essentiellement au non-respect des clauses des marchés et à la mauvaise gestion.

Par ailleurs, l'accessibilité et la disponibilité des céréales n'ont pas été effectives sur l'étendue du territoire national.

Concernant le développement rural et l'environnement

La gestion financière de l'Agence Nationale de Gestion des Stations d'Épuration du Mali (ANGESEM) a été affectée de faiblesses au niveau du contrôle interne ainsi que d'insuffisances et d'irrégularités dans la préparation et l'exécution des contrats.

Les irrégularités financières se sont élevées à 49,07 millions de FCFA, résultant du non-reversement de recettes et de non-justification de dépenses.

Dans un contexte de dégradation de la qualité de l'environnement due au manque d'infrastructures d'assainissement, les installations de prétraitement de certaines usines et la Station d'Épuration de Sotuba sont défectueuses. En outre, l'Agence expose son personnel aux émanations de gaz toxique liées à l'exploitation de la Station.

L'Institut d'Économie Rurale (IER) ne respecte pas toujours les dispositions de son Manuel de procédures relatives à la mise en concurrence pour les dépenses hors marché. Il a effectué des dépenses irrégulières à hauteur de 71,71 millions de FCFA.

La Direction Nationale des Eaux et Forêts (DNEF) a élaboré des Schémas Directeurs d'Approvisionnement et mis en place des Marchés Ruraux de Bois. Toutefois, divers dysfonctionnements empêchent la protection efficace des forêts et massifs villageois, victimes d'exploitations frauduleuses, de pressions pastorales, de feux de brousse et d'occupations illicites.

La DNEF ne fait pas un suivi des campagnes de reboisement et ne dispose pas de ressources financières suffisantes à la réalisation de ses activités.

L'Unité de Gestion du Projet d'Aménagement du Périmètre Irrigué de Manincoura (PAPIM) a commis plusieurs irrégularités, dont des émissions de chèques injustifiées, des cas de substitution des membres de son personnel à ses fournisseurs, des paiements à des fournisseurs fictifs. Le montant total de ces irrégularités s'élève à 838,93 millions de FCFA. A titre particulier, la réparation des véhicules a été facturée à plus de 13 millions de FCFA par véhicule en 2009.

Concernant les Directions Administratives et Financières

L'exécution budgétaire et la comptabilisation des opérations des ambassades vérifiées présentent des irrégularités : dépassements de crédit pour 3,8 milliards de FCFA, non-reversement de crédits non consommés pour 1,49 milliard de FCFA, absence de prise en charge par la Paierie Générale du Trésor de 3,31 milliards de FCFA de dépenses effectuées par les ambassades en dépassement de leurs crédits.

La DAF du Ministère de la Jeunesse et des Sports a effectué des dépenses non justifiées d'un montant de 399,72 millions de FCFA.

Au regard de l'étude transversale sur les Directions Administratives et Financières les réformes engagées par le Gouvernement vont dans la bonne direction, mais elles ne suffisent pas pour corriger significativement les faiblesses relevées. Entre autres, le cumul des fonctions incompatibles (commande, achat, réception, comptabilisation, mandatement) au sein des Directions des Finances et du Matériel pose de sérieux problèmes de régularité et de sincérité des opérations.

Concernant les saisines

Au niveau de l'Institut National de Formation en Equipement et Transport (INFET), la saisine relative à l'acquisition d'un simulateur de conduite de véhicules lourds est fondée. En effet, la procédure d'acquisition du simulateur a subi de nombreux dysfonctionnements. En outre, certaines irrégularités ont été relevées (dépenses sans pièces justificatives, détournement de leur objet de fonds du Budget Spécial d'Investissement).

La gestion des fonds GAVI par la DAF et les services du département de la Santé a enregistré de nombreuses irrégularités (incluant des dépenses non éligibles) de 92,89 millions de FCFA et des dépenses frauduleuses de 86,04 millions de FCFA.

Concernant le suivi des recommandations

Le suivi des recommandations occupe une place importante parmi les activités du BVG.

Celui-ci ne fait pas un suivi immédiat des recommandations qu'il a formulées pour une année donnée, mais il laisse un délai de deux à trois ans aux entités vérifiées pour qu'elles puissent les mettre en œuvre. Ainsi des recommandations de 2007 ont fait l'objet de suivi en 2010.

Ce suivi ne saurait en aucun cas se fonder uniquement sur les déclarations faites par les entités. C'est pourquoi le BVG a toujours privilégié les vérifications utilisant une méthodologie faisant une large place à l'examen du caractère effectif de la mise en œuvre des recommandations.

En 2010, le BVG a effectué 5 missions de suivi portant sur un total de 76 recommandations sur lesquelles 9 n'étaient plus applicables.

Sur les 67 restantes, 31 recommandations (46,3%) ont été totalement mises en œuvre, 13 (19,4%) ont été partiellement mises en œuvre et le reste, soit 23 recommandations (34,3%) n'ont pas été mises en œuvre.

Le taux de mise en œuvre le plus faible est imputable à la BDM SA (0%) pour sa gestion des créances de l'ex-BDM, et le taux le plus élevé concerne le PAREHF (82%).

Le tableau suivant résume l'état de mise en œuvre des recommandations suivies en 2010.

Entités vérifiées	Recommandations									
	Mises en œuvre		Partiellement mises en œuvre		Non mises en œuvre		Total applicable		Non applicable	Total
	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux		
Commissariat a la Sécurité Alimentaire 2007	10	30,30%	7	21,21%	16	48,48%	33	100%	7	40
DAF Culture 2006	4	57,14%	3	42,86%	0	0%	7	100%	0	7
Gestion des Baux administratifs par la DGABE 2007	3	50%	0	0%	3	50%	6	100%	1	7
Gestion des créances EX-BDM 2007	0	0%	1	25%	3	75%	4	100%	0	4
Programme d'Appui de Renforcement Équité Homme Femme PAREHF 2007	14	82,35%	2	11,76%	1	5,88%	17	100%	1	18
TOTAL	31	46,27%	13	19,40%	23	34,33%	67	100%	9	76

CHAPITRE I

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Commissariat à la Sécurité alimentaire

Direction Administrative et Financière du Ministère de la Culture

Gestion des baux administratifs par la Direction Générale de l'Administration des Biens de l'Etat/ DGABE

Gestion des créances de l'ex BDM par la BDM SA

Programme d'Appui au Renforcement de l'Equité Hommes / Femmes pour la Lutte contre la Pauvreté et la Promotion d'une Bonne Gouvernance /PAREHF

Quelques années après la réalisation de ses missions, le BVG procède au suivi des recommandations formulées afin de s'assurer que celles-ci ont été mises en œuvre et que les entités vérifiées ont remédié aux faiblesses qui avaient été soulevées.

Cet examen permet d'informer les parties prenantes des rapports quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les lacunes soulevées.

1.1. COMMISSARIAT A LA SECURITE ALIMENTAIRE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE 2007

Objet

Créé par décret n° 150/ P- RM du 18 mai 2004, le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) est rattaché à la Présidence de la République. Il a pour mission d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité alimentaire. En 2007, le Vérificateur Général a effectué une mission de vérification de performance portant, d'une part sur la disponibilité et l'accessibilité des produits de première nécessité, et d'autre part, sur la coordination et la gestion des stocks et des aides alimentaires, sur la période de janvier 2004 à juin 2007.

La mission avait relevé notamment, que les actions entreprises en matière de sécurité alimentaire n'ont pas contribué à améliorer efficacement et durablement la disponibilité des denrées de première nécessité. Les besoins de financement du Programme national de sécurité alimentaire n'ont pas été totalement satisfaits. Les rôles et responsabilités du CSA et des autres acteurs intervenant dans le secteur ne sont pas clairement définis. Il n'existe non plus ni un cadre de contrôle structuré ni un mécanisme de suivi des activités de sécurité alimentaire. Les recommandations issues de cette vérification devraient faire l'objet de mise en œuvre et de suivi dans le but d'améliorer la coordination et la gestion des aides alimentaires et de rendre disponibles et accessibles les produits de première nécessité.

La présente mission a pour objet de s'assurer que le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA), l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM), le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de l'Industrie, des Investissements et du Commerce ont effectivement pris des mesures pour corriger les lacunes relevées en 2007.

Pertinence

En dépit d'un accroissement de la consommation énergétique moyenne (passée en dix ans de 2252 Kcal par jour et par personne, à 2525 Kcal²), la sécurité alimentaire demeure une préoccupation pour les populations maliennes, en raison d'une forte exposition du pays aux aléas climatiques. Des fluctuations importantes du niveau des pluies d'une année à l'autre causent en effet une évolution en dents de scie des productions nationales de denrées de grande consommation. Le risque d'une insécurité alimentaire est donc permanent, tout au moins dans certaines zones du pays.

Par ailleurs, la flambée des prix des denrées de première nécessité est aujourd'hui une réalité à travers le monde. Au Mali, malgré la création du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) en mai 2004 et les actions de nombreux autres acteurs (départements ministériels, partenaires techniques et financiers et ONG), la sécurité alimentaire demeure un enjeu majeur pour les populations et le gouvernement.

² Enquête Malienne d'Evaluation de la Pauvreté 2001

Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire disposait en 2009 d'un budget annuel de fonctionnement de 358 millions de FCFA. De 2007 à 2009, les besoins en financement extérieur du Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA) s'élevaient à 113,97 milliards de FCFA sur lesquels 88,24 milliards de FCFA ont été couverts.

Constatations

Sur les 40 recommandations formulées aux différentes entités, 7 sont devenues non applicables. Sur les 33 restantes, 10 ont été mises en œuvre, soit 30%, 7 l'ont été partiellement, soit 21%, 16 n'ont pas fait l'objet de mise en œuvre, soit 49%. Ces recommandations concernent aussi bien le CSA que les autres acteurs impliqués dans la gestion de la sécurité alimentaire (OPAM, Ministères chargés des Finances, de l'Industrie et du Commerce).

Les principales recommandations et l'état de leur mise en œuvre sont résumés ci-dessous.

Le CSA et les autres intervenants dans le secteur de sécurité alimentaire ont mis en œuvre certaines recommandations

- Le Ministère chargé du Commerce a pris des dispositions pour le respect des engagements pris par les opérateurs économiques ayant bénéficié des exonérations : en effet, les opérations d'exonération de droits et taxes portant sur les produits de première nécessité sont suivies à travers des cahiers de charges ou de contrats signés entre l'Administration et les opérateurs économiques bénéficiaires.
- L'OPAM, dans l'approvisionnement des magasins, tient compte des habitudes alimentaires des populations.
- L'OPAM applique strictement les dispositions du contrat-plan ETAT/OPAM sur les pertes de céréales du Stock National de Sécurité (SNS) et prend des sanctions pour des cas de mauvaise gestion avérée (pertes au-delà des seuils admis).
- Les effectifs du personnel des magasins OPAM (Kayes et Gao) ont été convenablement ajustés.
- Les dispositions de l'article 15 contrat-plan Etat/OPAM en matière de Distributions Alimentaires Gratuites (DAG) sont rigoureusement appliquées.
- L'OPAM produit chaque année des tableaux-synthèse de l'ensemble des aides reçues et des utilisations qui en sont faites afin d'assurer une visibilité des utilisations des aides alimentaires.
- Le CSA a mis en place un cadre de contrôle structuré et un mécanisme de suivi rapproché de la gestion des banques de céréales afin de corriger certaines irrégularités constatées (détentions de recettes par les membres des Comités de gestion, gestion personnalisée etc.) et d'améliorer leur gestion.

D'autres recommandations n'ont pas été mises en œuvre :

- L'exécution du programme ne se fait pas de façon coordonnée et concertée entre le CSA et les autres acteurs intervenant dans le secteur de la sécurité alimentaire.
- Les besoins de financement au PNSA n'ont pas été totalement couverts : à ce jour le gap de financement est d'environ 25,7 milliards de FCFA.
- Les rôles, responsabilités et pouvoirs dans l'exécution des programmes et projets de sécurité alimentaire ne sont pas clairement définis et délimités en ce qui concerne les domaines d'intervention du CSA et des autres acteurs intervenant dans le secteur.
- Le CSA ne travaille pas en synergie avec le ministère en charge de l'agriculture pour doter les petits producteurs en équipements agricoles (charrue, bœufs d'attelage, motopompes, etc.) afin d'augmenter la productivité agricole.
- Les exonérations accordées par le Ministère en charge de l'Industrie et du Commerce ne se font pas à travers un mécanisme d'appel à la concurrence ouvert à tous les commerçants opérant dans le secteur.
- En outre, les appels à concurrence pour bénéficier des exonérations sur les importations de produits de première nécessité ne donnent pas suffisamment de temps aux postulants, où qu'ils soient dans le pays, pour faire acte de candidature.
- Il n'existe pas non plus une planification annuelle des attributions des exonérations des importations de denrées de 1ère nécessité, pour rendre le processus d'attribution des exonérations transparent et crédible.
- Le renforcement et l'adhésion de tous les acteurs impliqués dans la sécurité alimentaire passent par une relecture des différents textes régissant la sécurité alimentaire, qui à ce jour n'a pas été effectuée.
- Le CSA n'a mis en œuvre aucune session de formation au profit des membres des structures décentralisées pour la gestion des banques de céréales.

1.2. DIRECTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE 2006

Objet

A l'instar des autres départements ministériels, le Ministère de la Culture (MC) comporte en son sein une Direction Administrative et Financière (DAF) conformément aux dispositions de la loi n° 88-47/ANRM du 5 avril 1988. Celle-ci a pour missions d'élaborer et de coordonner la politique du département dans les domaines du personnel, du matériel et des moyens financiers.

En 2006, le Bureau du Vérificateur Général a effectué une mission de vérification de l'exécution budgétaire du Ministère de la Culture au titre de l'exercice 2006. Cette mission a relevé des lacunes liées à la mise en œuvre des procédures d'exécution des dépenses publiques. Plus précisément, la DAF n'a pas respecté la procédure d'émission de bons de commande, l'exigence de création d'un fichier fournisseurs, le principe d'appel à la concurrence, le principe de la spécialité budgétaire, et les dispositions de l'article 38 alinéa 1 du Code des Marchés Publics relatives à la mise en place de commissions de dépouillement et de jugement des offres. La mission de 2006 a également mis en lumière des cas de fractionnement dans les achats courants et des prestations de services, des irrégularités au niveau d'un marché à commandes, ainsi que l'existence d'arriérés au titre de l'année budgétaire 2006.

Aussi, des recommandations avaient-elles été formulées pour corriger ces lacunes.

Par la présente vérification, il s'agit de s'assurer que la DAF a mis en œuvre ces recommandations.

Pertinence

La DAF est une structure centrale chargée d'approvisionner le Ministère de la Culture et l'ensemble des services de ce département en ressources de toutes sortes (humaines, financières et matérielles). Au titre de l'exercice budgétaire 2006, elle a mandaté 3,82 milliards de FCFA. La correction des lacunes relevées dans la gestion de ces fonds est de nature à favoriser le développement du secteur de la culture au Mali.

Constatations

Les travaux de suivi ont permis de relever que sur les 7 recommandations de la mission de 2006, 4 (57%) ont été mises en œuvre, et que 3 (43%) ont été partiellement mises en œuvre.

La DAF a mis en œuvre quatre recommandations

- La DAF a mis en place des carnets de bons de commande imprimés et pré numérotés.
- Elle a constitué un fichier des fournisseurs pour les différents besoins du département.

- Elle respecte des dispositions du Code des Marchés Publics, notamment celles relatives :
 - ✓ à la mise en place, suivant décisions de l'ordonnateur, des commissions de dépouillement et de jugement des offres,
 - ✓ aux règles de mise en concurrence.
- Elle a recouvré le montant de 13,33 millions de FCFA, surfacturé par un fournisseur.

Elle a partiellement mis en œuvre trois recommandations

- La DAF ne respecte pas totalement les grands principes du droit budgétaire, notamment ceux de la spécialité et de l'annualité.
- Certains administrateurs de crédit continuent de ne pas respecter les procédures d'expression des besoins.
- La DAF n'a pas réglé des factures en instance de certains fournisseurs.

1.3. GESTION DES BAUX ADMINISTRATIFS PAR LA DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DES BIENS DE L'ETAT SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE 2007

Objet

Créée par ordonnance n°00-067/P-RM du 29 septembre 2000, la Direction Générale de l'Administration des Biens de l'Etat (DGABE) a pour missions d'élaborer les éléments de politique de l'Etat en matière de gestion du patrimoine bâti, mobilier corporel et incorporel de l'Etat. Elle est également chargée de veiller à l'application de la réglementation en matière de comptabilité matières.

La vérification initiale avait révélé en 2007 le non-respect des textes d'organisation et de fonctionnement de la DGABE, le paiement de loyers pour des bâtiments non occupés par les services désignés, l'occupation de certains bâtiments avant l'approbation du contrat, l'existence de bâtiments baillés non occupés ou partiellement occupés, et la non-retenue à la source de l'IRF lors du paiement des loyers. La mise en œuvre de ces recommandations devrait aboutir à une amélioration de la gestion des baux administratifs.

La présente mission a pour objectif de s'assurer que la DGABE a pris des dispositions pour corriger les lacunes relevées par la mission précédente.

Pertinence

Pour faire face aux exigences d'une administration moderne en termes d'infrastructure, d'équipement et de matériel, il a été créé au sein du Ministère en charge des Domaines de l'Etat un service central, dénommé Direction Générale de l'Administration des Biens de l'Etat (DGABE), pour s'occuper de la gestion des biens de l'Etat.

Cependant, malgré la création de cette structure, un certain nombre de risques perdurent, parmi lesquels on peut citer : le manque de visibilité dans la situation des biens de l'Etat, l'occupation des logements publics et baillés de l'Etat par des cadres n'y ayant pas droit, l'absence de contrôle physique sur les biens.

La Direction Générale de l'Administration des Biens de l'Etat disposait en 2010 d'un budget de fonctionnement de 174,75 millions de FCFA.

Constatations

Des 7 recommandations formulées par la vérification initiale, la mise en œuvre d'une recommandation était imputable à la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Sur les 6 restantes, 3 recommandations ont été mises en œuvre, soit 50%, 2 l'ont été partiellement, soit 33,3% et une n'a pas été mise en œuvre, soit 16,7%.

La DGABE a mis en œuvre 3 recommandations

- La DGABE fait approuver les contrats avant l'occupation des lieux, évitant ainsi des mandats de régularisation.
- Les plafonds de loyers sont généralement respectés dans les baux établis avec l'implication de la DGABE.

- La DGABE a pris des mesures pour s'assurer que tous les bailleurs sont titulaires d'un NIF et d'un compte contribuable. Ainsi, les documents de paiement ne sont plus établis qu'après fourniture du NIF et des références du compte contribuable par les bailleurs.

La DGABE a partiellement mis en œuvre 2 recommandations

- La DGABE a procédé à un contrôle des bâtiments baillés. Elle a produit des certificats pour régulariser certains cas d'occupations non autorisées au niveau des régions. Cependant, il existe toujours des bâtiments partiellement occupés pour lesquels l'Etat paye la totalité de la location. A titre d'exemple, un bâtiment loué à Mopti est occupé par le propriétaire et de tierces personnes.
- La DGABE a pris des dispositions pour le suivi des contrats résiliés. En effet, elle produit régulièrement les lettres de préavis et établit les procès-verbaux de remise en état. Cependant, la réalisation des travaux de remise en état n'est toujours pas systématique. En effet, les bâtiments de l'immeuble TOMOTA baillés par le rectorat de l'université de Bamako (sans l'implication de la DGABE) dont les contrats ont été résiliés, n'ont pas été remis en état après plus de deux ans. Ainsi, le bailleur réclame à l'Administration des arriérés de loyers d'un montant de 84,17 millions de FCFA et estime les frais de remise en état à 47,05 millions de FCFA.

La DGABE n'a pas mis en œuvre une recommandation

- La DGABE ne respecte pas certaines dispositions des décrets n° 00533/P-RM du 26 octobre 2000 et n° 00543 fixant son organisation et son fonctionnement ainsi que son cadre organique. Il s'agit du non-respect du cadre organique, la non-centralisation des biens de l'Etat dans un même fichier, faute de logiciel et la non-teneur du sommier de consistance du patrimoine bâti, l'absence de coordination entre la DGABE et les départements ministériels pour l'entretien et la réparation des bâtiments et logements publics. La mission de suivi a seulement constaté l'envoi d'une correspondance relative à la relecture des textes fondamentaux de la DGABE au Secrétariat Général du Gouvernement et un projet de marché pour le logiciel.

1.4. GESTION DES CREANCES DE L'EX BDM PAR LA BDM SA SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE 2007

Objet

La Banque de Développement du Mali (BDM), entreprise publique, était quasiment en faillite à la fin des années 1980. L'Etat du Mali, appuyé par des partenaires financiers, l'a restructurée. Il a cédé ses actions à des investisseurs privés nationaux et étrangers qui ont créé une banque privée dénommée Banque de Développement du Mali, Société Anonyme (BDM S.A.). Selon le plan de restructuration, les créances douteuses de la BDM ont été extraites de la comptabilité de la BDM SA pour être gérées à part et cette gestion a été confiée à la BDM S.A. qui reçoit une rémunération pour ses diligences en application d'une convention du 12 Août 1996.

La vérification financière effectuée en 2007 a révélé de nombreux dysfonctionnements. En effet, la BDM SA ne détient pas la plupart des dossiers de clients débiteurs. Elle a prélevé d'importants montants sur un compte qui devait rester bloqué et n'a pas apporté de pièces justificatives suffisantes. De manière générale, les ressources financières publiques rendues indisponibles pour garantir le recouvrement des créances dépassaient le total des créances concernées.

Des recommandations avaient été formulées pour corriger les lacunes relevées, en particulier pour que l'Etat se désengage des créances de l'ancienne BDM.

La présente vérification vise à s'assurer que des mesures concrètes ont été prises pour mettre en œuvre les recommandations formulées en 2007.

Pertinence

La BDM jouait un rôle central dans le développement de l'entrepreneuriat national grâce aux crédits qu'elle octroyait aux entreprises nationales, toutes catégories et tous secteurs confondus. Au moment de sa restructuration, plusieurs milliers de personnes physiques et morales lui étaient débitrices de plus de 68 milliards de FCFA.

La plupart des créances étaient compromises et ne pouvaient donc pas être intégrées dans la comptabilité du nouvel établissement sans compromettre sa situation financière. Ces créances sont gérées en "engagements hors bilan" par la BDM S.A. Elles représentent pour l'Etat une charge financière importante en raison des nombreux engagements financiers qu'il a dû consentir pour assainir le bilan de la BDM SA. A présent, cette situation doit trouver une solution définitive.

Constatations

Sur les 4 recommandations de la vérification initiale, aucune n'a fait l'objet d'une mise en œuvre complète malgré que le Président de la République, par lettre du 7 juillet 2008, ait demandé qu'elles soient mises en œuvre. Une seule recommandation a enregistré des actes de mise en œuvre partielle. Les trois autres n'ont donné lieu à aucune mesure concrète. Par conséquent, le taux de mise en œuvre global est nul. Le progrès d'ensemble n'est pas satisfaisant.

Une recommandation a été partiellement mise en œuvre

- La vérification initiale avait recommandé la réactivation du comité de suivi du recouvrement des créances ex-BDM par la BDM S.A. Sur instructions du Président de la République transmises par le Premier Ministre, le Ministre chargé des Finances a mis en place le 12 septembre 2008 un comité ad hoc chargé du suivi du recouvrement des créances ex-BDM. En 22 mois, ce Comité n'a tenu que 3 réunions alors que durant cette période, il aurait dû se réunir 11 fois en session ordinaire, à raison d'une session tous les deux mois. Le Comité a examiné la question de l'adoption d'un plan global de sortie pour l'Etat. En revanche, il n'a abordé ni l'immatriculation des immeubles saisis et adjugés à l'Etat ni la justification des prélèvements effectués par la BDM SA à hauteur de 999,89 millions de FCFA sur un compte bloqué au nom de l'Etat et destiné à garantir les opérations de recouvrement.

Les trois autres recommandations n'ont pas été mises en œuvre

- Les 67 immeubles qui avaient été saisis sur les débiteurs et adjugés à l'Etat pour paiement total ou partiel n'ont pas été immatriculés au nom de l'Etat. Les immeubles demeurent au nom des débiteurs qui en conservent ainsi l'usage et les fruits. La Direction Générale de l'Administration des Biens de l'Etat et la Direction Nationale des Domaines et du Cadastre s'en renvoient la responsabilité.
- La BDM SA n'a pas régularisé les 999,89 millions de FCFA qu'elle a prélevés sur le compte bloqué dans ses livres au nom de la Recette Générale du District. Au titre des garanties financières, ce compte sert à recevoir l'impôt sur les sociétés que la BDM S.A. doit payer. Elle a produit des documents justificatifs incomplets ou insuffisants. Elle n'a pas rattaché chaque document à chaque prélèvement mis en cause.
- Le Ministère chargé des Finances n'a pas adopté de plan global permettant à l'Etat de se désengager de la gestion difficile des créances ex-BDM. Le comité ad hoc a formellement opté pour le schéma indiqué par la vérification de 2007. Le Ministre des Finances a demandé à la BDM SA de proposer un plan complet sur la base de ce schéma et lui a fixé le 30 juin 2010 comme dernier délai. La BDM SA n'a pas fait de proposition mais invoque des créances qu'elle détient sur l'Etat pour des situations juridiques qui n'ont aucun lien avec les créances ex-BDM.

Au 30 octobre 2010, le total des créances garanties s'élève à 23,98 milliards de FCFA alors que les garanties financières atteignent 34,24 milliards de FCFA. Au regard du montage financier mis en place, l'Etat gagnera au moins 11 milliards de FCFA s'il se désengage des créances ex-BDM ; et il recouvre sa liberté de mouvement pour utiliser les montants que la BDM SA lui doit au titre des impôts sur ses bénéfices (environ 1 milliard de FCFA par année).

1.5. PROGRAMME D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'EQUITE HOMMES/FEMMES POUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET LA PROMOTION D'UNE BONNE GOUVERNANCE / PAREHF SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE 2007

Objet

Le Programme d'Appui au Renforcement de l'Equité Hommes/Femmes pour la Lutte contre la Pauvreté et la Promotion d'une Bonne Gouvernance (PAREHF) est un programme d'appui du PNUD au Gouvernement du Mali et également une interface entre le PNUD et ses partenaires et entre le PNUD et ses autres projets. Il est placé sous la tutelle du Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille (MPFEF).

Le PAREHF a pour mission d'appuyer le MPFEF dans la consolidation de son rôle stratégique de promotion des femmes et de renforcement des capacités des associations de promotion et de défense des droits des femmes.

La vérification de performance du PAREHF a été choisie dans le programme de vérification 2007 du Vérificateur Général à la demande du MPFEF qui répondait à l'offre de collaboration du Vérificateur Général aux structures publiques. Cette mission avait révélé plusieurs lacunes. Des recommandations avaient été formulées pour corriger ces lacunes.

La présente mission de suivi a pour objectif de s'assurer que les recommandations formulées ont fait l'objet d'actions concrètes.

Pertinence

Au Mali, le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté est le cadre unique de référence des politiques publiques. Le PAREHF s'inscrit bien dans un tel cadre dans la mesure où il concourt au renforcement des capacités des femmes qui sont victimes d'inégalités et d'iniquité dans les domaines tels que l'accès aux biens et services, le contrôle exercé sur les moyens de production, l'accès aux emplois et la prise de décision. Par ailleurs, les femmes constituent plus de la moitié de la population. Ainsi le Vérificateur Général a jugé important d'inscrire la vérification de performance du PAREHF dans son programme d'activité 2007.

Des recommandations avaient été formulées à la suite des constats d'insuffisances qui entravaient le bon fonctionnement du PAREHF tant au plan de la gestion courante qu'à celui de la performance.

Aussi, a-t-il paru pertinent de vérifier le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations formulées il y a 3 ans et d'apprécier les progrès accomplis par le PAREHF.

Constatations

Les travaux de suivi ont permis de relever que sur les 18 recommandations formulées par la mission de 2007, 14 recommandations ont été mises en œuvre, soit 82,5%, 2 recommandations ont été partiellement mises en œuvre, une recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Une recommandation ne relève pas de la compétence du PAREHF. Il s'agit de la création, à terme, d'une entité responsable du programme de renforcement de l'équité/égalité de genre au sein du département du MPFEF fondé sur les compétences du PAREHF2 et sur les outils appropriés conçus par le programme.

Le PAREHF a mis en œuvre certaines recommandations

- Le PAREHF a renforcé le contrôle interne sur la mise en place des financements des microprojets.
- Le PAREHF a rationalisé la stratégie d'approche du programme permettant de donner à celui-ci une plus grande visibilité et un meilleur partage des responsabilités avec les autres acteurs publics, privés ou associatifs.
- Il a pris en compte dans les rapports de suivi, les réactions des parties prenantes, et la lisibilité des différentes interventions aux niveaux déconcentrés et décentralisés.
- Il a organisé la revue à mi-parcours et a pris en compte des questions sur la réussite du programme.
- Le PAREHF a conçu et mis en œuvre un plan d'action pour le département fondé sur un état des lieux pertinent assorti d'objectifs et de résultats prioritaires qu'il faudrait réaliser dans les délais souhaités et dans les domaines spécifiques du MPFEF.
- Le PAREHF a rationalisé la quantité et le contenu des documents prévisionnels et de suivi afin d'informer utilement sur la performance du programme au moyen d'indicateurs pertinents et objectivement vérifiables,
- Il a conçu et mis en œuvre un plan d'action avec l'appui des PTF.

Le PAREHF a partiellement mis en œuvre deux recommandations

- Le PAREHF n'a pas pu assurer avec la régularité requise la tenue des rencontres du CASP afin de renforcer l'implication de celui-ci dans le processus de l'examen des demandes de financement au titre des microprojets,
- Le PAREHF n'a pas pu intégrer totalement dans son plan d'action la politique de décentralisation.

Le PAREHF n'a pas mis en œuvre une recommandation

- Le PAREHF n'a pas pu obtenir l'assurance des engagements financiers de l'Etat malien au titre de la contribution nationale.

CHAPITRE II SERVICES D'ASSIETTE ET DE RECOUVREMENT

Perception des droits et taxes sur les produits pétroliers par le Bureau National des Produits Pétroliers

2.1. PERCEPTION DES DROITS ET TAXES SUR LES PRODUITS PETROLIERS VERIFICATION FINANCIERE

Objet

Le Bureau National des Produits Pétroliers (BNPP) est l'un des bureaux spécialisés de la Direction Générale des Douanes (DGD) créés par l'arrêté n°97-3102/MF-SG du 24 décembre 1997. Il est chargé de prendre en charge les importations de produits pétroliers, à les vérifier et à liquider les droits et taxes dont elles sont passibles. Le BNPP est seul habilité à ce faire.

Auprès de chacun des bureaux de douane principaux de Kayes, Sikasso, Ségou et Mopti, le BNPP est représenté par une antenne. Excepté à Gao, les antennes ne sont pas habilitées à procéder aux opérations de dédouanement.

Les formalités douanières sont largement informatisées. En effet, les déclarations en douane sont introduites et validées dans un système d'information reposant sur une structure interconnectée et un logiciel spécialisé nommé Sydonia++. Les fonctionnalités de cette application recouvrent tout le processus douanier. Elles permettent d'appliquer les règles fiscales relatives aux différents régimes douaniers.

La présente vérification financière a pour objectif de s'assurer que le BNPP applique la réglementation en vigueur sur la fiscalité de porte à laquelle sont soumises les importations de produits pétroliers pendant les exercices 2007, 2008 et 2009.

Pertinence

En raison de sa compétence exclusive, le BNPP joue un rôle central dans la réalisation des recettes liées aux importations de produits pétroliers. En effet, les recettes douanières financent le Budget d'Etat, à hauteur de 30% en moyenne, et la contribution annuelle des produits pétroliers aux recettes douanières tourne autour de 35%. Elles se sont élevées à 217,36 milliards de FCFA en 2007 et à 212,22 milliards de FCFA en 2008.

Par ailleurs, la dépendance du Mali vis-à-vis de l'extérieur pour son approvisionnement en produits pétroliers le rend vulnérable aux fluctuations internationales des prix. Ainsi, entre 2002 et 2009, les cours mondiaux du pétrole ayant été continuellement à la hausse, le Mali a dû renoncer à certaines taxes pour maintenir les prix à un niveau soutenable pour les consommateurs. Il en est résulté pour le Budget d'Etat un manque à gagner de l'ordre de 40 milliards de FCFA par année. Aussi, les exonérations accordées aux compagnies minières et à la société Energie du Mali, nécessaires à l'exploitation minière et à la production de l'eau et de l'électricité, représentent des montants significatifs en termes d'abandon de recettes par l'Etat. Il est donc vital que les différentes réglementations soient rigoureusement appliquées pour maîtriser les recettes à réaliser. Or, des vérifications effectuées en 2005, 2006 et 2007 ont mis au jour de nombreuses pratiques ayant des impacts négatifs significatifs sur la réalisation des recettes. Il apparaît donc nécessaire de s'assurer à présent que les règles établies pour la prise en charge, la liquidation, l'acquittement des droits liquidés et l'application des exonérations reçoivent une stricte application de manière à préserver les recettes liées aux importations de produits pétroliers.

Constatations

Manque à gagner en milliards de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
4,34	9,17	13,51	13,51

Le traitement des demandes de documents par les services centraux de la DGD ne favorise pas des travaux diligents

- Le traitement réservé par la Direction Générale des Douanes aux requêtes de documents n'a pas permis à l'équipe de vérification d'effectuer des travaux diligents. En effet, les documents et informations fournis sont incomplets ou parviennent après un long délai d'attente. Ainsi, deux demandes n'ont été satisfaites qu'au bout de cinq relances ayant laissé écouler six semaines. D'autres demandes sont demeurées sans suite jusqu'à la fin des travaux. En particulier, la DGD refuse de fournir les rapports de son Bureau de Contrôle Interne et de sa Sous-direction des enquêtes au motif que ces demandes n'ont pas de lien avec les travaux de vérification en cours. Elle se fait ainsi juge de l'étendue des travaux du Vérificateur Général en violation de l'article 10 de la loi n°03-030 du 25 août 2003 qui énonce que le Vérificateur Général ne reçoit d'instruction d'aucune autorité et qu'il arrête librement son programme de travail.

Le BNPP a minoré le montant des droits et taxes dus par les importateurs

- Le BNPP doit appliquer à chaque déclaration en douane les taux fixés par le TEC et les Arrêtés ministériels pris chaque mois par le Ministre de l'économie et des finances pour déterminer la structure des prix de produits pétroliers. Les re-calculs effectués par l'équipe de vérification révèlent que pour 6 530 déclarations de mise à la consommation, les droits et taxes liquidés par le BNPP sont inférieurs aux montants dus sur la base du TEC et des arrêtés en cours d'application. En effet, au cours de la période sous revue, le montant total liquidé par le BNPP est de 25,82 milliards de FCFA. Pour les mêmes opérations, les re-calculs ressortent plutôt à 33,43 milliards de FCFA le montant total qui aurait dû être liquidé. L'écart est de 7,61 milliards de FCFA. Cet écart correspond au total des montants qui auraient dû être payés par les importateurs mais qui ne l'ont pas été. Il s'agit donc d'une perte pour l'État.
- De même, certains arrêtés ministériels ont été falsifiés. En effet, les vérifications établissent que 31 arrêtés portant le même numéro et la même date présentaient des taux différents pour la valeur CAF et la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP) différents. Il s'agit des arrêtés en vigueur en février, mars, avril et mai 2007 remis à l'équipe de vérification par le BNPP. Ces documents, censés être les mêmes que ceux qu'a fournis l'Office National des Produits Pétroliers (ONAP), en diffèrent à l'intérieur des tableaux où sont portées les valeurs à utiliser pour liquider les déclarations en douane.

Dans de nombreux cas, les taux des arrêtés reçus de l'ONAP sont supérieurs à ceux des arrêtés remis par le BNPP. Par conséquent, les droits et taxes liquidés sont inférieurs à ceux qu'on obtiendrait en utilisant les arrêtés fournis par l'ONAP.

En d'autres termes, sur la base de ces liquidations, les importateurs ont versé à l'État un montant inférieur à celui qu'ils lui auraient dû verser. Cette situation a causé une perte globale pour l'Etat à hauteur de 907,67 millions de FCFA.

Le BNPP remet les marchandises aux importateurs avant le paiement des droits et taxes

- Le BNPP délivre les marchandises sous douane avant acquittement des droits et taxes liquidés. En effet, pour la période 2007-2009, le fichier extrait de la base de données informatique comporte 6 418 liquidations pour lesquelles il n'y a pas de quittance. Pourtant, les marchandises ont été remises aux importateurs.

Le BNPP soutient que la pratique de délivrer la cargaison avant acquittement des droits liquidés est ancienne et qu'elle est dictée par la nature de ses activités.

En tout état de cause, la pratique n'a aucun fondement juridique. Elle est même contraire aux prescriptions de l'article 116 du code des douanes. De plus, elle favorise d'importantes déperditions financières au préjudice de l'Etat. En effet, de 2007 à 2009 les liquidations qui restent impayées s'élèvent à 5 milliards de FCFA.

Parallèlement à la vérification, le BNPP a recouvré 177,22 millions de FCFA sur ce montant.

Le BNPP ne régularise pas systématiquement les déclarations D.24

- Les déclarations simplifiées du modèle D.24 doivent être régularisées par une déclaration en détail dans un délai maximum de 20 jours. L'examen des données des registres et les recoupements avec la base de données informatiques révèlent que 47 déclarations simplifiées n'ont pas été régularisées entre 2007 et 2009.

La réglementation en vigueur prévoit que faute de déclaration de régularisation, le BNPP procède d'office à une déclaration de mise à la consommation et liquide les droits et taxes. Sur ce fondement, il aurait dû liquider et mettre en recouvrement les droits et taxes rattachés à l'ensemble des déclarations D.24 non régularisées.

En général, le BNPP reçoit les déclarations de régularisation hors délai. Ainsi, 38,13% des D.24 ont été régularisées hors le délai de 20 jours après leur établissement.

Recommandations

Au Ministère chargé des Finances

- Mettre en adéquation les dates d'entrée en vigueur des arrêtés fixant la structure des prix des produits pétroliers avec le dispositif de transmission de ces arrêtés à la DGD et les fonctionnalités de l'application informatique,
- mettre en place un dispositif sécurisé pour la circulation des arrêtés fixant la structure des prix des produits pétroliers entre les différents services impliqués dans leur élaboration, leur mise en œuvre et leur conservation,
- prendre des mesures administratives à l'encontre de ses agents impliqués dans la falsification des arrêtés ministériels fixant la structure des prix.

A la Direction Générale des Douanes

- Prendre des mesures pour réserver un traitement diligent aux demandes de documents du BVG.

Au Bureau National des Produits Pétroliers

- Cesser de liquider les droits de douane et taxes assimilées sur des bases différentes de celles des arrêtés du Ministre de l'Economie et des Finances fixant la structure des prix des produits pétroliers,
- justifier ou recouvrer la somme de 4,17 milliards de FCFA, résultant des minorations de valeurs CAF et de TIPP imputées aux périodes dites de décalage de date entre la signature et la mise en vigueur effective des arrêtés fixant la structure des prix des produits pétroliers,
- recouvrer la somme de 3,47 milliards de FCFA, résultant des minorations de valeurs CAF et de TIPP sans fondement et celle de 907,67 millions de FCFA, résultant de l'application des arrêtés falsifiés,
- prendre les mesures pour s'assurer que les valeurs introduites dans le système informatique sont bien celles des arrêtés ministériels en vigueur,
- cesser de délivrer les produits pétroliers avant acquittement des droits et taxes, sauf dérogations prévues par les textes en vigueur,
- recouvrer la somme de 5 milliards de FCFA, résultant du non-acquittement des liquidations entre 2007 et 2009,
- prendre les mesures pour rendre effective la régularisation des D.24 et, à défaut, procéder aux liquidations d'office,
- liquider d'office les déclarations D.24 non apurées entre 2007 et 2009.

CHAPITRE III DEVELOPPEMENT RURAL ET ENVIRONNEMENT

Agence Nationale de Gestion des Stations d'Épuration du Mali

Gestion financière de l'Institut d'Économie Rurale

Gestion des ressources forestières et fauniques par la Direction Nationale des Eaux et des Forêts

Projet de Conservation et de Valorisation de la Biodiversité du Gourma et des Eléphants Unité de gestion du PAPIM

3.1. AGENCE NATIONALE DE GESTION DES STATIONS D'EPURATION DU MALI VERIFICATION FINANCIERE ET DE PERFORMANCE

Objet

L'Agence Nationale de Gestion des Stations d'Épuration du Mali (ANGESEM ou l'Agence) a pour mission d'assurer la gestion durable des stations d'épuration et ouvrages annexes et de contribuer au transfert de la maîtrise d'ouvrage de l'État vers les collectivités territoriales.

L'ANGESEM est un Etablissement Public à caractère Administratif, créé par l'ordonnance n°07-015/P-RM du 28 mars 2007, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est placée sous la tutelle du Ministre de l'Environnement et de l'Assainissement.

L'Agence a fait l'objet d'une vérification financière et d'une vérification de performance.

La vérification financière porte sur l'examen de la régularité et de la sincérité des opérations de dépenses et de recettes effectuées par l'Agence pour les exercices 2008, 2009 et 2010 (au 30 septembre). Quant à la vérification de performance, elle a consisté à analyser les systèmes, pratiques et contrôles que l'Agence a mis en place pour gérer ses ressources avec économie, efficacité et efficience.

Pertinence

Le Mali connaît une dégradation de la qualité de son environnement due au manque d'infrastructures d'assainissement. Selon la 3^{ème} Enquête Démographie et Santé du Mali datant de 2001, seuls 10,5% de la population malienne disposent d'un système d'assainissement amélioré.

Le déficit d'accès à un assainissement correct constitue un facteur de risque important pour la santé publique et l'environnement touchant principalement les groupes les plus fragiles. Les maladies d'origine hydrique telles que la typhoïde, le paludisme, le choléra, les maladies gastro-intestinales ont un lien étroit avec l'insuffisance d'assainissement. Sur le plan environnemental, le déversement des eaux usées sans traitement dans la nature constitue un facteur important de contamination des eaux souterraines et des eaux de surface.

En particulier, les grandes industries concentrées dans la zone industrielle de Sotuba à Bamako présentent un grand risque de pollution de l'environnement par le rejet direct, dans le fleuve Niger, de leurs eaux usées. Pour réduire la pollution due à ces industries, le gouvernement du Mali, en partenariat avec le royaume des Pays-Bas, a entrepris la construction d'une station d'épuration dans la zone industrielle de Sotuba pour un coût total de 8 milliards de FCFA environ. Cet ouvrage a pour but la collecte des eaux usées industrielles au moyen d'un système d'égout et leur traitement avant rejet dans le fleuve Niger. L'ANGESEM est chargée d'assurer la gestion de la station d'épuration de Sotuba mais également des autres stations d'épuration et ouvrages d'assainissements du Mali.

L'ANGESEM disposait d'un budget de 1,44 milliard de FCFA en 2010 et intervient dans les régions de Mopti et Tombouctou et dans le District de Bamako.

3.1.1. DÉPENSES ET RECETTES AGENCE NATIONALE DE GESTION DES STATIONS D'EPURATION DU MALI VERIFICATION FINANCIÈRE

Constatations

Manque à gagner en milliard de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
0,04	0,01	0,05	0,04

Contrôle interne

La régie de l'ANGESEM n'a pas respecté certaines autorisations qui l'ont créée

- L'arrêté n°08-3727/MF-SG du 31 décembre 2008 portant institution de la Régie d'avances de l'Agence indique l'ouverture d'un compte bancaire pour recevoir les avances faites au Régisseur. Or, l'Agence procède directement à l'alimentation de sa régie sans passer par le compte bancaire ouvert à cet effet.
- L'analyse des dépenses de la régie a fait apparaître que celle-ci a effectué des dépenses unitaires supérieures au plafond de 100 000 FCFA, totalisant 1,88 million de FCFA.

L'ANGESEM n'a pas observé les procédures d'exécution des dépenses publiques

- La régie a procédé à des paiements pour un montant total de 1,75 million de FCFA en l'absence de pièces justificatives (bon de commande/bon d'Achat, attestation de services faits) exigées par l'arrêté n°04-1866 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat .
- Les frais de mission, qui constituent la majeure partie des dépenses de la régie, n'ont généralement pas fait l'objet de budget prévisionnel. Ainsi, sur un total de 14 ordres de mission payés, seuls 3 ont été soutenus par un budget prévisionnel.
- L'Agence ne dispose ni d'un mécanisme formalisé d'évaluation des besoins ni de fichier fournisseurs. De ce fait, elle ne peut donner l'assurance que ses commandes correspondent à des besoins de service et qu'elle effectue ses achats courants aux meilleurs prix.
- De manière fréquente et récurrente les factures, les bordereaux de livraison ou les attestations de services faits ne portent pas la mention de la date en violation des dispositions de l'arrêté n°04-1866 du 24 septembre 2004 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses. Ce non-respect des dispositions des procédures d'exécution des dépenses publiques induit un risque de réutilisation des mêmes documents.

La tenue de la comptabilité-matières connaît des faiblesses

- L'Agence n'a pas pris d'acte relatif à la nomination d'un comptable-matières ni à la nomination des membres de la commission de réception en violation de l'article 22 du décret n°91-275/PM-RM du 18 septembre 1991 portant réglementation de

la comptabilité matières. Dans les faits c'est le Directeur, l'Agent comptable, le chef de la section approvisionnement ou un de ses agents qui composent la commission. Cette pratique constitue un cumul des fonctions incompatibles d'ordonnancement, de comptabilisation et de réception. En outre, l'Agence ne tient pas les documents de base de la comptabilité-matières tels que les fiches-détenteur, les états d'inventaires, les fiches d'entrée ou de sortie de matériel, bien qu'elle achète des quantités importantes d'articles. Aussi, les actifs de l'Agence ne sont pas sécurisés.

Les deux marchés de réhabilitation de la station d'épuration de Mopti présentent des irrégularités et des insuffisances

- Dans les deux marchés de réhabilitation, le DAO inclut le coût du contrôle et de la surveillance des travaux avec un prix forfaitaire. Cette pratique est contraire au code des marchés. En outre, il apparaît un conflit d'intérêt dans la mesure où l'entrepreneur paye le bureau de contrôle qui est censé le contrôler.

Le contrat de suivi des travaux de réalisation de la station de Sotuba connaît des difficultés dans son exécution

- Le contrat n°0120/DGMP du 9 avril 2008 conclu entre l'Etat malien et le consultant Royal Haskoning pour le suivi des travaux de la station d'épuration de Sotuba connaît un faible niveau d'exécution. En effet, conclu en avril 2008 pour une durée de 3 ans, le contrat d'assistance technique n'affichait en octobre 2010, soit à 7 mois de sa fin qu'un taux d'exécution de 45 %.

Les états d'exécution des budgets et la comptabilisation des opérations comportent des irrégularités

- L'Agence a dépensé en 2009 et en 2010 un montant de 165,22 millions de FCFA initialement destiné à des services ou activités autres que ceux prévus, sans l'autorisation du Ministre des Finances, en violation des dispositions de l'article 54 de la Loi de Finances.
- Les Comptes Administratifs et les rapports d'exécution des budgets 2008 et 2009 certifiés par un Cabinet Privé pour un montant de 7,99 millions de FCFA ne donnent pas une image fidèle des opérations, en raison notamment de nombreuses irrégularités relatives à la non-conformité des pièces de dépenses, à la mauvaise imputation comptable, à la réalité de certaines opérations.

Irrégularités financières

L'ANGESEM ne fait pas une gestion transparente de ses recettes

- La régie n'a pas reversé au Trésor public un montant de 1,10 million de FCFA qu'elle a encaissé au titre des remboursements de crédits accordés aux agents de l'Agence pour l'achat de motos. Ce montant n'a pas non plus été comptabilisé par l'Agent comptable.
- L'Agent comptable n'a pu justifier l'utilisation de 3,15 millions de FCFA perçus au titre de la vente des dossiers d'appel d'offres pour les exercices 2009 et 2010.

L'ANGESEM a effectué des dépenses irrégulières

- La régie a payé des indemnités de consultation à domicile aux membres du CA pour un montant de 600 000 FCFA sans justification valable.
- La régie a fait des avances sur frais de mission à l'extérieur pour un montant de 3,72 millions de FCFA. Ces avances sont restées sans pièces justificatives probantes.
- La totalité des fournitures de bureau achetées pour un montant de 8,40 millions de FCFA n'a pas fait l'objet d'une réception bien que le montant intégral de la facture ait été payé au fournisseur. Les articles qui n'ont pas fait l'objet de réception se chiffrent à 3,72 millions de FCFA.
- Certains biens durables achetés, notamment les articles ménagers, les appareils sanitaires, les tenues vestimentaires, les calculatrices et dictionnaires, n'ont pu être inventoriés. Le montant de ces biens se chiffre à 5,24 millions de FCFA.
- Des travaux de remblais effectués à la station d'épuration de Mopti pour un montant de 8,85 millions de FCFA n'ont pas pu être constatés par la mission lors de la visite de terrain. De plus, ces travaux n'ont pas fait l'objet d'une réception par une commission contrairement aux procédures d'exécution des dépenses publiques.
- Un montant de 3,07 millions de FCFA a été dépensé en 2010 au titre d'entretien de maintenance des installations téléphonique et d'internet sans que le prestataire ait fait la preuve de la réalité de ces prestations à travers une "feuille de travaux" exigée par l'article 18 du contrat d'entretien.
- Les prix maximum relevés sur le marché ainsi que ceux indiqués par la mercuriale des prix pour les motos et climatiseurs achetés par l'Agence sont inférieurs à ceux appliqués par les fournisseurs de l'Agence en 2009. Par exemple, le prix maximum relevé sur le marché pour une moto Jakarta est de 375 000 FCFA alors qu'elle a été facturée à 750 000 FCFA à l'ANGESEM. La surfacturation totale évaluée par la mission s'élève à 11,98 millions de FCFA pour les motos, accessoires de motos et climatiseurs.

Recommandations

A L'ANGESEM :

- Justifier ou rembourser les montants compromis,
- mettre en place un fichier fournisseurs,
- veiller au respect des imputations comptables à travers une meilleure planification budgétaire,
- assurer une séparation des fonctions d'ordonnateur, d'Agent comptable et de comptable-matières,
- verser les fonds d'alimentation de la régie d'avances de l'ANGESEM sur le compte bancaire ouvert à cet effet,

- respecter le seuil des dépenses fixé pour la régie, le montant maximum à détenir en espèce dans la caisse de la régie d'avance de l'Agence,
- respecter les procédures d'exécution des dépenses publiques, notamment par l'établissement de Bons de Commande/Bons d'Achat, de bordereaux de livraison, de factures numérotées et datées,
- établir un budget prévisionnel pour les frais de mission payés sur la régie d'avances de l'Agence,
- dissocier les contrats de contrôle et ceux de travaux,
- prendre les dispositions pour assurer une étanchéité adéquate du laboratoire de la station d'épuration de Mopti.

3.1.2. GOUVERNANCE, GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET EFFICACITE DU TRAITEMENT DES EAUX USEES - ANGESEM

VERIFICATION DE PERFORMANCE

Constatations

L'ANGESEM planifie ses activités sur la base de plans d'action annuels

- L'Agence ne dispose pas d'un plan stratégique qui lui permettrait d'intervenir de façon rationnelle en fonction de ses objectifs spécifiques. Toutefois, elle a initié à travers ses plans d'action 2009 et 2010 d'importantes activités qui cadrent avec ses missions.

L'Agence ne donne pas suite aux recommandations du Conseil d'Administration

- En effet, dès sa session inaugurale, le Conseil d'Administration a abordé des questions d'importance telles que la formation du personnel, le recensement des mini-égouts, l'amélioration du budget programme, le problème de redevances, la pollution créée par les industries. Malgré cela, l'ANGESEM n'a pas mis en place un mécanisme formel de suivi des recommandations. Aussi, sur 5 recommandations elle n'a mis en œuvre qu'une seule.

En l'absence d'un mécanisme de suivi des recommandations du CA, l'ANGESEM n'a pas l'assurance d'atteindre ses objectifs.

L'ANGESEM ne respecte pas les dispositions légales relatives au cadre organique

- Par manquement au décret n°179/P-RM du 23 juillet 1985 fixant les conditions et procédure d'élaboration et de gestion des cadres organiques, l'ANGESEM s'est dotée du sien par une décision interne de la Direction Générale.

La gestion des ressources humaines présente des insuffisances

- L'examen des rôles et responsabilités de certains départements fait apparaître des incohérences. Par exemple, le département des travaux (DT) s'est vu confier la mission de "Préparer les projets de délégation de service d'exploitation". Étant donné sa nature, cette mission devrait plutôt revenir à la section juridique du Département Administration Générale et Législation.
- La formation de base et le parcours professionnel de certains cadres n'offrent pas assez de garantie quant à leur capacité à mener à bien les tâches confiées. Ainsi, le Département Exploitation et Qualité est dirigé par un ingénieur d'agriculture dont l'expérience professionnelle, plutôt orientée vers l'encadrement des organisations paysannes, ne lui confère pas de compétences suffisantes pour le suivi de l'exploitation des stations d'épuration et ouvrages annexes.
- Le plan de formation élaboré par l'ANGESEM affiche un aspect très sommaire. En outre, le contenu présente des incohérences comme la formation de 16 agents au logiciel PRED pour un coût total de 8 millions de FCFA pour un service qui ne comprend que 3 agents concernés par la question.

- Toutefois, des initiatives ont été prises en matière de formation du personnel technique de la station d'épuration de Sotuba.
- L'inadéquation entre les profils et postes-clés ainsi que l'absence d'un plan de formation viable sont sources d'inefficience dans la conduite des missions.

Le matériel de laboratoire est insuffisant pour effectuer les analyses des eaux usées conformément aux normes

- Le matériel de laboratoire existant ne permet de réaliser que 10 analyses sur les 49 exigées par l'arrêté interministériel n°09/MEA-MEIC-MEME-SG du 6 avril 2009 fixant les paramètres à analyser sur les eaux usées. De ce fait, le laboratoire d'analyse des eaux usées de l'ANGESEM n'a procédé qu'à 15 analyses sur un total de 350 indiquées par les normes sur la période allant de mai à septembre 2010.

Le prétraitement de certaines unités industrielles connaît des dysfonctionnements

- Les Unités de Prétraitement (UP) des industries ont pour rôle d'éliminer les éléments les plus grossiers et les substances chimiques susceptibles de compromettre les traitements ultérieurs au sein de la station.
- Les visites de terrain de la mission ont permis de constater des pannes mécaniques et hydrauliques au niveau de certaines UP. En plus, les résultats de diverses analyses viennent confirmer l'inefficacité des prétraitements de certaines UP.
- Ces dysfonctionnements ont pour conséquence le versement dans le réseau d'égout, d'importantes quantités d'eaux usées chargées en graisse, huiles et éléments chimiques toxiques tels que le sulfure de sodium, le chrome, le bicarbonate de sodium.

Les installations de la station de Sotuba ne contribuent pas de façon efficace au traitement des eaux usées

- Le traitement des eaux usées par la station a pour rôle principal la réduction de la charge polluante des eaux usées, prétraitées par les UP grâce à un procédé biologique.
- L'examen des résultats d'analyses de certains paramètres clés en particulier aux points de rejet dans le fleuve Niger indique que les normes de rejet sont largement dépassées.
- Cette situation est due à un mauvais calibrage (timing) du processus de traitement au sein de la station et au mauvais prétraitement des eaux en amont.
- Entre-temps la station, en violation des normes de rejet, déverse dans le fleuve des eaux usées nuisibles à l'écosystème fluvial.

L'Agence ne protège pas son environnement de travail contre les risques liés à l'exploitation de la station

- La mission a relevé que le personnel de la station, les visiteurs et la population riveraine sont exposés sans mesure de protection adéquate aux odeurs toxiques provenant des installations. Ces odeurs proviennent du sulfure d'hydrogène, un gaz présent dans toutes les stations d'épuration. Or, selon une étude de l'Institut national de la sécurité et de la santé au travail des États-Unis effectuée en 1996, ce gaz peut présenter un danger immédiat pour la santé et la vie à certaines concentrations.
- Par ailleurs, le témoignage des agents du laboratoire, corroboré par les visites des installations de la mission, fait cas du changement de couleur des bijoux (bracelets, bagues) portés lors de prélèvements d'échantillons.
- En l'absence de politique de gestion des risques liés aux substances toxiques issues de l'exploitation des stations d'épuration l'ANGESEM n'a pas l'assurance qu'elle protège la santé de son personnel et préserve l'environnement.

Recommandations

A L'ANGESEM :

- Élaborer un plan stratégique ou un contrat-plan propre qui fixerait en fonction de ses 4 axes d'intervention, les objectifs, résultats attendus et cibles à atteindre,
- mettre en place une procédure de suivi des recommandations du CA,
- revoir les attributions des départements en vue de mieux les circonscrire dans leur domaine d'intervention,
- élaborer un cadre organique en conformité avec le décret n° 179/P-RM du 23 juillet 1985 fixant les conditions et procédures d'élaboration et de gestion des cadres organiques,
- élaborer et mettre en œuvre un plan de formation tenant compte des compétences et capacités du personnel et de ses besoins opérationnels,
- acquérir le matériel et le réactif suffisant pour réaliser les analyses exigées par les normes,
- formaliser le protocole d'analyse et mettre en place des outils de suivi et d'interprétation des résultats des analyses,
- renforcer les capacités des superviseurs de l'ANGESEM et les doter d'outils pertinents pour un meilleur suivi des stations de prétraitement,
- lever les dysfonctionnements liés aux installations des unités de prétraitement et de la station d'épuration de Sotuba avant leur réception définitive,
- responsabiliser davantage les industriels au traitement de leurs effluents,
- mettre en place un cadre de gestion des substances toxiques générées par l'exploitation et des mesures de sécurité appropriées contre les risques sanitaires encourus par le personnel de la station.

Au Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement :

- corriger les dysfonctionnements liés aux installations des unités de prétraitement et de la station d'épuration de Sotuba avant leur réception définitive,
- Mettre en œuvre le "Planning des actions" contenu dans les termes de références du 22 juin 2010.

3.2.GESTION FINANCIÈRE DE L'INSTITUT D'ECONOMIE RURALE VERIFICATION FINANCIÈRE

Objet

L'Institut d'Économie Rurale (IER) a pour missions de contribuer à la définition et à la mise en œuvre des objectifs et des moyens de recherche et d'études au service du Développement agricole. Il est également chargé d'élaborer et de mettre en œuvre les programmes de recherche agricole. Établissement Public à caractère Scientifique et Technologique (EPST), il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est placé sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et est soumis aux règles de la comptabilité publique.

La présente mission de vérification financière a pour objectif de s'assurer de la régularité et de la sincérité des opérations de dépenses et de recettes effectuées par l'IER. Cette vérification porte sur l'analyse du système de contrôle interne et de la gestion financière de l'Institut. La période couverte concerne les exercices 2007, 2008 et 2009.

Pertinence

Le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR) vise, entre autres, à atteindre un taux de croissance de 7% par an pour la période 2007-2011. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'améliorer l'environnement productif et la productivité des facteurs de production.

Au Mali, les leviers de cette croissance sont notamment les filières de productions rurales.

L'IER en tant qu'organisme spécialisé de recherche, participe au développement et à la compétitivité des secteurs agricoles ainsi qu'à la transformation des produits agricoles. L'Institut répond aux impératifs de gestion durable de l'espace rural, de préservation des ressources naturelles, de sécurité sanitaire des aliments, de qualité des produits alimentaires et prend en compte les besoins exprimés par la profession agricole.

Le budget annuel de l'IER était de 6,19 milliards de FCFA en 2009 dont 40% de subventions de l'Etat.

Constatations

Manque à gagner en milliard de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
0,03	0,04	0,07	0,03

Le contrôle interne présente des insuffisances

- L'IER n'a pas prévu dans son manuel de procédures l'élaboration de budgets pour les missions et déplacements ni la gestion des recettes générées par ses activités.

- Il ne respecte pas toujours les dispositions de son manuel de procédures relatives à la mise en concurrence pour les achats courants. En effet, il ne consulte pas systématiquement au moins deux fournisseurs pour ces achats.
- Les fiches de stocks tenues par les comptables-matières ne retracent pas correctement les mouvements d'entrée et de sortie de carburant.
- La comptabilité du Centre Régional de Recherche Agricole (CRRA) de Sikasso, dans le cadre de la gestion du compte Appui-Conseil, a enregistré des écritures de régularisations sans l'autorisation du Directeur du Centre.
- Le mécanisme de transfert de fonds est tel que les crédits destinés aux dépenses de fonctionnement des centres sont reçus en retard.
- La Comptabilité du Projet NERICA ne comprend qu'un seul agent qui exerce des fonctions incompatibles d'engagement de dépenses, de décaissement de fonds et d'enregistrement des opérations. Cette situation est susceptible de favoriser des déperditions financières.

Les informations financières produites par le Projet NERICA ne sont pas fiables

- Les opérations effectuées au profit du projet NERICA par la Direction Générale de l'IER ne sont pas toutes enregistrées dans la comptabilité de NERICA.

La gestion financière de l'IER est affectée par de nombreuses irrégularités

- L'IER ne respecte pas certaines modalités d'application du Code des marchés publics, notamment la nomination des membres de la commission de dépouillement et de jugement des offres, les modalités de paiement et la date d'entrée en vigueur des contrats.
- L'IER a dépensé la somme de 71,71 millions de FCFA indûment. De même, il a effectué des achats non retracés dans la comptabilité-matières pour un montant de 6,48 millions de FCFA. Il a également effectué des dépenses non éligibles pour 34,4 millions de FCFA. Enfin, il a dépensé 30,82 millions de FCFA sans respecter ses procédures d'exécution de dépenses.

Recommandations

Au Ministère de l'Economie et des Finances

- Effectuer les virements de fonds au niveau des Trésoreries Régionales qui pourront les transférer au compte des CRRA relevant de leur circonscription.

A l'Institut d'Economie Rurale

- Mettre à jour le manuel de procédures administratives, financières et comptables, notamment au titre des frais de missions et des activités génératrices de revenus ;
- Respecter les procédures d'exécution des dépenses courantes conformément au manuel de l'IER ;
- Recouvrer le montant de 34,4 millions de FCFA.

3.3. GESTION DES RESSOURCES FORESTIERES ET FAUNIQUES PAR LA DIRECTION NATIONALE DES EAUX ET FORETS VERIFICATION DE PERFORMANCE

Objet

Précédemment dénommée "Direction Nationale de la Conservation de la Nature" suivant l'Ordonnance n° 98-025/P-RM du 25 août 1998, la Direction Nationale des Eaux et Forêts (DNEF) est un service central créé par la loi n° 09-028 du 27 juillet 2009 et placé sous l'autorité du Ministre chargé des Eaux et Forêts.

La DNEF a pour mission d'élaborer les éléments de la politique nationale, notamment, en matière de conservation des eaux et des sols, de lutte contre la désertification, de gestion durable des forêts, de préservation et de promotion de la diversité biologique des espèces de faune et de flore sauvage. Elle est également chargée d'assurer la coordination et le contrôle de la mise en œuvre de cette politique.

La présente vérification de performance a pour objectif de vérifier dans quelle mesure les programmes d'activité de la DNEF permettent d'assurer une gestion durable et participative des ressources forestières et fauniques eu égard aux considérations d'économie, d'efficacité et d'efficacités ; elle vise aussi à déterminer si les capacités de gestion et de surveillance des acteurs ont été renforcées avec un souci d'efficacité et d'efficacité. Elle porte sur la période 2007-2009.

Pertinence

Le Mali est un vaste pays sahélien disposant d'un faible couvert végétal : près de 60% du territoire sont des zones désertiques et semi-désertiques et 20% de zone sahélienne. Par ailleurs, les ressources forestières et fauniques sont sujettes à de nombreuses pressions dues essentiellement aux aléas climatiques et à l'action de l'homme accentuée par une croissance démographique importante (3,6% par an). Ainsi, le pays se trouve confronté à de nombreux problèmes environnementaux se traduisant, entre autres, par la désertification, la déforestation, la perte de la biodiversité, l'ensablement des cours d'eau, la pollution de l'air et des eaux, et la dégradation des sols.

Des efforts importants ont cependant été déployés depuis plusieurs décennies dans le domaine de la protection des ressources environnementales. C'est le cas, entre autres, des programmes de lutte contre la désertification entrepris sur la période 1990-2009 avec l'appui de partenaires techniques et financiers comme le Fonds Européen de Développement. Par ailleurs, élaborée en décembre 2003, la Stratégie Nationale de Reboisement qui s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique Nationale de la Protection de l'Environnement et de la Politique Forestière Nationale, est assortie d'un plan d'action quinquennal dont le coût annuel des activités se chiffre à la somme de 1,92 milliard FCFA répartis entre l'Etat (pour 255,46 millions de FCFA) et les partenaires au développement. Pourtant, selon une étude de l'ancienne Direction Nationale des Eaux et Forêts, ce sont plus de 100 000 ha de forêts qui disparaissent chaque année au Mali.

Pour la période sous revue, les budgets de fonctionnement et d'investissement alloués à la DNEF et ses services rattachés, ses projets et programmes se sont élevés à 2,63 milliards de FCFA en 2007, 2,33 milliards de FCFA en 2008 et 2,12 milliards de FCFA en 2009.

Constatations

Les ressources forestières et fauniques ne sont pas exploitées de manière efficiente

- Les forêts et les massifs villageois sont victimes d'exploitations frauduleuses, de pressions pastorales, de feux de brousse et d'occupations illicites. Par ailleurs, plus de 80% de la consommation d'énergie domestique reposent sur les ressources ligneuses.
- La DNEF a élaboré des Schémas Directeurs d'Approvisionnement (SDA) afin de rationaliser la consommation en "bois énergie" de certaines grandes villes du pays. Des Marchés Ruraux de Bois (MRB) ont été créés pour alimenter ces SDA. Toutefois, ceux-ci ne fonctionnent pas pleinement. De plus, l'insuffisance des effectifs des agents de terrain de la DNEF ne permet pas d'assurer une protection efficace des formations forestières.
- Le taux de classement des forêts du territoire national est très faible. Il est de 1,19% contre une norme FAO de 15%. De surcroît, une fraction limitée des forêts classées des régions visitées (29,2%) dispose de Plan d'Aménagement et de Gestion (PAG). Aucun de ces PAG, élaborés depuis 2002 pour certains, n'a encore été mis en œuvre.
- Des efforts sont faits dans la restauration des zones dégradées. En revanche, ceux-là restent timides et largement en-deçà des besoins réels de restauration.
- La DNEF ne dispose pas de programme de suivi des campagnes de reboisement effectuées antérieurement. En général, les espaces reboisés ne sont pas entretenus, sauf dans des cas de partenariats spécifiques avec des acteurs de développement. Des initiatives privées commencent cependant à émerger dans ce domaine.

Le renforcement des capacités, assuré aux collectivités locales et aux riverains, ne leur a pas permis de jouer pleinement leurs rôles

- Les collectivités territoriales, les organisations paysannes et des particuliers ont reçu des formations (techniques de coupe de bois, de production de charbon, etc.), des plants et des petits matériels dans le domaine de la gestion et de la surveillance des ressources forestières et fauniques. Ainsi, les populations riveraines des massifs villageois sont de plus en plus sensibilisées aux enjeux de la protection environnementale.
- Les comités villageois sont, en revanche, confrontés à un manque de ressources financières et logistiques qui les empêche de mener à bien leurs tâches.

- Le transfert des compétences aux collectivités territoriales, démarré en 2009, n'est pas encore effectif et déjà le maintien des compétences reçues au sein des collectivités territoriales se pose. En effet, les élus communaux qui reçoivent les formations ont, en général, un mandat de cinq ans.

La fréquentation éco-touristique est quasi inexistante dans le pays

- Les difficultés d'accès aux sites, l'absence d'infrastructures d'accueil et le manque d'organisation sur les lieux sont parmi les facteurs qui empêchent le développement de l'écotourisme au Mali malgré le fait que le pays dispose d'importantes potentialités dans le domaine.
- Le projet du complexe des aires protégées et des forêts classées de Bougouni/Yanfolila, d'une superficie de plus de 200 000 ha et faisant partie d'une formation forestière à cheval entre le Mali, la Côte d'Ivoire et la Guinée, est prometteur. Il dispose d'une richesse en biodiversité végétale et animale et d'un plan inédit d'aménagement et d'exploitation incluant la réalisation de voies d'accès, la construction d'infrastructures d'accueil et de pistes de parcours.

La DNEF dispose d'un cadre logique de résultats bien défini mais elle reste dépendante de prises en charge des partenaires financiers

- Des budgets-programmes sont élaborés de façon triennale et des indicateurs de rendement précis ont été définis. Cependant, les rapports annuels des Directions Régionales des Eaux et Forêts (DREF) ne font pas ressortir de façon exhaustive les activités prévues dans leurs programmes d'activité et celles qui sont réalisées.
- Des activités essentielles à la mission de la DNEF ne sont prises en compte dans les programmes annuels d'activité que dans le cadre de financements des partenaires au développement : classement des forêts, élaboration des plans d'aménagement des formations forestières, mise en œuvre de ceux-ci.
- L'Etat ne met pas à la disposition de la DNEF les ressources financières suffisantes à la réalisation de ses activités. A titre illustratif, la DNEF n'a reçu que 50,44% des montants demandés sur le BSI en moyenne de 2008 à 2009.

Recommandations

Au Ministère chargé de l'Environnement

- Doter la DNEF de ressources financières en adéquation avec ses activités : classement des forêts, élaboration et mise en œuvre de plans d'aménagement et de gestion des forêts classées et des massifs villageois, etc.
- procéder à la validation officielle des Plans d'Aménagement et de Gestion (PAG) existants de forêts classées,
- prendre des dispositions pour une actualisation du cadre organique de la DNEF en fonction des besoins actuels du terrain.

A la Direction Nationale des Eaux et Forêts

- Actualiser et fusionner tous les textes législatifs relatifs aux Eaux et Forêts,
- renforcer la surveillance et la protection des forêts classées et des massifs villageois,
- mettre en œuvre les dispositions de la loi n° 10-028 du 12 juillet 2010 fixant les conditions de gestion des ressources du domaine forestier,
- élaborer et mettre en œuvre un programme de classement des forêts, des PAG pour toutes les forêts du pays qui le nécessitent et un programme d'exécution des PAG existants,
- rendre fonctionnels les SDA existants,
- concevoir et mettre en œuvre des SDA pour toutes les autres grandes villes qui n'en sont pas dotées,
- rendre fonctionnels les marchés ruraux de bois,
- rendre efficace le contrôle des quotas d'exploitation des massifs villageois,
- améliorer le suivi des campagnes antérieures de reboisement et établir des taux de survie des plantations,
- prendre des dispositions afin de renforcer les capacités logistiques et matérielles des comités villageois de protection de l'environnement dans le domaine de la gestion des ressources naturelles,
- prendre des mesures dissuasives contre les exploitations frauduleuses, les feux de brousse, et les transhumances pastorales non réglementaires,
- prendre des dispositions afin d'inclure systématiquement du personnel permanent des collectivités territoriales (en l'occurrence les Secrétaires Généraux des Mairies) dans les programmes de renforcement des capacités ,
- prendre des dispositions pour un développement véritable de l'écotourisme dans le pays,
- faire ressortir de façon exhaustive dans les rapports annuels des DREF toutes les activités prévues dans les programmes annuels d'activité ainsi que celles qui sont réalisées.

3.4. PROJET DE CONSERVATION ET DE VALORISATION DE LA BIODIVERSITE DU GOURMA ET DES ELEPHANTS

VERIFICATION FINANCIERE

Objet

Le Projet de Conservation et de Valorisation de la Biodiversité du Gourma et des Eléphants (PCVBGE) s'inscrit dans le plan d'action de la Stratégie Nationale qui vise à inverser sinon à freiner la tendance actuelle de perte des ressources de la biodiversité.

Le PCVBGE fait partie des projets et programmes coordonnés par la Direction Nationale des Eaux et Forêts (DNEF), un service central du Ministère chargé de l'Environnement. Pour assurer ses fonctions de maître d'ouvrage, la DNEF a mis en place une Unité de Gestion du Projet (UGP) et l'exécution des activités sur le terrain est assurée par la Cellule de Mise en Œuvre (CMO).

La présente mission de vérification financière a porté sur l'examen de la régularité et de la sincérité des opérations de dépenses et de recettes du PCVBGE au cours des exercices 2007, 2008 et 2009.

Pertinence

Le Mali dispose d'un patrimoine biologique riche et varié mais de nombreuses espèces de plantes et d'animaux sont menacées de disparition : sur 1739 espèces ligneuses recensées, au moins 8 sont endémiques (qui n'existent qu'au Mali). La faune du Mali se caractérise par la diversité des espèces et le nombre réduit des effectifs. La population de certaines espèces est actuellement en régression, voire en disparition totale comme, par exemple, l'éléphant, le lion, le guépard, le chimpanzé, la girafe, l'élan de Derby, la gazelle dama, le lamantin, l'hippopotame nain.

La perte de la biodiversité est liée à un ensemble de facteurs complexes, dont les principaux sont d'ordre climatique, notamment les sécheresses récurrentes, et d'ordre anthropique tels que le défrichement, l'exploitation anarchique du bois comme source d'énergie, les feux de brousse, la cueillette abusive de produits ligneux et herbacés, le surpâturage, le braconnage, la pêche illicite, l'agriculture, l'utilisation abusive des produits chimiques, l'introduction d'espèces exotiques.

La diversité biologique est cependant précieuse pour des raisons écologiques, génétiques, sociales, économiques, scientifiques, culturelles, esthétiques et éthiques. Les ressources biologiques sont ainsi indispensables à la survie des populations.

Pour pallier ces problèmes, plusieurs projets ont été initiés. Parmi ceux-ci, figure le Projet de Conservation et de Valorisation de la Biodiversité du Gourma et des Eléphants (PCVBGE). Ce projet, conçu pour une durée de six ans, a démarré en novembre 2005 avec un coût prévisionnel de 4,3 milliards de FCFA.

Constatations

L'examen du contrôle interne a révélé plusieurs dysfonctionnements

- L'UGP et la DAF du Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement ne procèdent pas à un archivage systématique des dossiers d'appel d'offres.
- Le manuel de procédures ne décrit pas de façon explicite les traitements comptables relatifs aux avances liées aux frais de mission et aux formations. Par ailleurs, certaines tâches comme le processus de mobilisation des fonds, dévolues normalement au responsable administratif et financier, sont assignées au comptable. En outre, les postes de responsables de suivi-évaluation et de passation des marchés ne figurent pas dans le manuel.
- L'Etat accuse des retards dans la mise à disposition des fonds de la contrepartie malienne.
- Le comptable de la CMO n'enregistre pas les avances faites aux experts de la CMO dans le cadre des missions effectuées. Les mécanismes relatifs aux achats de l'UGP présentent d'importantes faiblesses. Ainsi, les bons de commande ne sont pas systématiquement établis. Plusieurs attestations de service fait ne sont pas datées. En outre, la régularité de la situation fiscale des fournisseurs n'est pas vérifiée avant paiement. De plus, le plafond d'encaisse prescrit par le manuel de procédures (250 000 FCFA) n'est pas respecté. Enfin, l'UGP ne dispose pas d'un fichier fournisseurs.

La gestion de l'UGP présente une irrégularité

- L'UGP s'est substituée à la CMO pour effectuer les paiements dans le financement de deux projets d'initiatives locales d'un montant de 9,54 millions de FCFA contrairement aux dispositions du contrat liant l'UGP à la CMO.

Recommandations à l'UGP

- Améliorer le système d'archivage,
- corriger les insuffisances du manuel de procédures et veiller à son respect,
- tenir la "Fiche de Justificatif" de frais de mission conformément au manuel de procédures,
- enregistrer les avances dans la comptabilité de la CMO,
- séparer la fonction de caissier de celle de comptable,
- réclamer les avis de crédit relatifs aux virements sur les comptes bancaires,
- vérifier la régularité de la situation fiscale des fournisseurs lors des règlements,
- mettre en place un fichier fournisseurs,
- émettre systématiquement des bons de commande pour les achats,
- respecter le plafond d'encaisse de 250 000 FCFA.

3.5 UNITE DE GESTION DU PROJET D'AMENAGEMENT DU PERIMETRE IRRIGUÉ DE MANINCOURA VERIFICATION FINANCIÈRE

Objet

Le Projet d'Aménagement du Périmètre Irrigué de Manincoura (PAPIM), créé par la décision n°0405/MDR-SG du 16 août 2001, est financé par la Banque Africaine de Développement (BAD) et l'Etat malien. La gestion technique et financière du Projet est assurée par l'Unité de Gestion du Projet (UGP). Celle-ci est dirigée par un coordonnateur et est dotée d'une autonomie de gestion administrative et financière. Le projet est placé sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture.

Le PAPIM a pour objet l'aménagement de la plaine de Manincoura par la valorisation des ressources en eau du Sankarani (affluent du fleuve Niger). Ainsi, le premier décaissement du Fonds Africain de Développement a eu lieu le 5 avril 2002 et le dernier en avril 2008. Le rapport d'achèvement a été élaboré en juin 2008. L'accord de financement a couvert la période d'avril 2002 à juin 2008. Depuis cette date, le projet fonctionne sur les fonds BSI (Budget Spécial d'Investissement) mis en place par l'Etat.

La présente vérification financière a pour objectif de s'assurer que le PAPIM a été géré en conformité avec ses procédures internes, les règles de la comptabilité publique et celles des marchés publics pendant les exercices 2007, 2008 et 2009.

Pertinence

Malgré son potentiel de terres irrigables, le Mali n'arrive pas à satisfaire ses besoins en riz. Dans la zone du barrage de Sélingué, sur une surface estimée à 4 500 ha, seuls 1 500 avaient été aménagés en aval du barrage. L'aménagement de 1094 hectares du Périmètre Irrigué de Manincoura devrait donc contribuer à augmenter la production rizicole.

En plus des travaux du périmètre irrigué, des activités de développement communautaire ont été prévues, notamment celles génératrices de revenus, au profit des femmes.

De même, dans le cadre du PDI-BS, le seuil de Kourouba a été érigé pour pallier le manque d'eau en période de contre-saison.

Il était donc pertinent de s'assurer que le prêt contracté et les fonds décaissés sur budget d'Etat ont servi aux activités programmées et que les dépenses sont réelles et justifiées.

Constatations

Manque à gagner en milliard de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
0,14	0,7	0,84	0,14

Le PAPIM ne respecte pas d'importants principes comptables

- D'un exercice à l'autre, le même type de dépense a été enregistré dans des comptes différents. Ainsi, en 2008, des frais de réparation de véhicules de 6,8 millions FCFA ont été enregistrés à tort dans des comptes d'achat de petits matériels.
- Aussi, les transactions avec les fournisseurs ne sont pas toujours enregistrées dans les comptes fournisseurs avant le règlement de leur créance. Cette pratique rend difficile le suivi individuel des comptes fournisseurs.
- Le PAPIM ne procède pas à la clôture définitive des exercices comptables. Cette défaillance rend possible la modification des données à tout moment.
- Il paie les salaires tantôt par ordre de virement tantôt en numéraire. Ce faisant, il ne respecte pas l'arrêté n°93-7874 du 31 décembre 1993 fixant le seuil des paiements en espèces.

Le PAPIM n'archive pas les dossiers de marchés

- Les dossiers de marchés sont éparpillés entre le Ministère de tutelle, l'antenne de Bamako et les agents du PAPIM. Ainsi, l'équipe de vérification a rencontré des difficultés pour entrer en possession de ces dossiers.

Le PAPIM a effectué des achats non justifiés

- Pour justifier des sorties de caisses, le PAPIM a produit des factures non appuyées par des fiches d'expression de besoins.
- L'UGP a établi des chèques au nom de diverses personnes, dont ses propres employés. Ainsi, le planton a encaissé 194 chèques, totalisant 218 millions de FCFA. Sur ce montant, 171,99 millions de FCFA l'ont été au nom d'autres personnes.
- De même, il a encaissé pour 46 millions de FCFA des chèques émis à son ordre, en sa qualité de fournisseur, enregistré comme tel auprès de l'Administration fiscale.
- Le PAPIM a établi, pour 3,06 millions de FCFA, trois chèques en blanc qui ont été, par la suite, libellés à l'ordre d'un de ses employés.
- Il a également décaissé 308,13 millions de FCFA pour l'entretien des logements et bureaux sans pièce justificative valable.
- En 2009, le coût d'entretien de trois véhicules fonctionnels dépasse 39 millions de FCFA, soit plus de 13 millions de FCFA par véhicule.

Le PAPIM a effectué des dépenses non éligibles au profit du Ministère de tutelle

- Le PAPIM a pris en charge des dépenses non éligibles pour un montant de 21,4 millions de FCFA. Ainsi, des contrats ou factures du ministère de tutelle ont été pris en charge par le PAPIM, sans motif valable pour un montant total de 20,33 millions de FCFA, dont 5,08 millions de FCFA en appui au Ministère chargé de la Promotion de la Femme, en 2008.

- En 2007, il a offert, sans fondement juridique, 700 litres d'essence à un "fondé de pouvoirs", membre du Conseil d'Administration.

Le PAPIM n'a pas procédé à la retenue de l'ADIT

- Le PAPIM n'a jamais fait application de l'article 9 de l'arrêté n° 02-1506/MEF-SG du 17 juillet 2002 fixant son régime douanier et fiscal qui l'oblige à précompter l'ADIT. La perte occasionnée pour l'Etat est de 344,7 millions de FCFA.

Le PAPIM n'a pas respecté les conventions le liant à la BAD et à Kondo Jigima sur le fonds de garantie

- Le PAPIM a utilisé 50 millions de FCFA, reliquat du financement de la BAD, pour acquitter les impayés des paysans. Or, la convention signée avec Kondo Jigima (Caisse Associative d'épargne et de crédit) prévoit que le fonds de garantie supporte au maximum 30% des créances compromises relatives au crédit agricole. En l'espèce, le PAPIM n'a pas pu établir que les créances étaient compromises. De plus, il a réglé la totalité des impayés au lieu de respecter le plafond des 30%.

Le PAPIM ne s'assure pas de l'exactitude du calcul des intérêts générés par le dépôt à terme

- Il a perçu 0,91 million de FCFA d'intérêts de moins que le montant dû par la banque.

Le PAPIM ne respecte pas les règles de mise en concurrence des fournisseurs

- Il ne dispose pas d'un fichier fournisseurs. En outre, il effectue ses achats auprès de fournisseurs ne pouvant justifier d'adresses précises et qui ne disposent pas de Numéro d'Identification Fiscal (NIF), en violation de la lettre circulaire n°009/MEF-PLAN-CAB-CT.7. Il ne retient pas non plus l'Impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (IBIC), ce qui engendre des pertes fiscales.
- Dans certains cas, le PAPIM a réglé des factures d'achat au profit d'une personne figurant parmi les trois fournisseurs ayant postulé mais différente de celle qui a été retenue au terme de la sélection.
- De même, il effectue des achats récurrents sans passer des marchés à commandes (cas des fournitures de bureau et des consommables).
- Pour éviter de lancer un marché, le PAPIM a émis, le même jour, deux bons de commande portant sur l'achat de tables-bancs et de chaises d'un montant total de 11,97 millions de FCFA.

Des irrégularités ont été constatées dans l'attribution de certains marchés

- Le PAPIM a dénaturé les résultats de l'évaluation des offres reçues pour la construction du CSCOM de Manincoura. En effet, l'offre du moins disant est de 36 225 482 FCFA alors que le marché a été attribué à une entreprise dont l'offre est de 36 412 458 FCFA.

- Pour le classement des soumissionnaires, la commission d'évaluation des offres a plutôt retenu 36 142 458 FCFA pour cette entreprise, devenue du coup le moins disant. Pourtant, le marché a été signé pour 36 412 458 FCFA, intégralement versé à l'entreprise.

Recommandations

A l'Unité de Gestion du PAPIM :

- Procéder à la clôture définitive des exercices comptables en fin de période,
- se conformer au Manuel de procédures dans la tenue des comptes de ses fournisseurs de sorte à réaliser un suivi individuel de leurs transactions,
- procéder au recouvrement des montants compromis, soit 136,12 millions de FCFA,
- procéder à la retenue de l'ADIT sur les marchés et contrats,
- émettre les chèques strictement au nom des fournisseurs,
- procéder à l'approvisionnement régulier de la caisse pour les menues dépenses,
- respecter les procédures de règlement des salaires, conformément à l'arrêté n°93-7874 du 31 décembre 1993,
- respecter les principes comptables, notamment la permanence des méthodes,
- instaurer un fichier fournisseur indiquant les adresses réelles des fournisseurs ainsi que leurs prix,
- tenir correctement des documents d'expression de besoins et les joindre aux factures,
- archiver correctement les dossiers de marché,
- passer des marchés à commandes pour l'achat des fournitures et prestations récurrentes,
- ne consulter que des fournisseurs à jour de leurs obligations fiscales.

Au Ministère de l'Agriculture :

- Restituer la somme de 20,33 millions de FCFA irrégulièrement imputée sur le budget du PAPIM.

CHAPITRE IV

EDUCATION, SANTE ET DEVELOPPEMENT SOCIAL

Gestion des bourses et allocations par le Centre National des
Œuvres Universitaires

Institut d'Ophtalmologie Tropicale en Afrique

Direction Nationale de la Promotion de la Femme

4.1. GESTION DES BOURSES ET ALLOCATIONS PAR LE CENTRE NATIONAL DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES

VERIFICATION FINANCIÈRE

Objet

Le Centre National des Œuvres Universitaires (CENOU) est un Etablissement Public à caractère Administratif (EPA) doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il a été créé par l'ordonnance n°01-051/P-RM du 25 septembre 2001 modifié par le décret n° 06-394/P-RM du 19 septembre 2006. Il a pour missions de contribuer à l'amélioration des conditions de vie et d'études des étudiants de l'enseignement supérieur par la fourniture de prestations s'y rapportant.

La mission a porté sur l'examen des bourses et allocations, du mécanisme de l'attribution de celles-ci, des dépenses au titre du fonctionnement et des investissements ainsi que des recettes pour les exercices 2007, 2008 et 2009. L'objectif de la mission était de s'assurer que les opérations de dépenses et de recettes ont été régulières et sincères.

Pertinence

L'Université du Mali, très tôt après sa création en 1996, a été confrontée à de graves problèmes d'infrastructures et de gestion, notamment en ce qui concerne l'hébergement, la restauration, le transport, l'encadrement et les activités récréatives des étudiants.

En effet, les quatre internats existants, qui couvrent la FAST³, l'IUG⁴, la FMPOS⁵ et l'IPR/IFRA⁶ de Katibougou, sont en nombre insuffisant pour assurer l'hébergement des étudiants dont l'effectif est de plus en plus croissant. A titre d'exemple, l'internat de la FAST prévu pour 180 étudiants, en abrite plus de 1200 soit près de 7 fois la capacité prévue.

Ainsi, pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants en vue d'accroître leur performance académique, l'Etat a créé le CENOU et l'a chargé de la gestion du patrimoine universitaire.

Le budget annuel du CENOU, d'un montant de 400 millions de FCFA en 2002, est passé à 13 milliards de FCFA en 2009 et à 15 milliards de FCFA en 2010.

Aussi, vu l'importance des activités du CENOU et des ressources mises à sa disposition, le Bureau du Vérificateur Général a-t-il inscrit dans son programme d'activité au titre de l'année 2010 la mission de vérification financière du CENOU.

Constatations

Manque à gagner en milliards de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
-	7,42	7,42	0,55

³ Faculté des Sciences et Techniques

⁴ Institut Universitaire de Gestion

⁵ Faculté de Médecine, de Pharmacie et d'Odonto-Stomatologie

⁶ Institut de Formation et de Recherche Appliquée de l'Institut Polytechnique Rural,

Le cadre de la gouvernance du CENOU présente des défaillances

- Le CENOU n'a tenu qu'une seule session de son Conseil d'Administration de sa création à la date de la mission. Des budgets ont donc été élaborés et exécutés sans leur adoption par le Conseil d'Administration en 2007 et 2009 en violation de la loi sur les EPA.
- Il n'a pas validé ses projets de manuel de procédures et de règlement intérieur. Il ne dispose pas non plus d'accord d'établissement.
- Le CENOU ne respecte pas son cadre organique. Il n'existe pas non plus de fiche de description des postes ni de plan de carrière pour le personnel.

Le mécanisme d'archivage du CENOU est défaillant

- Les fiches de demandes d'expression des besoins, les bons de commande, les bordereaux de livraison et les attestations de services faits ne sont pas conservés ensemble sous forme de liasses complètes.

Le CENOU ne respecte pas les dispositions du code des marchés publics

- Le CENOU ne dispose pas toujours de preuve de lancement des appels d'offres ni de la réception des offres ou de la création de commissions d'ouverture et jugement des offres.
- Il ne produit pas systématiquement d'attestation de services faits.
- Le CENOU n'a pas pu fournir, dans certains cas, les supports des études et des travaux déclarés réalisés.

Le CENOU n'a pas mis en place la comptabilité matières

- Le CENOU ne procède ni à l'identification des biens achetés ni à leur inventaire.
- Il n'a pas mis en place de fiche détenteur et procède à la répartition de biens sans codification préalable.

Le CENOU ne respecte pas son cadre organique

- Le CENOU compte un effectif de 110 agents, nettement supérieur à l'effectif de 74 prévu dans le cadre organique.

Le CENOU n'a pas retenu à la source l'Impôt sur le Revenu Foncier

- Le CENOU n'a pas retenu un montant de 1,44 million de FCFA au titre de l'Impôt sur les Revenus Fonciers.

Le CENOU ne s'est pas assuré de l'enregistrement des contrats qu'il a conclus

- Le CENOU ne s'est pas assuré du paiement par les attributaires des droits d'enregistrement des contrats pour un montant de 5,67 millions de FCFA.

Le CENOU a accordé des paiements indus à ses cadres

- En outre, en 2007 et en 2008, le CENOU a pris en charge, en l'absence de tout support juridique, les communications de téléphonie portable du Directeur Général et de l'Agent comptable pour 3,56 millions de FCFA.

Le CENOU n'a pas pleinement joué son rôle dans le traitement et la gestion des bourses, allocations et autres aides sociales

- Le CENOU n'a pas mis en place la commission d'attribution des bourses et allocations telle que prévue par la loi. Il en est de même de l'aide sociale et des aides scolaires.

Il ne dispose pas d'un système fiable en matière de prévision et de suivi des bourses et allocations. En conséquence, le mécanisme en place donne lieu à des doubles paiements de bourses et d'allocations.

- Les agences comptables des facultés, instituts et écoles n'ont pas reversé les montants non émargés par les étudiants, soit 515,10 millions de FCFA.

Recommandations

Au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

- Prendre un arrêté fixant les missions, la composition et le fonctionnement de la commission nationale d'attributions des bourses,
- fixer les modalités de l'aide sociale et créer la commission d'attribution de l'aide sociale,
- veiller à l'application rigoureuse des critères de performance et des critères sociaux pour l'attribution des bourses et de l'aide sociale,
- préciser dans le texte de création du CENOU son rôle dans le traitement des bourses et compléments de bourses.

Au CENOU

- Appliquer les textes législatifs et réglementaires, notamment en ce qui concerne les régies, l'archivage des documents comptables et financiers, les mécanismes de passation et d'exécution des marchés, la mise en place d'un système comptable et de la comptabilité-matières,
- respecter le cadre organique et mettre en place le descriptif complet des fiches de postes, le plan de formation ou de renforcement des capacités du personnel,
- appliquer les critères de performance et les critères sociaux pour l'attribution des bourses et de l'aide sociale,
- développer un système de gestion informatisé et sécurisé en interconnexion avec les agences comptables des facultés, instituts et grandes écoles,
- mettre en place un système de collecte des demandes de bourses et d'aide sociale efficace et régulièrement mis à jour,

- archiver les supports des attributions des points suivant les critères sociaux,
- assurer un suivi de la situation des non-reversements des montants non émargés par les étudiants,
- se conformer aux textes réglementaires pour la création des commissions.

Au Rectorat de l'Université de Bamako

- régulariser les statuts des étudiants de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques ayant reçu les bourses et allocations d'études sur la période 2007-2008,
- créer un guichet unique d'inscription des étudiants à université de Bamako et interdire le paiement multiple de bourse et allocations à un étudiant bénéficiant de plusieurs inscriptions dans le système universitaire.

Aux facultés et instituts

- Elaborer le planning d'organisation et de déroulement des stages des étudiants finalistes,
- Lier les paiements des indemnités au temps effectué et à la présentation du rapport de stage ou du mémoire.
- Poursuivre le reversement des montants non émargés par les étudiants au Trésor sous bonne date de valeur.
- Justifier les écarts entre les effectifs des étudiants auprès des agences comptables et les effectifs auprès des services scolarité.
- Payer les bourses et allocations d'études directement aux bénéficiaires listés sur les états de paiements.

4.2. INSTITUT D'OPHTALMOLOGIE TROPICALE D'AFRIQUE VERIFICATION FINANCIÈRE

Objet

L'Institut d'Ophtalmologie Tropicale d'Afrique (I.O.T.A) a pour missions de mettre en œuvre la politique nationale de lutte contre les affections ophtalmologiques et la cécité, de maintenir et de renforcer son rôle de centre d'excellence en ophtalmologie pour l'Afrique. Etablissement Public Hospitalier (EPH), il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est placé sous la tutelle du Ministère chargé de la Santé et est soumis aux règles de la Comptabilité publique.

La présente vérification financière a pour objectif de s'assurer de la régularité et de la sincérité des opérations de dépenses et de recettes effectuées par l'IOTA. Elle a porté sur l'analyse du système de contrôle interne et de la gestion financière de l'Institut. La période couverte concerne les exercices 2007, 2008 et 2009.

Pertinence

La politique nationale de lutte contre les affections ophtalmologiques et la cécité est mise en œuvre à travers le Programme National de Lutte contre la Cécité (PNLC).

L'Organisation de Coopération et de Coordination pour la Lutte contre les Grandes Endémies (OCCGE), créée en 1953, appuyait les activités de ce Programme à travers l'IOTA qui était un de ses organes d'exécution. En 2000, cet organe est revenu à l'Etat malien suite à la dissolution de l'OCCGE.

L'IOTA devait s'intégrer harmonieusement dans le cadre des structures nationales de lutte contre la cécité au Mali et conserver son rayonnement sous régional et africain, comme pôle d'excellence en ophtalmologie.

Malgré la mise en œuvre des recommandations d'une mission de restructuration, l'IOTA, selon le Projet d'établissement 2007-2011, n'a pas pu remplir les missions qui lui ont été assignées en 2006.

Le budget annuel de l'IOTA était de 1,68 milliard de FCFA en 2009, dont 51% de subventions de l'Etat.

Constatations

Manque à gagner en milliard de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
0,04	0,05	0,09	0,07

Le contrôle interne de l'IOTA présente des insuffisances

L'IOTA ne respecte pas strictement les dispositions de la loi hospitalière et le décret n°07-083/P-RM du 9 mars 2007 fixant les règles de gestion budgétaire et comptable des Etablissements Publics Hospitaliers (EPH) : prises en charge des cas d'urgence et de la

population pénitentiaire, fixation des objectifs au regard des ressources, production de comptes de gestion, nomenclature des comptes des EPH.

L'IOTA n'a pas une bonne maîtrise de ses activités

- L'IOTA ne dispose pas de manuel de procédures. Cette défaillance empêche le personnel d'exécuter correctement les opérations administratives, financières et comptables.
- Il n'a pas mis à jour son cadre organique. Ainsi, il n'y a pas d'adéquation entre le personnel en place et les postes de travail existants.
- Il ne respecte pas les principes d'exécution des dépenses publiques et le code des marchés publics.
- Les pièces justificatives qui doivent venir en appui à la situation de la régie telle qu'arrêtée au 31 décembre de chaque année, n'ont pas été fournies.
- Le mode de nomination du comptable matières (nommé par décision du Directeur Général au lieu d'un arrêté interministériel), l'obligation de désigner un régisseur des recettes et l'obligation de faire payer la caution par le régisseur d'avances, ne sont pas respectés.

Les informations financières ne sont pas fiables

- La non-production des comptes de gestion par l'Agent comptable empêche le rapprochement avec la comptabilité administrative produite par l'ordonnateur.
- L'IOTA ne produit pas systématiquement les titres de perception justificatifs des recettes.

La gestion financière de l'IOTA est affectée par de nombreuses irrégularités

- L'IOTA n'a pas toujours respecté les critères d'attribution au moins disant ni effectué la retenue de garantie ni appliqué les pénalités de retard. L'incidence de cette défaillance s'élève à 18,57 millions de FCFA.
- L'IOTA a effectué des dépenses sans pièce justificative pour un montant de 74,71 millions de FCFA.

Recommandations

Au Ministère de la Santé

- Prendre des dispositions pour l'élaboration et la mise en vigueur par l'IOTA d'un manuel de procédures administratives, financières et comptables,
- définir un contrat d'objectifs et de moyens permettant d'élaborer le budget de l'IOTA,
- produire le rapport triennal sur l'état des EPH permettant d'évaluer le contrat d'objectifs et de moyens,
- nommer un comptable matières et un régisseur des recettes.

A l'Institut d'Ophtalmologie Tropicale d'Afrique

- Elaborer et appliquer un manuel de procédures administratives, financières et comptables,
- actualiser et mettre en œuvre le cadre organique,
- exiger du régisseur d'avances le paiement de sa caution,
- établir les titres de perception pour toutes les recettes encaissées par l'IOTA,
- tenir régulièrement le compte de gestion,
- appliquer les dispositions du code des marchés notamment pour l'attribution des marchés et le paiement des pénalités,
- recouvrer le montant de 74,71 millions de FCFA de manque à gagner.

4.3. DIRECTION NATIONALE DE LA PROMOTION DE LA FEMME VERIFICATION DE PERFORMANCE

Objet

Service central créé au sein du Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille, la Direction Nationale de la Promotion de la Femme (DNPF) a pour missions "l'élaboration des éléments de la politique nationale en matière de promotion de la Femme ainsi que la coordination et le contrôle de la mise en œuvre de ladite politique." En 2009, elle comptait 33 agents, et disposait d'un budget de 491 millions de FCFA.

La présente vérification de performance vise à apprécier, pour la période 2007-2009, la mesure dans laquelle la DNPF a coordonné et contrôlé la politique nationale de promotion de la Femme. Spécifiquement, il s'agit de s'assurer du fonctionnement régulier des structures de la DNPF, du respect du cadre organique, de la réalisation d'études, recherches et enquêtes relatives au statut de la Femme, de l'initiation de projets et programmes de promotion de la Femme, ainsi que du caractère effectif et de la bonne qualité du suivi-évaluation des activités.

Pertinence

Sous l'effet des transformations majeures intervenues au Mali à partir de 1991 sur les plans sociopolitique et économique, des efforts significatifs ont été engagés en matière de politiques, de stratégies, de programmes et projets divers dans le domaine de la promotion de la Femme. Ces initiatives s'inscrivent en droite ligne de la Constitution du 25 février 1992 qui accorde à l'homme et à la femme les mêmes droits et leur garantit d'égales conditions pour l'accès à la justice, à l'éducation et l'instruction, à la santé, à l'emploi, aux fonctions publiques, etc. Nonobstant ces efforts, de nombreuses études réalisées sur la situation des femmes au Mali font ressortir la persistance d'inégalités entre elles et les hommes dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'économie, de la gestion de la vie publique, du droit, etc.

Constatations

La DNPF ne joue pas son rôle de coordination entre les structures impliquées dans la promotion de la Femme et les Services publics

- La DNPF ne coordonne pas efficacement les activités de promotion de la Femme. Elle n'a pas mis en place un mécanisme d'échange et d'information avec les autres acteurs. De même, l'information interne et externe n'est pas efficace du fait de l'inorganisation structurelle en matière d'actions de communication.
- La DNPF n'a pas mis en place un cadre de rencontres et d'échanges avec les structures intervenant dans le domaine de la promotion de la Femme. Un tel cadre permettrait à la Direction de mieux jouer son rôle de coordination. Les Directions régionales de Koulikoro, Ségou, Mopti et de Sikasso disposent, quant à elles, d'un espace d'échange sur les activités réalisées en faveur des femmes et sur les difficultés auxquelles sont confrontés les autres acteurs (associations, groupements des femmes, ONG etc.). Cet espace leur permet aussi d'échanger sur leurs actions futures.

La Direction n'initie pas assez d'études sur les femmes

- Les études, enquêtes et recherches initiées par la DNPF sont insuffisantes. En effet, au cours de la période sous revue, la DNPF n'a réalisé que 2 enquêtes sur 5 prévues. Seulement 2 projets sur un total de 11 documents de projets et programmes en faveur de la promotion de la Femme ont fait l'objet d'études de faisabilité. En conséquence, des projets et programmes en faveur des femmes qui auraient pu être financés ne l'ont pas été.

La Direction n'utilise pas son personnel de façon adéquate

- Sur les postes prévus par le cadre organique de la DNPF, 45,5% n'ont pas fait l'objet de décision de nomination. En effet, quatre postes de chef de section ne sont pas pourvus alors qu'il existe parmi le personnel des profils conformes à ces postes. Il en est de même du poste de chef d'Unité de Planification et de Suivi-Evaluation. En outre, le plan de formation prévu par le plan triennal n'est pas respecté et ne prend pas en compte les besoins des Directions régionales de Koulikoro, Ségou, Mopti et Sikasso. Ce plan de formation n'est pas correctement mis en œuvre par la DNPF au niveau central et régional. Aucun agent au niveau régional n'a bénéficié de formation dans le cadre de ce plan au cours de la période 2007 à 2009.

La DAF utilise à d'autres fins les ressources financières destinées à la DNPF

- La Direction Administrative et Financière du ministère de tutelle de la DNPF, qui gère ses ressources financières, n'observe pas les procédures et bonnes pratiques d'acquisition des biens et services. Elle n'a pas respecté la clause 14.3 du DAO sur la qualification des soumissionnaires relativement à la fourniture d'équipements pour le projet "Appui à la Valorisation de la filière Sésame Biologique" à Koulikoro.

Recommandations

A la Direction Nationale de la Promotion de la Femme :

- respecter le cadre organique et les dispositions du décret n° 09-237/P-RM du 22 mai 2009 quant à la répartition des tâches entre les Divisions,
- mettre en place un cadre adéquat d'accueil et d'information des usagers,
- s'investir dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'organisation et de communication lui permettant d'avoir une meilleure visibilité de ses actions,
- initier plus d'études, enquêtes et recherches afin de faciliter le financement des projets initiés et mettre en place un système approprié de suivi-évaluation,
- mieux s'organiser et réaliser plus d'activités d'appui, de conseil et accompagnement des Directions régionales et services locaux dans l'exécution de leurs plans d'action.

Au Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille

- Veiller à ce que la DAF respecte les procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés.

CHAPITRE V

SECURITE ALIMENTAIRE

Gestion du Fonds d'aide alimentaire du Japon par le
Commissariat à la Sécurité Alimentaire

Office des Produits Agricoles du Mali

5.1. GESTION DU FONDS ALIMENTAIRE DU JAPON PAR LE COMMISSARIAT A LA SECURITE ALIMENTAIRE VERIFICATION FINANCIERE

Objet

Créé par le décret n°150/P-RM du 18 mai 2004, le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) est rattaché à la Présidence de la République. Il est chargé d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité alimentaire.

Dans ce cadre, le Gouvernement du Japon accorde des dons en nature au Gouvernement. Ces dons sont vendus pour constituer le fonds de contrepartie de l'aide alimentaire qui sert à financer les appuis financiers du Japon au Mali. Ainsi, le Commissariat à la Sécurité Alimentaire en a bénéficié pour le financement de cinq projets d'un montant total de 2,25 milliards de FCFA.

La présente mission a porté sur l'examen des dépenses effectuées sur ce Fonds. Elle visait à s'assurer de la régularité et de la sincérité de ces dépenses pour les exercices 2007, 2008 et 2009.

Pertinence

En novembre 2002, le Gouvernement a adopté une stratégie nationale de sécurité alimentaire qui vise à satisfaire les besoins essentiels des populations. Cette stratégie intègre notamment des objectifs d'augmentation et de diversification de la production agricole, l'amélioration des revenus des populations et le développement de la transformation des produits locaux. L'une des missions du Commissariat est d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre du Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA) conformément à cette stratégie.

Pour la mise en œuvre du PNSA, le Gouvernement du Japon a accepté la demande de financement formulée par le Gouvernement du Mali pour son fonds d'aide alimentaire. Ainsi, cinq projets ont été financés. Il s'agit :

- de la construction de 101 magasins de stockage dans les communes les plus vulnérables pour 1,08 milliard de FCFA,
- du projet d'appui pour la mise en œuvre du PNSA pour 749,75 millions de FCFA,
- de la formation des membres des comités de gestion des banques de céréales pour 250 millions de FCFA,
- du suivi-évaluation des banques de céréales pour 100 millions de FCFA,
- du projet maraîcher pour 70 millions de FCFA.

Constatations

Manque à gagner en milliard de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
1,32	0,4	1,72	1,32

Le CSA n'a pas respecté les dispositions des textes régissant les finances publiques

Les procédures régissant l'exécution des dépenses publiques ne sont pas observées. En effet, l'un des comptes bancaires ayant reçu le fonds de contrepartie de l'aide alimentaire japonaise fonctionne sous la seule signature du Commissaire à la Sécurité alimentaire. La somme de 28,08 millions de FCFA a été prélevée sur ce compte sans être justifiée.

Le CSA a passé des marchés en violation du code des marchés publics

- Il a attribué irrégulièrement deux lots de marchés de construction de 75 magasins, pour un montant total de 830,27 millions de FCFA, à deux entrepreneurs qui n'avaient pas la qualification requise eu égard aux critères d'attribution. Les documents administratifs fournis n'étaient pas conformes aux spécifications indiquées dans le dossier particulier d'appel d'offres. En outre, l'adjudicataire d'un des lots a fourni un certificat de quitus fiscal et une attestation de taxe de logement falsifiés.

Par ailleurs, des avenants de montants respectifs de 55 millions et de 35 millions de FCFA ont été octroyés aux marchés alors qu'il n'y avait pas eu de modifications dans les travaux et aucune demande n'a été formulée par les entrepreneurs. Les chèques ayant servi à payer un des avenants ont été libellés à l'ordre du Chef Service Financier du CSA et non à l'ordre de l'entreprise. Le montant total payé sur ces avenants s'élève à 29,5 millions FCFA.

- Deux autres lots de marchés pour la construction de 11 magasins à 155,79 millions de FCFA ont été attribués de gré à gré et sans l'autorisation de la DGMP. Six de ces magasins ne sont toujours pas fonctionnels alors que leur construction, attribuée à l'entreprise Construction Générale des Travaux, aurait dû faire l'objet de réception provisoire depuis novembre 2008. De plus, une partie du montant du marché, soit 66,91 millions de FCFA (43%), a pourtant été payée.
- Le DAO relatif au contrôle et à la surveillance des travaux de construction des magasins n'a pas été approuvé par la DGMP. Lesdits marchés, d'un montant total de 29,44 millions de FCFA pour les 86 magasins, n'ont pas été soumis au droit d'enregistrement.
- La construction des 86 magasins a accusé beaucoup de retard. Les pénalités y afférentes calculées par la mission s'élèvent à 247,93 millions de FCFA.

Les dépenses effectuées sur les fonds alloués à la mise en œuvre du PNSA comportent des irrégularités

- Le CSA a illégalement attribué de gré à gré un marché de 103,81 millions de FCFA à un GIE pour la mise en place de 265 unités d'élevage à cycle court dans les régions de Mopti et Gao. Le budget de la convention n'a pas été respecté. En effet, une partie du fonds a servi à l'évacuation médicale du responsable du GIE pour un montant de 3,1 millions de FCFA. Il a reçu par ailleurs, des honoraires pour 12 millions de FCFA. La signature de la convention et le décaissement du montant intégral ont eu lieu le même jour sans aucune garantie.

- La réalisation des travaux d'aménagement de quatre Petits Périmètres Irrigués Villageois (PPIV) dans le cercle de Youwarou pour 195,96 millions de FCFA a été attribuée de gré à gré sans autorisation de la DGMP. De plus, le montant du marché a été décaissé à hauteur de 90%, soit 177 millions de FCFA, alors que seulement les travaux de deux des quatre PPIV ont démarré. D'ailleurs, les travaux auraient dû prendre fin depuis le 7 juillet 2010.
- Les marchés pour l'aménagement de trois PPIV dans la région de Mopti pour un montant total de 49,12 millions de FCFA ont été irrégulièrement attribués. Conclu pour des travaux prévus à Mopti, le marché a été exécuté à Ségou sur la base d'une étude effectuée par l'entreprise et non validée. La somme de 40,51 millions de FCFA, soit 90% du montant, a été décaissée avant le démarrage des travaux et sans garantie.
- La réalisation des 5 forages équipés pour une valeur de 127,82 millions de FCFA a été attribuée de gré à gré en violation du CMP. Les spécifications techniques indiquées dans le devis estimatif n'ont pas été respectées. Le coût des forages réalisés est inférieur de 100,81 millions de FCFA à celui des forages prévus. En outre, le CSA a payé à l'entreprise 3 millions de FCFA de plus que le montant de sa facture.
- L'acquisition de 7 groupes motopompes à 47,46 millions de FCFA sur les ressources du PNSA, a fait l'objet de fractionnement. Malgré le paiement effectif de 27,12 millions de FCFA aux fournisseurs, aucune livraison n'a été effectuée.

Les dépenses de formation des membres des comités de gestion des banques de céréales comportent des irrégularités

- Des dépenses effectuées sur ce fonds pour un montant total de 34,20 millions de FCFA ne sont pas supportées par des pièces justificatives.
- Des dépenses relatives à l'élaboration d'une stratégie de communication pour une valeur de 21 millions de FCFA ne sont pas éligibles.
- Les montants des perdiems payés au personnel CSA pour les déplacements à l'intérieur de Bamako (au taux journalier de 20 000 FCFA) ne sont pas soutenus par une décision. Le montant indument dépensé à cet effet est de 1,38 million de FCFA.

Les dépenses de suivi-évaluation des banques de céréales comportent des irrégularités

- Des dépenses de 18,14 millions de FCFA ont été effectuées sur ce fonds sans être supportées par des pièces justificatives probantes (factures, PV de livraison, attestations de services faits).
- Dans certains cas, des chèques ont été libellés à l'ordre des responsables du CSA en lieu et place des fournisseurs.

Le CSA a détourné de son objet une partie des fonds alloués au projet maraîcher

- Sur ce fonds, le CSA a acheté 52 groupes motopompes, dont 27 ont été affectés aux Directions Régionales de la Promotion de la Femme, 25 à des personnalités de Gao et Tombouctou, à un ancien PDG de l'OPAM, etc. Ces équipements étaient destinés à promouvoir la culture du maraîchage. La valeur de ces équipements se chiffre à 10,81 millions de FCFA.

Recommandations

Au Commissariat à la Sécurité Alimentaire :

- Respecter strictement les dispositions législatives et réglementaires en matière d'exécution des dépenses publiques, notamment le code des marchés publics et le code des impôts,
- Recouvrer la somme de 1,32 milliard de FCFA au titre des manques à gagner engendrés par l'utilisation du fonds d'aide alimentaire du Japon,
- Suivre l'exécution des travaux de construction des magasins de stockage et des petits périmètres irrigués villageois.

Objet

Créé par la loi n°65-7/AN-RM du 13 mars 1965, l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM) est un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC) doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il a pour mission de constituer, de gérer et de conserver le Stock National de Sécurité de céréales (SNS), d'assurer l'approvisionnement des zones déficitaires, de gérer et de distribuer les aides alimentaires en céréales.

Depuis 1989, un contrat plan lie l'OPAM, l'Etat Malien et les partenaires au développement, retraçant les grandes orientations de la politique alimentaire au Mali. L'avant dernier contrat plan qui concerne la période 2006-2008 a été marqué par plusieurs faits majeurs dont la mauvaise pluviométrie, l'invasion des criquets, la hausse importante des prix des céréales et des difficultés d'approvisionnement alimentaire d'une frange de la population.

Dans le but de s'assurer de la mise en œuvre normale de ces contrats plans, l'OPAM fait l'objet d'une vérification financière par le Bureau du Vérificateur Général pour les exercices 2007, 2008 et 2009. La présente mission a pour objet l'analyse des procédures de gestion en vigueur à l'OPAM, la vérification de la régularité et de la sincérité des opérations de recettes et de dépenses et de la tenue de la comptabilité. La vérification a surtout porté sur les achats, le stockage et les ventes de céréales.

Pertinence

Le Mali, pays d'Afrique au sud du Sahara, a quelquefois besoin de l'aide extérieure en matière d'autosuffisance alimentaire. Pour diminuer les risques d'insécurité alimentaire, il a pris des mesures significatives pour répondre à la demande croissante des populations.

La création, par le décret n°150/PRM du 18 mai 2004, du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) rattaché à la Présidence de la République, chargé entre autres d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité alimentaire.

Par ailleurs, il a été assigné à l'OPAM la mission de contribuer à la sécurité alimentaire durable, en soutenant la production par des achats locaux et en ravitaillant la population en céréales sur toute l'étendue du territoire. Ainsi, a été constitué un Stock d'Intervention de l'Etat (SIE) fixé à 50 000 tonnes de céréales, en plus du Stock National de Sécurité de 35 000 tonnes de céréales et du Fonds de Sécurité Alimentaire (FSA) représentant l'équivalent monétaire de 23 000 tonnes de céréales.

Toutes ces activités sont réalisées dans le cadre des contrats plans triennaux.

Pour atteindre ses objectifs, le budget de l'OPAM a disposé d'un budget de 3,59 milliards de FCFA (dont 1,1 milliard de FCFA de subventions de l'Etat) au cours de la période sous revue (2007-2009). En plus de ces ressources, l'OPAM a disposé d'aides alimentaires pour 5,67 milliards de FCFA et de produits de ventes d'intervention du SNS à concurrence de 2,83 milliards de FCFA.

5.2.1. ACHATS, STOCKAGES ET VENTES DE CEREALES PAR L'OFFICE DES PRODUITS AGRICOLES DU MALI

VERIFICATION FINANCIERE

Constatations

Manque à gagner en milliards de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
0,19	2,93	3,12	0,19

L'OPAM ne respecte pas les dispositions du Code des marchés publics pour ses achats et ventes de céréales

- Les achats et les ventes de céréale par l'OPAM s'effectuaient en dehors du circuit des marchés publics jusqu'en 2009, année au cours de laquelle un seul marché a été soumis à l'avis de la DGMP.
- Les contrats d'achat ou de vente de céréales de l'OPAM ne comportent pas de clauses de pénalités. La seule mesure prévue dans les contrats est la résiliation en cas de défaillance, surtout concernant le délai. Même cette mesure n'est pas appliquée à cause du recours abusif à la conclusion d'avenants pour prolonger les délais, masquant ainsi les défaillances.

L'OPAM a enregistré des pertes dans l'exécution des contrats d'achats et de ventes de céréales

- Les opérations d'achats dans le cadre de l'entente de contribution Mali-Canada pour 4,5 millions \$ canadien n'ont pas été régulières. Les opérateurs adjudicataires des marchés ont été défaillants, n'ayant pas été en mesure de fournir les céréales dans les délais impartis. Cette situation a occasionné la signature de plusieurs avenants, augmentant ainsi le montant des marchés de 21,75 millions de FCFA et prolongeant les délais de livraison.
- L'exécution de la convention de prêt de 2 milliards de FCFA du Ministère de l'Economie et des Finances pour l'achat de 10 000 tonnes de riz local a occasionné 480 millions de FCFA de perte de recettes. En effet, l'adjudicataire de ce marché ayant été défaillant, six avenants ont été signés pour lui permettre d'importer au lieu d'acheter localement. Ces avenants ont entraîné un surcoût de 75 millions de FCFA et une perte de recettes au cordon douanier de 405 millions de FCFA en raison de l'exonération qui a été accordée.
- Les achats de 6 228,95 tonnes de riz local et de 11 653,35 tonnes de riz importé n'ont pas été réguliers et ont occasionné 135,58 millions de FCFA de manque à gagner : plusieurs marchés ont été adjugés dans la même localité et dans la même période à des prix différents et l'OPAM n'a pas entrepris de négociation auprès des opérateurs pour aligner les prix. L'impact financier est évalué à 41,1 millions de FCFA. En outre, le retard d'approbation des résultats de

dépouillement et d'analyse des offres au niveau de la primature a abouti aux désistements de certains opérateurs et à l'augmentation du prix par rapport à celui initialement proposé entraînant un surcoût de 94,49 millions de FCFA.

- Les opérations de vente réalisées sur les 11 653,35 tonnes de riz importé ont occasionné des pertes de 831,9 millions de FCFA pour le Trésor Public. L'OPAM a acheté 2 000 tonnes de riz en juin 2008 à la Société GGB à Mopti à raison de 360 FCFA le kilogramme et a revendu 1 844,76 tonnes à la même société trois mois après, à 275 FCFA le kilogramme, occasionnant une perte de 168,67 millions de FCFA.

De même, il a vendu 2 153,35 tonnes avec une perte de 136,31 millions de FCFA à Gao à des opérateurs économiques et 7 500 tonnes à Bamako avec une perte de 526,91 millions de FCFA. Le Trésor Public a été obligé de compenser la perte à hauteur de 750 millions de FCFA pour faire face au remboursement de l'emprunt.

- Les prévisions d'achat avaient été fixées à 25 000 tonnes de riz pour la reconstitution du SIE pour la campagne 2008-2009. En réalité, 22 297,25 tonnes ont été importées et ont engendré pour l'Etat une perte de 1,56 milliard de FCFA.

En effet, malgré la disponibilité du riz en quantité suffisante sur le marché local suite à l'Initiative Riz, le Gouvernement du Mali a autorisé un pool bancaire à prêter à l'OPAM 9,2 milliards de FCFA à la date du 2 septembre 2009 pour l'achat des 25 000 tonnes prévues de riz importé à 285 000 FCFA la tonne. Sur ce prix, il faut ajouter 85 000 FCFA par tonne de perte de recettes au cordon douanier en raison de l'exonération accordée, ramenant ainsi le prix de revient pour l'Etat à 370 000 FCFA la tonne. Au même moment, le prix moyen du riz local était de 300 000 FCFA la tonne, soit un surcoût de 70 000 FCFA par tonne.

L'OPAM a géré sans contrepartie un stock de riz au profit d'une tierce personne, occasionnant une perte de 97,62 millions de FCFA

Une convention tripartite a été signée entre l'OPAM, la Banque Malienne de Solidarité (BMS) et la société ATC pour la gestion de 5 000 tonnes de riz pakistanais dont a bénéficié la société ATC sur financement de la BMS. L'OPAM a été impliqué dans cette opération purement commerciale entre deux opérateurs sans aucune contrepartie pour les éventuels services fournis qui sont la location, le traitement et la vente. La gestion du stock sans contrepartie pour l'OPAM a occasionné un manque à gagner de 97,62 millions de FCFA.

L'analyse des comptes de l'OPAM a révélé des insuffisances

- Le compte client enregistre depuis plusieurs années des créances en souffrance d'un montant de 1,05 milliard de FCFA concernant parfois des structures qui n'existent plus (comme par exemple Bamabus, Tababus...).
- Le compte fournisseurs a un solde débiteur de 317,53 millions de FCFA.

Recommandations

A l'OPAM :

- Soumettre tous les dossiers de marché à l'approbation préalable de la DGMP/DSP suivant le seuil prévu,
- actualiser le manuel de procédures en vue, notamment, d'améliorer le processus des achats,
- prévoir des pénalités dans les marchés afin d'assurer une correcte exécution,
- respecter les recommandations du SAP dans le cadre des ventes d'intervention à prix réduit,
- recouvrer le manque à gagner de 195,9 millions de FCFA,
- apurer les impayés au niveau du compte clients,
- apurer les montants indument versés aux fournisseurs,
- mettre à jour le plan comptable de l'OPAM et les procédures comptables.

5.2.2. OFFICE DES PRODUITS AGRICOLES DU MALI VERIFICATION DE PERFORMANCE

Constatations

Manque à gagner en milliards de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
-	2,51	-	-

L'OPAM est régi par certains textes législatifs et réglementaires devenus désuets

- Les lois n°82-36/AN-RM du 20 mars 1982 et n°88-67/AN-RM du 26 décembre 1988 portant création de l'OPAM et le décret n°90-076/P-RM du 27 mars 1990 portant organisation de l'OPAM ne sont plus en adéquation avec les activités de l'OPAM. L'un des objectifs du Programme de Restructuration du Marché Céréalière était de retirer progressivement l'OPAM de la commercialisation des céréales. Cependant, depuis quelques années l'OPAM s'endette sous la garantie de l'Etat pour acheter et vendre des céréales afin de faire face aux périodes de soudure.
- Depuis 1996, l'OPAM n'a pas renouvelé son CA alors que le mandat des membres du CA est de 3 ans, renouvelable. Il commet ainsi un manquement grave aux dispositions fixant les principes fondamentaux de l'organisation et de fonctionnement des EPIC.

En outre, l'article 4 de la loi 82-36/AN-RM désigne le ministre chargé du Commerce comme Président du Conseil d'Administration alors que l'article 4 de l'ordonnance 91-014/P-CTSP fixant principes fondamentaux relatifs aux EPIC confie la présidence du CA à un Président Directeur Général (PDG). Il y a donc une contradiction entre les deux textes.

L'OPAM ne dispose pas d'une structure organisationnelle adaptée

- L'OPAM ne dispose pas de cadre organique formalisé. Un cadre organique a été proposé depuis 1997 à l'issue d'un audit organisationnel mais il n'a pas été adopté formellement. Cet audit a recommandé un effectif de 121 agents pour faire face à la gestion du Stock National de Sécurité contre 94 actuellement.

La constitution, la conservation et la gestion des stocks de céréales ne sont pas efficaces

- Depuis 2007, le Stock National de Sécurité (SNS) n'atteint pas le niveau prévisionnel qui est de 35 000 tonnes. En effet, ce stock était de 22 156 tonnes de céréales sèches en 2008 et de 29 396 tonnes en 2009.
- Le CSA n'a pas mis en place les procédures formelles définissant les conditions d'utilisation du Stock d'Intervention de l'Etat. Le niveau du SIE, géré par l'OPAM pendant la période sous revue, n'a pas atteint le seuil prévisionnel fixé à 50 000 tonnes. En effet, il a été de 49 616 tonnes en 2007, 35 367 tonnes en 2008 et 28 920 tonnes en 2009.

Le SIE a fait l'objet de distributions gratuites non justifiées. Certaines aides alimentaires destinées aux nécessiteux sont détournées de leur objet. L'analyse des prélèvements effectués au bénéfice des couches vulnérables a révélé des distributions gratuites effectuées au profit de certaines notabilités et autorités comme des ministres en fonction, des députés, des journalistes, des directeurs de service, etc. La valeur totale de ces distributions gratuites sur la période sous revue s'élève à 2,48 milliards de FCFA.

- La vérification de la gestion et de la conservation du SNS a révélé, dans les magasins de Mopti, l'existence de 6 071 tonnes de stocks infestés valant 622,5 millions de FCFA.
- Malgré le fait que le contrat plan indique que les prélèvements sur le SNS dans le cadre des distributions gratuites doivent être effectués sur les recommandations du SAP, la mission a recensé des cas de prélèvements d'un montant de 33,34 millions de FCFA sur le SNS sans aucune recommandation du SAP.

L'accessibilité et la disponibilité des céréales n'ont pas été garanties sur l'étendue du territoire national

- L'analyse du volume des transferts effectués (qui est passé de 574 tonnes en 2007 à 1 363 tonnes en 2009) a permis de constater que la répartition géographique des stocks n'est pas optimisée. Elle ne favorise pas la minimisation des coûts de transport dans les zones déficitaires en cas de crise.
- Le retard pris dans le respect des engagements financiers de l'Etat ne favorise pas la reconstitution du SNS, donc l'accessibilité aux céréales. La mission a dénombré jusqu'à 22 mois de retard dans certains décaissements. Cette situation affecte le traitement régulier des stocks de céréales.

Recommandations

Au Gouvernement

- Rembourser à l'OPAM les coûts liés à la gestion du SIE,
- prendre les dispositions pour revoir les missions et doter l'OPAM des moyens adéquats pour augmenter ses ressources et faire face à ses missions.

Au Commissariat à la Sécurité Alimentaire

- Prendre les dispositions pour la relecture des textes régissant les activités de l'OPAM conformément aux dispositions de ceux régissant le fonctionnement des EPIC,
- procéder en temps opportun au versement à l'OPAM des subventions de l'Etat,
- arrêter toutes distributions gratuites en dehors des recommandations du SAP,
- Prendre des dispositions pour réévaluer le niveau adéquat du SNS,
- Elaborer et adopter un code de gestion pour le SIE.

A l'Office des Produits Agricoles du Mali

- Actualiser l'audit organisationnel et mettre ses résultats en œuvre,
- mettre en place une base de données sur la sécurité alimentaire pouvant définir un positionnement régulier du SNS sur toute l'étendue du territoire et permettant d'ajuster en permanence le niveau du SNS,
- désinfecter régulièrement les magasins de stocks de céréales.

CHAPITRE VI ADMINISTRATION TERRITORIALE ET SECURITE INTERIEURE

Mission d'Appui à la Consolidation de l'État Civil

Recettes et dépenses liées à la délivrance des Passeports à la
Police des Frontières

6.1. MISSION D'APPUI A LA CONSOLIDATION DE L'ETAT CIVIL VERIFICATION DE PERFORMANCE

Objet

La Mission d'Appui à la Consolidation de l'État Civil (MACEC) a été créée pour une durée de 5 ans suivant le décret n°03-290/PM-RM du 18 juillet 2003, en vue d'appuyer le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL) dans la mise en place d'un système approprié d'Etat Civil. Le mandat de la MACEC a été prorogé jusqu'au 18 juillet 2009 par le décret n°08-762/PM-RM du 24 décembre 2008.

La MACEC est chargée, entre autres, d'élaborer des outils adaptés pour l'enregistrement des naissances, mariages et décès dans toutes les communes et les missions diplomatiques et consulaires du Mali, de mettre en place un logiciel et des équipements informatiques adaptés pour le traitement, la production et la conservation des pièces et documents d'état civil.

Le fonctionnement de la MACEC fait intervenir un Comité de Pilotage, organe délibérant présidé par le Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales ou par son représentant et un Comité Technique de Coordination présidé par le Secrétaire Général du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales. La MACEC est dirigée par un chef de mission nommé par décret du Premier Ministre sur proposition du Ministre Chargé de l'Administration Territoriale.

Pertinence

Au Mali, l'état civil est confronté à plusieurs obstacles qui entament sa fiabilité et ses performances et qui sont l'analphabétisme, la perception illégale de frais d'établissement des actes et des déclarations, la lourdeur administrative, etc. En conséquence, les pièces d'état civil ne sont pas toujours délivrées dans les conditions de sécurité et de fiabilité.

Face à ces difficultés et compte tenu de l'importance de l'état civil, la MACEC a bénéficié de l'adhésion des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), principalement le PNUD, les Pays-Bas, la France et la Belgique qui ont accepté de mobiliser des ressources importantes dans le cadre du développement et de la modernisation de l'état civil au Mali.

La présente vérification a pour objectif de s'assurer que les instruments et mécanismes mis en place par la MACEC sont adaptés pour l'enregistrement des faits d'état civil. De manière plus spécifique, il s'agit de savoir si le programme a permis à la MACEC de faciliter l'accès de tous les Maliens à des documents d'état civil sécurisés et à moindre coût. A ce titre, la mission a évalué la mise en place de la "base de données de l'état civil fonctionnelle et sécurisée", la compétence des agents d'état civil et la qualité du circuit de transmission des documents enfin, l'accessibilité des services d'état civil aux citoyens et la qualité des outils pour l'enregistrement des faits d'état civil.

Constatations

La MACEC ne tient pas une comptabilité pour suivre les financements octroyés par les PTF

- La MACEC a produit un plan d'action pertinent qui a eu l'adhésion des PTF. C'est ainsi que ceux-ci lui ont apporté des ressources importantes pour mener à bien ses activités. Cependant, elle n'a pas mis en place une comptabilité en conséquence.

La MACEC n'a pas atteint certains des objectifs fixés pour fin 2008

- La MACEC a contribué à la création des centres de déclaration des naissances, des mariages, des décès, à la formation des maires et agents de déclaration, à la relecture de la loi régissant l'état civil, à la conception de nouveaux documents et à la mise à disposition de kits complets (composés de vélo, valise, petits matériels etc.) aux agents de déclaration. Cependant, elle n'a pas atteint l'objectif fixé pour fin 2008, à savoir un taux de 95% pour les déclarations de naissances, de 30% pour les mariages et de 25% pour les décès.

La base de données de l'état civil dont la fonctionnalité était prévue pour 2008, n'est toujours pas opérationnelle (en 2010) et les conditions de l'accès des Maliens à des documents d'état civil sécurisés ne sont pas encore réunies.

La couverture des faits d'état civil rencontre encore des résistances et des faiblesses

- Encore peu conscients de l'importance des pièces d'état civil, certains parents ne déclarent leurs enfants qu'en cas de nécessité, notamment lorsque l'enfant atteint l'âge d'être inscrit à l'école.
- Le circuit de la transmission des documents de l'état civil ne respecte pas le délai prévu par la loi. En effet, pour la transmission des volets, la loi prévoit 8 jours des centres de santé aux centres secondaires d'état civil et 15 jours des centres secondaires aux centres principaux. Les centres principaux disposent d'un mois pour l'envoi au gouvernorat et de trois pour le tribunal. Dans la pratique ces délais ne sont pas respectés pour les différents niveaux de transfert.

Le mécanisme de collecte et de transmission des données est défaillant

- Les agents d'état civil qualifiés pour enregistrer et transmettre les faits d'état civil sont en nombre insuffisant. Ils ne bénéficient pas non plus d'avantages pécuniaires et ne disposent pas toujours dans les centres d'affectation de matériels adéquats pour mener leurs activités. Les besoins de renforcement des capacités humaines et matérielles restent encore importants et sont accentués par la mobilité des agents formés.
- Les services d'état civil ne sont pas facilement accessibles. Les centres de santé connaissent des ruptures de stocks dans l'approvisionnement en registres et imprimés d'état civil. La Mairie doit mettre les registres de déclaration à la disposition des centres d'état civil après les avoir fait parapher au Tribunal.

Cette mise à disposition, qui est souvent conduite tardivement, expose le circuit de distribution à des ruptures fréquentes de stocks et entraîne des retards dans les déclarations et des difficultés d'accueil pour les parents.

- Le rôle joué par la CPS en charge du MATCL est faible en matière de collecte des données de l'état civil. Créée par la loi n°07-20 du 27 février 2007, la CPS ne dispose pas de moyens humains et matériels pour procéder à la collecte de données sur le terrain et n'a pas de maîtrise sur les données qu'elle réceptionne de la part de la MACEC en vue de la production de l'annuaire statistique.

Recommandations

Au Gouvernement

- Renforcer les soutiens financiers en faveur des activités de l'état civil.

Au Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales

- Concevoir et mettre en œuvre une politique de sensibilisation de tous les acteurs et bénéficiaires de l'état civil,
- contribuer à renforcer l'enseignement de l'état civil dans les écoles et centres d'alphabétisation,
- susciter des actions de répression des cas de contrefaçon et de falsification des documents et actes d'état civil et faire adapter le dispositif institutionnel et réglementaire en conséquence,
- renforcer les capacités humaines et matérielles de la CPS et la responsabiliser davantage dans le processus de collecte et de transmission des données de l'état civil,
- respecter la mise à disposition gratuite des registres et imprimés de qualité auprès des agents et structures en charge de l'état civil,
- consolider et mettre en œuvre le plan de formation des acteurs de l'état civil.

6.2. RECETTES ET DÉPENSES LIÉES A LA DELIVRANCE DES PASSEPORTS ET TITRES DE SEJOUR A LA POLICE DES FRONTIERES VERIFICATION FINANCIÈRE

Objet

Les passeports ordinaires et les passeports officiels sont les deux catégories de passeports délivrés au Mali.

Les passeports ordinaires sont délivrés à tout citoyen malien qui en fait la demande auprès de la Direction de la Police des Frontières (DPF), une des Directions de service de la Direction Générale de la Police Nationale (DGPN). Cette Direction délivre également les titres de séjour.

Les passeports officiels sont, quant à eux, délivrés par la Direction du Protocole de la République, un service central du Ministère chargé des Affaires Etrangères. Les passeports officiels sont de deux ordres : passeports diplomatiques et passeports de service. Ils sont délivrés à des bénéficiaires désignés de manière restrictive et limitative par un arrêté ministériel.

La présente mission a pour objet la vérification financière des recettes et des dépenses liées à la délivrance des passeports maliens et des titres de séjour au Mali. Elle a porté également sur la gestion des stocks de livrets de passeports et de visas pour les exercices 2007, 2008, 2009 et le premier semestre 2010.

Pertinence

Le Ministère des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine estime à environ 4 millions le nombre de Maliens vivant à l'étranger. Ils ont besoin du passeport pour les différents voyages qu'ils sont amenés à effectuer. De même, au moins un million de Maliens se rendent chaque année dans d'autres pays pour faire du commerce, pour participer à des réunions de travail ou pour rejoindre des membres de leur famille. Ces nombreux Maliens utilisent leur passeport pour justifier de leur identité mais aussi de leur nationalité.

Quant aux titres de séjour au Mali, étant donné qu'ils sont exigés des ressortissants de nombreux pays, ils facilitent les relations des Maliens avec leurs partenaires étrangers se rendant au Mali pour faire du tourisme ou des affaires.

Pour ces diverses raisons, les passeports maliens et les titres de séjour jouent un rôle important dans les relations économiques, sociales et diplomatiques du Mali. Par conséquent, il est nécessaire que les Directions impliquées dans leur établissement gèrent convenablement les recettes et les dépenses associées à leur délivrance.

Constatations

Manque à gagner en milliard de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
-	-	-	-

La régie de la DPF a encaissé et reversé à bonne date le montant de 13,68 milliards de FCFA.

La DAF paie le fournisseur sans s'assurer de la bonne exécution des marchés

- La Direction Administrative et Financière (DAF) du Ministère chargé de la Sécurité Intérieure a effectué des paiements de factures sans s'être assurée au préalable que la prestation ou la livraison sont conformes.

Par ailleurs, les livraisons relatives au marché n°0240/DGMP/2009 ont précédé la notification du contrat. Des livrets de passeport ont donc été livrés sans que les caractéristiques techniques n'aient été définies et consignées dans un acte juridique engageant les deux parties.

Enfin, le marché n° 0091/DGMP/2007 a été exécuté à hauteur de 969,35 millions de FCFA sans que les paiements ne soient supportés par des documents justifiant l'effectivité des prestations.

La DAF n'a pas fourni toutes les pièces justificatives des paiements qu'elle a effectués

- Pour justifier les paiements qu'elle a effectués, la DAF a fourni des liasses de pièces justificatives qui ne renferment pas des documents prévus spécifiquement par les marchés au titre des garanties de sécurité. Ainsi, ne sont pas fournis les listes des contenus des colis ainsi que les certificats d'inspection (à fournir par BIVAC), d'acceptation (à fournir par l'Ambassadeur du Mali au Canada) et d'origine (à fournir par CBN). Ces documents sont nécessaires pour certifier que les normes de sécurité ont été observées.
- De manière générale, la DAF n'a pas joint aux mandats de paiement les procès-verbaux de livraison et les attestations de service fait, qui sont destinés à prouver que les imprimés de passeports et de visas ont été livrés conformes et que les prestations du soutien technique ont été convenablement réalisées.

La DAF a fait des paiements sous des références bancaires différentes de celles des marchés

- La DAF a fait des paiements à hauteur de 328,22 millions de FCFA sous des références bancaires (dénomination de la banque et numéro de compte) différentes de celles qui sont énoncées sur les factures de la société CBN. Pour ce montant, il n'y a pas d'assurance que la société ait effectivement reçu les fonds. En toute occurrence, la non-conformité des références bancaires expose l'Etat du Mali à d'éventuelles réclamations de la part du fournisseur.

Les documents de la DPF sont incohérents sur le nombre des passeports délivrés

- Les documents de la DPF censés contenir les mêmes données quantitatives fournissent des informations incohérentes sur le nombre des passeports ordinaires qui ont été délivrés en 2007, 2008, 2009 et au 1^{er} semestre 2010. Ainsi, la DPF a mis en production 6 841 livrets de passeports qui n'ont pas été retrouvés à la sortie du processus.

La DPF a établi moins de quittances qu'il n'y a de passeports délivrés selon la base de données

- La régie de la DPF n'a pas délivré de quittance pour certains passeports. D'une part, le nombre total des passeports délivrés selon la base de données de l'application informatique est supérieur de 170 au total des quittances délivrées pendant la période sous revue. Il en résulte que l'Etat n'a pas perçu de recettes pour ces 170 passeports, soit 8,5 millions de FCFA. Par contre, le nombre de quittances dépasse de 5066 celui des passeports délivrés selon la base de données. Cet écart met en doute la fiabilité de la base de données informatique.

Recommandations

A la DAF du Ministère chargé de la Sécurité Intérieure :

- Joindre aux mandats de paiement toutes les pièces justificatives exigibles selon l'arrêté n° 04-1866/MEF-SG du 24 septembre 2004 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat et selon les marchés conclus avec le fournisseur.

A la Direction de la Police des Frontières :

- justifier l'emploi des 6 841 livrets de passeport non retracés dans le processus de production.

CHAPITRE VII

DIRECTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES

Direction Administrative et Financière du Ministère des Affaires
Etrangères et de la Coopération Internationale

Direction Administrative et Financière du Ministère de la
Jeunesse et des Sports

Marchés, achats courants et dépenses de régie Direction
Administrative et Financière du Ministère de la Justice

Etude transversale des Directions Administratives et Financières

7.1. DIRECTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DE LA COOPERATION INTERNATIONALE VERIFICATION FINANCIÈRE

Objet

La Direction Administrative et Financière (DAF) du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Internationale (MAECI), à l'instar de celles des autres Ministères, a été créée par la loi n° 88-47/AN-RM du 5 avril 1988. Elle a pour missions d'élaborer et de coordonner les éléments de la politique du département dans les domaines du personnel, du matériel et des moyens financiers et de participer à la préparation et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans les mêmes domaines. A ce titre, elle gère les dotations budgétaires pour satisfaire les besoins de fonctionnement et d'investissement du département.

La présente vérification porte sur l'utilisation par la DAF des fonds publics dans l'acquisition des biens et services qu'elle a mis à la disposition des services du Ministère au cours des exercices 2007, 2008 et 2009.

Pertinence

Service central, la DAF est au cœur du dispositif d'approvisionnement et d'équipement des structures du Ministère. Son fonctionnement correct, à travers notamment la bonne gestion des ressources dont elle a la charge, influe favorablement sur celui du Ministère.

De 2007 à 2009, la DAF du MAECI a engagé des crédits d'un montant total de 64,9 milliards de FCFA au profit des différents services du département.

7.1.1 MARCHES, ACHATS COURANTS ET DÉPENSES DE RÉGIE

Constatations

Manque à gagner en milliards de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
0,15	0,03	0,18	0,15

La DAF n'a pas pu fournir tout ou partie des documents de marchés passés et exécutés

- La DAF n'a pas pu fournir les DAO des 6 marchés passés et exécutés en 2007 pour un montant total de 273,52 millions de FCFA.
- Elle n'a pas pu fournir non plus les documents relatifs à 2 marchés d'un montant totalisant 42,94 millions de FCFA : listes de présence émargées par les représentants de soumissionnaires, procès-verbaux d'ouverture et de jugement des offres, avis de publication des marchés.

La DAF a acheté pour 807,44 millions de FCFA de carburant dont l'utilisation n'a pu être retracée

- La DAF a, pour les besoins des services, acheté du carburant, en 2007, pour 202,8 millions de FCFA, en 2008, pour 311,3 millions de FCFA et, en 2009, pour 293,4 millions de FCFA. Elle ne tient ni états d'émargement ni carnets de bord de véhicule pouvant attester l'utilisation du carburant ainsi acheté.

La régie a effectué des opérations dépassant les montants maxima autorisés

- L'arrêté n°412/MFC-SG du 13 mars 1996 fixe à 10 millions de FCFA le plafond des avances individuelles faites au régisseur. Or, la DAF a souvent fait à la régie des avances portant sur des montants compris entre 21 millions de FCFA et 94 millions de FCFA. Le montant total des avances supérieures au plafond s'élève à 479,31 millions de FCFA pour 9 approvisionnements sur la période 2007-2009.
- L'arrêté ci-dessus énoncé fixe à 25 000 FCFA le montant maximum des dépenses de la régie. L'analyse des dépenses de la régie a fait apparaître que celle-ci a payé la quasi-totalité des dépenses en dépassement de ce plafond.

La régie a financé des activités pour 274,41 millions de FCFA en l'absence de budget et d'autres documents justificatifs

- La régie n'a pas pu mettre à la disposition de la mission les budgets de certaines activités qui totalisent 252,65 millions de FCFA.
- Elle a acheté du carburant pour un montant de 21,77 millions de FCFA non supportés par des bons de commande et de bordereaux de livraison.

La régie a payé des "per diem" d'un montant de 8,1 millions de FCFA non conformes à la réglementation

- La régie a utilisé, pour certaines activités, des taux de per diem qui ne sont fixés par aucun texte pour un montant total de 8,09 millions de FCFA. Les taux journaliers appliqués pour ces activités varient entre 10 000 FCFA et 150 000 FCFA.

La régie a effectué des dépenses totalisant 85,8 millions de FCFA sur la base de photocopies de documents

- La régie a payé des per diem sur la base de photocopie des états d'émargement établis par les services d'origine des agents bénéficiaires pour un montant de 7 millions de FCFA.
- Elle a réglé des dépenses d'un montant total de 78,82 millions de FCFA, sur la base de photocopies de factures fournisseurs. De plus, pour les mêmes dépenses, la régie n'a pas fourni les autres pièces justificatives (bon de commande, bon d'achat et bordereau de livraison) requises par l'arrêté n°04-1866 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État.

La régie a effectué des dépenses injustifiées d'un montant de 20,51 millions de FCFA

- La régie a fourni, en justification de l'utilisation d'un reliquat de fonds d'origine extérieure de 19,67 millions de FCFA, des pièces n'ayant aucun rapport avec l'activité concernée. Cette activité ayant été antérieurement préfinancée sur le budget national, ce reliquat de fonds devait être reversé au Trésor.
- La régie a payé deux fois une facture de location de véhicules pour un montant de 0,84 million FCFA.

Le plafond fixé par la loi pour le règlement des salaires en espèces n'est pas toujours respecté

La régie a payé en espèces des salaires dépassant le plafond réglementaire de 50 000 FCFA. Par exemple, en janvier 2008, le billeteur a payé en espèces 17 salaires totalisant 4,47 millions FCFA.

La gestion des allocations octroyées aux épouses des agents diplomatiques et consulaires présente des faiblesses

- Le billeteur a continué de payer des allocations aux conjoints d'agents diplomatiques et consulaires après leur retour au Mali, en violation des dispositions du décret n° 96-044 du 8 février 1996. Le montant de ces allocations s'élève à 29,31 millions de FCFA.
- Des états de paiement d'allocations aux conjoints n'ont pas été émargés par les bénéficiaires et les montants correspondants de 11,65 millions de FCFA n'ont pas été reversés au Trésor.

Recommandations

Au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale

- Respecter strictement les dispositions législatives et réglementaires concernant la tenue des documents de marchés, la nomenclature des pièces justificatives, les plafonds d'avances et dépenses de régie, le plafond des dépenses de salaires en espèces et les taux de per diem,
- élaborer les budgets d'activité préalablement à l'exécution des dépenses par la régie,
- mettre en place un système de gestion de la situation des conjoints en fonction du mouvement diplomatique,
- mettre en place l'émargement par les bénéficiaires des dotations de carburant,
- obtenir le remboursement des sommes indûment payées de 147,86 millions de FCFA.

7.1.2 RECETTES ET DÉPENSES DES AMBASSADES ET CONSULATS DU MALI

Objet

Les ambassades du Mali sont des services extérieurs du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale. Elles sont chargées de la mise en œuvre, dans le pays d'accréditation, de la politique extérieure du Mali. Le Mali dispose de 32 ambassades et 12 consulats dont les juridictions et circonscriptions sont fixées par le décret n° 445/PRM du 10 septembre 2009.

Les ambassades et consulats reçoivent des fonds de la Direction Administrative et Financière (DAF) du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale (MAECI) pour leur fonctionnement, de la DAF du Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur pour les bourses et de la DAF du Ministère chargé de la Santé pour les soins médicaux consécutifs aux évacuations. Ces fonds leur sont envoyés par la Paierie Générale du Trésor (PGT) de la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DNTCP), qui relève du Ministère de l'Économie et des Finances. Les missions diplomatiques et consulaires collectent aussi des recettes lors des émissions de pièces d'identité, de visas et des ventes de timbres.

La présente vérification financière a pour objectif de s'assurer que les opérations de recettes et de dépenses effectuées, durant les exercices 2007, 2008 et 2009, dans les ambassades et consulats vérifiés sont régulières, sincères et exhaustives. En particulier, elle a examiné l'utilisation par les Ambassades du Mali à Alger, Paris, Washington et auprès des Nations Unies à New York des ressources mises à leur disposition par la DAF du MAECI.

Pertinence

Les ambassades et consulats représentent et protègent les intérêts du Mali et des Maliens à travers le monde. Le crédit international du pays et la densité de son réseau international d'États et d'organismes amis ou coopérants sont liés à la qualité de fonctionnement des ambassades et consulats. L'importance du montant total des fonds mis à leur disposition, soit 49,93 milliards de FCFA sur la période 2007-2009, justifie la présente vérification. En outre, au titre des seules recettes de passeports, les ambassades vérifiées ont, sur la période sous revue, généré plus de 3 milliards de FCFA.

Du fait de leur localisation en dehors du territoire national, les dépenses des ambassades sont exposées à un surcroît de risques. Dans ce contexte, l'exécution correcte des missions et l'atteinte des objectifs assignés aux représentations et diplomatiques requièrent que les autorités publiques et les citoyens aient l'assurance de la bonne utilisation des ressources mises à leur disposition.

Constatations

Manque à gagner en milliard de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
0,08	0,25	0,33	0,28

Le traitement des opérations des ambassades du Mali présente des insuffisances

- Les pièces justificatives des dépenses ne répondent pas toujours aux exigences de l'arrêté n° 04-1866/MEF-SG du 24 septembre 2004 fixant la nomenclature des pièces justificatives.
- Elles ne sont également pas soumises au visa du contrôle financier, en violation des dispositions de l'article 123 du décret n° 97-192/P-RM du 9 juin 1997 portant règlement général de la comptabilité publique. En outre, le contrôle de l'inspection itinérante de la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique, prévu à l'article 109 des instructions sur la comptabilité des ambassades, n'est pas fonctionnel.
- Les différents livres-journaux, le registre des droits des créanciers et le registre des rejets comptables n'ont pas été toujours tenus. Par ailleurs, les certificats de recettes et de dépenses des ambassades et des consulats ne comportent pas les codes d'imputations budgétaires. Cette défaillance empêche un rapprochement, ligne par ligne, entre les différents documents comptables des ambassades.
- Le cadre réglementaire fixant les avantages liés aux logements accordés aux personnels diplomatiques est incomplet. En l'occurrence, l'arrêté conjoint des ministres chargés des Affaires Etrangères et des Finances devant être pris, conformément à l'article 9 du décret n° 96-044/P-RM, pour fixer les plafonds desdits avantages ne l'a pas encore été.
- Les secrétaires agents comptables cumulent des fonctions incompatibles : ils lancent directement les commandes, réceptionnent les biens et procèdent au paiement et à la comptabilisation.
- En particulier, l'ambassade du Mali à Alger règle en espèces des dépenses de plus de 100 000 FCFA, en violation de l'article 4 de la loi 04-048 du 12 décembre 2004.
- A la Mission diplomatique de Paris, il a été relevé l'absence de suivi de l'apurement des provisions de loyers et des cautions payées. Cette absence a amené cette ambassade à procéder au paiement de certains décomptes créditeurs.
- En outre, à Alger et à Paris, les systèmes en place ne sont pas suffisants pour garantir l'enregistrement exhaustif des recettes de chancellerie.

Le processus de préparation et d'allocation des budgets des ambassades du Mali comporte des faiblesses

- Les projets de budget envoyés par les ambassades ne sont pas soumis à discussion avec la DAF du Ministère de façon à prendre en compte les besoins spécifiques.
- Le système d'affectation budgétaire n'est pas adapté au fonctionnement des ambassades. Les dépenses et les recettes des missions diplomatiques et consulaires sont intégrées au budget national alors qu'elles fonctionnent comme

des budgets annexes. En effet, sur la période de vérification, les ambassades ont rapatrié seulement 6% des recettes mobilisées dans leurs circonscriptions.

L'exécution budgétaire et la comptabilisation des opérations des ambassades présentent des irrégularités

- Les ambassades vérifiées ont, pour certains codes économiques, dépensé 3,8 milliards de FCFA de plus que les plafonds de crédits fixés par la loi de finances.
- Elles n'ont pas non plus reversé au Trésor, au titre d'autres codes économiques, 1,49 milliard de FCFA de reliquats de crédits non consommés.
- La PGT n'a pas pris en charge 3,31 milliards de FCFA de dépenses des ambassades. Ce montant résulte des dépassements des plafonds de fonds de crédits envoyés aux missions diplomatiques et consulaires.

La justification des dépenses des ambassades comporte des irrégularités

- Les ambassades ont effectué des dépenses indues d'un montant total de 106,67 millions de FCFA relatives notamment aux quotes-parts de primes d'assurance non dues et à des produits alimentaires sans base légale.
- L'ambassade du Mali à Paris a payé deux fois la même dépense à concurrence de 20,23 millions de FCFA. En 2009, elle a également payé 13,9 millions de FCFA au titre des factures de 2001 à 2006 pour des dettes non retracées dans la comptabilité.

Les Ambassades du Mali à New York et à Alger n'ont pas reversé des gains de change et recettes de chancellerie

- L'Ambassade du Mali à Alger n'a ni comptabilisé ni reversé des gains de change estimés à plus de 14,1 millions de FCFA. Celle de New York, en revanche, a comptabilisé 110,7 millions de FCFA, mais la PGT n'en a pas procédé à la compensation. Le montant total reversé au Trésor public des gains de change de 125 millions de FCFA.
- L'Ambassade du Mali à Alger n'a effectué aucun versement de recettes de chancellerie sur son compte bancaire sur la période 2007 à 2009. Les recettes reconstituées de la période s'élèvent à 17,69 millions de FCFA.

Recommandations

Au Ministère chargé des Finances

- Mettre en œuvre un système permettant le contrôle de l'ensemble des opérations des missions diplomatiques avant leur prise en charge dans les comptes de l'Etat,
- fixer par arrêté conjoint avec le ministre chargé des Affaires Etrangères le plafond des avantages liés aux logements des personnels diplomatiques conformément aux dispositions de l'article 9 du décret n° 96-044/P-RM .

A toutes les missions diplomatiques vérifiées

- Veiller au strict respect des dispositions réglementaires de la comptabilité publique,
- Faire rembourser les dépenses indues d'un montant total de 276 948 122 FCFA.

A l'Ambassade du Mali en France

- Tenir les différents livres et registres comptables réglementaires,
- mettre en place un système de gestion des frais de location et des cautions,
- régulariser les prêts contractés par l'ambassade du Mali,
- rendre les locaux du consulat plus adéquats et sécurisés au regard des activités,
- mettre en place au consulat des systèmes de contrôle permettant un suivi détaillé des activités réalisées et garantissant l'exhaustivité de l'enregistrement des recettes, de leur reversement à la banque et du suivi de leur encaissement.

A l'Ambassade du Mali en Algérie

- Respecter le plafond de 100 000 FCFA fixé par les dispositions de l'article 4 de la loi 04-048 du 12/11/04 et de l'arrêté 03-1134/MEF-SG relatives à la modernisation des instruments de paiement.

A la Paierie Générale du Trésor

- Compenser les recettes et gains de change non régularisés de New York et d'Alger,
- exiger le visa du contrôle financier sur les pièces reçues des missions diplomatiques préalablement à leur comptabilisation,
- revoir les schémas de comptabilisation des dépenses des missions diplomatiques et consulaires de façon à en assurer l'enregistrement exhaustif dans les charges de l'Etat,
- exercer un contrôle rigoureux des opérations comptables des missions diplomatiques et consulaires.

7.2. DIRECTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DU MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS VERIFICATION FINANCIÈRE

Objet

Le Ministère de la Jeunesse et des Sports élabore et met en œuvre la politique nationale en matière de Jeunesse et d'activités physiques et sportives.

La gestion financière du Ministère est assurée par la Direction Administrative et Financière (DAF) qui est un service public central.

La DAF a pour mission d'élaborer et de coordonner les éléments de la politique du Ministère de la Jeunesse et des Sports dans les domaines du personnel, du matériel et des moyens financiers. La présente vérification financière a pour objet l'examen de l'exécution budgétaire de la DAF pour les exercices 2007, 2008 et 2009. Elle vise à vérifier la régularité et la sincérité des dépenses effectuées par la DAF.

Pertinence

La DAF joue un rôle important dans la bonne marche du Ministère, car elle est chargée d'approvisionner les services du Ministère en ressources de toutes sortes.

De nombreuses faiblesses recensées suite à des missions de vérification antérieures dans les autres DAF, la sensibilité des populations aux compétitions sportives et les ressources financières importantes gérées par la DAF pendant la période sous revue (27,43 milliards de FCFA) expliquent l'intérêt du BVG pour la présente vérification.

Constatations

Manque à gagner en milliard de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
-	0,04	0,04	-

Le système de contrôle interne de la DAF présente des faiblesses

- Le contrôle au niveau de la régie est insuffisant ; elle reçoit une seule inspection par année et aucun contrôle inopiné n'est fait par le Directeur Administratif et Financier.
- La régie spéciale de la DAF en 2008 a fonctionné sans arrêté de création,
- La DAF ne procède pas à l'immatriculation de ses matériels, ce qui rend l'inventaire physique difficile et le suivi des mouvements impossible,
- La DAF ne respecte pas les règles établies par le CMP en matière de passation et d'exécution des marchés.

La passation et l'exécution des marchés comportent des lacunes

- Les cautions de bonne exécution ne sont pas fournies par des soumissionnaires contrairement à l'article 48 du CMP. La valeur de ces cautions s'élève à 96,79 millions de FCFA.
- La DAF a attribué des marchés à des fournisseurs qui n'ont pas fourni les attestations du quitus fiscal, de paiement des cotisations INPS et de la taxe de logement.
- La DAF n'a pas appliqué les pénalités de retard sur des marchés dont l'exécution a pris du retard, en violation de l'article 61 du CMP et l'article 27 des contrats. Le montant de ces pénalités s'élève à 2,14 millions de FCFA.

La DAF a commis des irrégularités dans les achats courants

- La DAF a procédé à des fractionnements de dépenses en violation de l'article 4 du code des marchés publics et des procédures d'exécution des dépenses publiques d'un montant de 1,87 milliard de FCFA.
- La DAF n'applique pas les règles de mise en concurrence dans l'achat des billets d'avion. Ainsi, elle a acheté 44,6% des billets d'avion auprès d'une seule agence de voyages pour un montant de 1,37 milliard de FCFA. Les documents mis à la disposition de l'équipe ne montrent pas que la DAF ait recherché les meilleures offres.

La régie de la DAF a effectué des dépenses non conformes

- La régie n'applique pas les taux fixés par l'arrêté interministériel n° 02-2207/MJS-MEF relatif aux avantages financiers accordés aux joueurs et à l'encadrement technique. Le montant total s'élève à 399,72 millions de FCFA.
- Elle a procédé également à des dépenses sans pièces justificatives probantes pour un montant de 3,5 millions de FCFA.

Recommandations

- Respecter les dispositions du code des marchés publics, notamment en matière de mise en concurrence des fournisseurs,
- respecter les procédures d'exécution des dépenses publiques,
- passer des marchés de clientèle ou à commandes pour les achats récurrents et cesser le fractionnement.

7.3. MARCHES, ACHATS COURANTS ET DÉPENSES DE RÉGIE DIRECTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE VERIFICATION FINANCIÈRE

Objet

Créée par la loi n° 88-47/AN-RM du 5 avril 1988, la Direction Administrative et Financière (DAF) du Ministère de la Justice a pour missions d'élaborer et coordonner les éléments de la politique du Département dans les domaines du personnel, du matériel et des moyens financiers. Elle participe également à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans les mêmes domaines.

La présente vérification financière a pour objet l'examen de la régularité et de la sincérité de l'utilisation par la DAF du budget mis à sa disposition. En particulier, elle a porté sur l'analyse des marchés, des achats courants et des dépenses de régie.

Pertinence

Service essentiel pour l'approvisionnement du Cabinet, des directions centrales et des juridictions en matériel, fournitures et personnel, la DAF du Ministère de la Justice a engagé de 2007 à 2009 un crédit de 20,13 milliards de FCFA et mandaté 19,89 milliards de FCFA, soit en moyenne entre 6 et 7 milliards de budget annuel.

Une bonne gestion de ces fonds permettrait aux personnels judiciaires d'assurer le service public de la justice dans des conditions appropriées à l'ensemble des citoyens.

Constatations

Manque à gagner en milliards de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
1,56	2,75	4,31	1,56

La DAF n'applique pas les principes édictés par le code des marchés publics et le manuel d'exécution des dépenses publiques

- La DAF ne dispose pas de fichier des fournisseurs. Elle consulte systématiquement un petit nombre de fournisseurs quel que soit le domaine d'approvisionnement. Elle n'a pas établi la preuve que les achats courants aient fait l'objet d'une mise en concurrence. De même, elle fait intervenir des prestataires ponctuels pour des travaux qui relèvent de contrats en cours.
- S'agissant des marchés publics, la DAF règle systématiquement aux fournisseurs la totalité du montant des marchés dès la réception provisoire. Les vices de fabrication ne sont pas couverts par une retenue de garantie. Cette situation est bien illustrée par le cas de la construction, à hauteur de 287,3 millions de FCFA, de certains Palais de Justice qui présentent des défauts apparents alors que tous les paiements sont effectués.

- La DAF a réglé les factures d'un fournisseur sans s'assurer que le marché est exécuté conformément au contrat. En effet, ce fournisseur devait livrer des céréales et des condiments à toutes les maisons d'arrêt du Mali. Au lieu de procéder aux livraisons lui-même, il convie à Bamako tous les régisseurs de prison et leur remet des numéraires à charge pour eux d'acheter les condiments et les céréales.
- Aucun mécanisme n'est mis en place pour s'assurer que les régisseurs utilisent intégralement ces fonds pour l'achat des produits.
- La commission de dépouillement et de jugement des offres a éliminé des soumissionnaires qui remplissaient les conditions du DAO et qui étaient largement moins-disant. Il en est résulté un manque à gagner de 452 millions de FCFA.
- La DAF a fractionné des dépenses de même nature qui, cumulées sur un exercice, rendaient nécessaire la passation d'un marché. Le total de ces dépenses fractionnées s'élève à 517,6 millions de FCFA.

La gestion de la régie souffre de plusieurs irrégularités

- La DAF effectue des dépenses de régie dépassant le plafond de 25 000 FCFA. Le journal dans lequel le régisseur enregistre les opérations comporte des ratures et des surcharges.
- Les avances sont faites aux services rattachés du Ministère à charge pour eux d'apporter les pièces justificatives. Les pièces apportées pour justifier ces avances sont libellées au nom du Ministère de la Justice alors qu'elles devraient l'être au nom des services.

En plus, ces pièces ne comportent ni date ni numéro. La DAF les réintroduit dans le circuit avec des numéros manuscrits, comme dans le cas de la restauration d'une session de Cour d'Assises à Kayes qui a coûté 9,3 millions de FCFA en 2007.

- La DAF a engagé et payé des factures pour 36,1 millions de FCFA alors que les bordereaux de livraison correspondants datent d'exercices antérieurs.
- Dans certains cas, la DAF achète les biens et services à des prix dépassant le maximum préconisé par la mercuriale. Il en est résulté une surfacturation de 11,8 millions de FCFA.
- Les ordres de mission fournis pour justifier les avances sur frais de mission ont comme objet "raison de service". Un tel libellé ne permet pas de vérifier la réalité ou le bien-fondé de la mission.
- Des dépenses de l'exercice 2008 sont justifiées par des factures de 2009 pour 1 million de FCFA au niveau de la Cellule de lutte contre le SIDA du Ministère.
- Des fonds mandatés au nom de certaines structures (Institut de Formation Judiciaire, Conseil Supérieur de la Magistrature) au titre de leur régie ont été détournés de leur objet au profit du Cabinet pour 8,4 millions de FCFA.

Le système d'archivage est défaillant

- La DAF n'a pas pu fournir des documents des marchés même les plus récents. En effet, ceux-ci ne sont pas classés.
- Elle n'a pas produit des pièces justificatives des dépenses pour 24,55 millions de FCFA. En plus, d'autres dépenses effectuées par régie ne sont pas justifiées pour 14,61 millions de FCFA.
- Pour la période de janvier 2007 à juillet 2008, la DAF n'a pas pu produire les pièces justificatives des montants mis en régie. Les dépenses effectuées pour cette période s'élèvent à 1,51 milliard de FCFA. Il s'agit de malversations effectuées par le régisseur et l'affaire est pendante devant les tribunaux. Les pièces justificatives n'ont pas fait l'objet de passation avec le nouveau régisseur.

Recommandations

A la DAF

- Concevoir et mettre en œuvre un système d'archivage conformément à la loi n°02-52 du 22 juillet 2002 relative aux archives,
- respecter les dispositions du Code des marchés publics relatives à la caution des garanties, à l'interdiction du fractionnement et les commissions de dépouillement,
- se doter d'un fichier fournisseurs,
- se référer à la Mercuriale pour l'évaluation des prix des biens et services,
- respecter les principes fondamentaux des finances publiques, en matière de seuil des dépenses de régie et de constitution des pièces justificatives.

7.4. ETUDE TRANSVERSALE SUR LES DIRECTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES DES DEPARTEMENTS MINISTERIELS

Objet

Créées par la loi n° 88-47/AN-RM du 5 avril 1988, les Directions Administratives et Financières (DAF) sont des services centraux placés sous l'autorité des ministres. Elles ont pour missions d'élaborer et de coordonner les éléments propres de la politique des ministères dans les domaines du personnel, du matériel et des moyens financiers. Elles participent également à la préparation et à la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans ces domaines.

La loi ci-dessus a été abrogée par les ordonnances n° 09-009/P-RM et n° 09-010/P-RM du 4 mars 2009, qui établissent en lieu et place des DAF, deux directions distinctes chargées, l'une, de la gestion des finances et du matériel et, l'autre, de celle des ressources humaines des départements ministériels.

La présente étude transversale a pour objectif de faire le point des constatations et recommandations récurrentes issues des rapports des 13 DAF vérifiées par le BVG de 2005 à 2010, afin de contribuer à l'effort d'assainissement qui motive les réformes en cours en matière de gestion des ressources publiques.

Pertinence

Les DAF jouent un rôle capital dans la gestion des finances, du matériel et du personnel des départements ministériels. En effet, elles exécutent (en collaboration avec les Services compétents du ministère chargé des finances) les dotations budgétaires des ministères. En outre, elles suivent l'application de la réglementation en matière de marchés publics et de comptabilité des matières dans l'acquisition d'équipements, du matériel et des services. Elles participent, enfin, en liaison avec les Services compétents du ministère chargé de la fonction publique, à la gestion du personnel des départements ministériels.

Les DAF qui ont fait l'objet de vérification ont géré un total de dotations budgétaires s'élevant à 408,29 milliards de FCFA en 2008 et 434,74 milliards en 2009, soit respectivement 38,68% et 37,65 % du budget de l'Etat.

Les vérifications du Bureau du Vérificateur Général et plusieurs études menées par différents départements ministériels⁷ ont mis en évidence des insuffisances majeures aussi bien dans le fonctionnement que dans la gestion des DAF.

La réforme structurelle résultant des ordonnances n°09-009 et 09-010 ci-dessus indiquées est intervenue à l'effet d'y remédier.

D'autres réformes ont également concerné les DAF, y compris celle sur les marchés publics à travers le décret n° 08-485/P-RM du 11 août 2008 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public.

⁷ Ministères chargés de la Fonction Publique, des Finances et de l'Education

Des actions touchant les DAF sont également prévues pour la mise en œuvre du Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP).

Le résultat attendu de ces différentes initiatives est d'aboutir à une gestion saine des DAF.

Constatations

Faits récurrents issus des vérifications

- La gestion des marchés publics est marquée par :
 - des irrégularités dans les attributions (non-attribution de lots aux moins disant, simulation de mises en concurrence, falsification de documents...),
 - des irrégularités dans l'exécution des marchés (notamment la non-constitution des cautions et garanties, la non-application des pénalités, les livraisons fictives),
 - le non-paiement ou la non-retention des droits et taxes afférents aux marchés (droits d'enregistrement, TVA),
 - la non-conformité des prix des marchés à ceux des contrats.
- Les achats courants souffrent principalement :
 - d'absence ou de non-conformité des pièces justificatives (production de fausses factures, absence ou fausseté des états d'épargne, non-production ou non-conformité des bordereaux de livraison...),
 - de fractionnements des dépenses,
 - d'absence d'appels à concurrence,
 - de paiement de montants anormalement élevés à titre de frais d'entretien des véhicules et du matériel informatique,
 - de surfacturations et des achats non livrés.
- La gestion des régies révèle les anomalies suivantes :
 - absence ou non-conformité des pièces justificatives,
 - dépassement du seuil autorisé des avances et des dépenses,
 - mauvaise tenue du livre-journal,
 - paiements indus.
- La comptabilité des DAF souffre principalement de :
 - lacunes dans la comptabilité-matières, notamment :
 - ✓ non-fiabilité des données de la comptabilité-matières (non-enregistrement exhaustif des acquisitions, absence d'inventaire du matériel...),
 - ✓ non-codification du matériel,

- non-cohérence entre la comptabilité-matières et les éléments de la comptabilité administrative.
- La gestion des ressources humaines connaît des faiblesses :
 - non-respect du cadre organique,
 - mauvaise tenue du registre et des dossiers du personnel,
 - inadéquation entre le profil et le poste occupé.
- Le contrôle interne présente les anomalies suivantes :
 - mauvais archivage des documents ou absence d'archivage,
 - absence de fichiers fournisseurs,
 - absence d'appels à concurrence,
 - achats effectués parallèlement à des marchés à commandes.

Réformes en cours et perspectives

- La création des Directions des Ressources Humaines, la réforme du Code des marchés publics et l'institution d'une Autorité de Régulation des Marchés publics et des Délégations de Service public (ARMDS) constituent des avancées pour l'amélioration de la gestion des DAF. Elles devraient permettre, notamment :
 - d'améliorer la gestion des ressources humaines avec plus de moyens humains, matériels et financiers adéquats,
 - de renforcer l'autonomie nécessaire résultant de la nouvelle structuration pour exécuter efficacement la fonction de GRH,
 - d'accroître la transparence et l'efficacité de la passation, de l'exécution et du règlement des marchés publics.
- Les actions prévues pour la mise en œuvre du PAGAM/GFP II devraient permettre à terme une amélioration du système comptable (en particulier la mise en place d'une comptabilité-matières adéquate à travers l'adoption d'un référentiel informatisé et harmonisé), du système de contrôle interne (à travers la mise en place de systèmes de contrôle interne performants dans les administrations), et de l'utilisation généralisée de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR).
- Ces différentes actions visent à corriger les défaillances d'ordre conceptuel ou systémique de la gestion des DAF. Il reste cependant à surveiller sinon à proscrire certaines pratiques de mauvaise gestion citées parmi les Faits récurrents issus des vérifications.

En dépit de toutes les réformes envisagées, le problème de fond demeure. Il s'agit du cumul de fonctions incompatibles selon les normes généralement admises en matière de contrôle interne. En effet, les DAF ont la responsabilité de tout le processus couvrant la commande jusqu'au mandatement des paiements. Cette situation, intrinsèquement, favorise les détournements et les malversations en tous genres.

Par ailleurs, l'importance du budget et l'étendue des opérations de certains départements ministériels sont telles que certaines DAF devraient être éclatées en plusieurs Directions spécialisées.

Recommandations

Au Gouvernement :

- Engager une réforme de fond des Directions des Finances et du Matériel (DFM) afin d'instaurer un système de contrôle interne efficace à travers une séparation correcte des tâches (commande, achat, réception, comptabilisation, mandatement).

En attendant cette réforme, les recommandations formulées ci-après devraient être mises en œuvre :

- S'assurer d'une mise en œuvre diligente et rigoureuse des actions du deuxième Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP II), notamment en ce qui concerne la mise en place :
 - d'un référentiel informatisé et harmonisé de comptabilité-matières,
 - de dispositif et de systèmes de contrôle interne performants dans les postes comptables,
- prendre un texte fixant une date butoir de mise en place et d'utilisation généralisée de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) avant 2017, date limite fixée par l'UEMOA,
- mettre en place un mécanisme efficace de suivi des recommandations des structures de contrôle, en particulier celles des structures de contrôle externe,
- mettre à la disposition des DFM un logiciel uniformisé et adapté de comptabilité-matières,
- mettre en place un mécanisme de contrôle des frais d'entretien des véhicules et des matériels informatiques,
- améliorer la qualité de la Mercuriale des prix et en renforcer le caractère obligatoire,
- réexaminer le système de rémunération des agents publics ainsi que le cadre fiscal et social y associé,
- sanctionner systématiquement les malversations et actes de mauvaise gestion.

A la DGMP et à l'ARMDS :

- Appliquer strictement les dispositions du Code des marchés publics relatives aux contrôles a priori et a posteriori des marchés publics.

Aux DAF :

- Appliquer strictement les dispositions du Code des marchés publics relatives à la passation, à l'exécution et au règlement des marchés publics,
- respecter les dispositions législatives et réglementaires d'exécution des dépenses publiques, notamment l'arrêté n°04-1866/MEF-SG du 24 septembre 2004 fixant la nomenclature des pièces justificatives,
- cesser le fractionnement des dépenses,
- éviter la surfacturation des achats,
- respecter les dispositions réglementaires régissant la régie, notamment sur :
 - le plafond de paiement autorisé,
 - la justification des dépenses de régie,
 - la certification des pièces justificatives par le comptable-matières,
- s'assurer de la bonne tenue et du bon archivage des documents,
- mettre à jour régulièrement les dossiers du personnel,
- respecter scrupuleusement les textes relatifs à la comptabilité-matières,
- s'assurer de la cohérence entre la comptabilité-matières et les éléments de la comptabilité administrative,
- éviter les financements doubles d'activités ainsi que les détournements des fonds de leurs objets,
- mettre en place un fichier fournisseurs,
- cesser les achats parallèles aux marchés à commandes en cours d'exécution.

A la Direction Nationale du Contrôle Financier et à ses délégués :

- Veiller scrupuleusement à l'application des dispositions du manuel du contrôle financier,
- faire un suivi régulier des achats en rapport avec les marchés à commandes.

CHAPITRE VIII

SAISINES RECUES

Point des saisines

Acquisition d'un simulateur de conduite de véhicules lourds et gestion financière de l'Institut National de Formation en Equipement et Transport

Exécution des financements GAVI par le Ministère de la Santé

Aux termes de l'article 11 de la loi instituant le Vérificateur Général, "toute personne physique ou morale qui souhaite qu'une structure publique et toutes 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 une enquête". Le même article, en son alinéa 2, précise qu'il appartient au Vérificateur Général "d'apprécier le caractère sérieux de l'information et de décider de la suite à réserver".

Le Vérificateur Général s'efforce de donner une suite à toutes les saisines qu'il reçoit y compris celles dont l'objet n'entre pas dans son champ de compétence. A cet effet, il a mis en place une cellule chargée du traitement des saisines.

Les correspondances adressées au Vérificateur Général par les personnes physiques ou morales contribuent à l'amélioration de la gouvernance et constituent un recours important pour les citoyens.

Les saisines sont réparties selon les thèmes suivants :

- la mauvaise gestion,
- l'utilisation abusive ou frauduleuse des biens et fonds publics,
- les problèmes fonciers,
- le processus de passation des marchés publics et les résultants qui en sont issus,
- les dysfonctionnements administratifs.

Les entités visées par les saisines sont, pour l'essentiel, les départements ministériels, les services de l'Etat, les communes, les projets de développement.

Le Vérificateur Général a été saisi par des personnes physiques, et par un groupe parlementaire.

Le Vérificateur Général a traité les 23 dossiers selon les procédures suivantes :

- 2 missions de vérification,
- Parmi les 21 autres saisines, certaines pourront faire l'objet de missions de vérification. Dans tous les cas, le Bureau se fait un devoir de répondre à chaque plaignant.

Les résultats des travaux effectués au titre des saisines ayant donné lieu à des missions de vérification sont exposés ci-dessous.

8.2. ACQUISITION D'UN SIMULATEUR DE CONDUITE DE VEHICULES LOURDS ET GESTION FINANCIÈRE DE L'INSTITUT NATIONAL DE FORMATION EN EQUIPEMENT ET TRANSPORT VERIFICATION FINANCIÈRE

Objet

L'Institut National de Formation en Equipement et Transport (INFET) est un établissement public à caractère scientifique et technologique qui a pour mission d'assurer la formation continue et de contribuer à la promotion de la recherche dans les domaines des travaux publics, des transports, du bâtiment, de l'urbanisme, de la cartographie et de la mécanique. Créé par l'ordonnance n° 01-040/P-RM du 18 septembre 2001, il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est placé sous la tutelle du Ministère chargé des transports.

La présente vérification financière est consécutive à une saisine. Elle a porté sur l'examen des procédures d'acquisition d'un simulateur de conduite de véhicules lourds (objet de la saisine) et sur celui de la régularité et de la sincérité des opérations de dépenses et de recettes de l'INFET. La mission a couvert les exercices 2008, 2009 et 2010.

Pertinence

L'INFET a été créé pour répondre à des besoins de formations spécialisées et continues, en particulier dans les secteurs des routes et des transports.

L'insécurité routière reste, en effet, une préoccupation nationale. En 2008, il a été enregistré 10 510 accidents de circulation ayant occasionné 671 pertes de vies humaines. En 2009, il y a eu 9 411 accidents ayant provoqué 573 décès. Sur les deux années, les accidents de la route ont entraîné en moyenne près de deux morts par jour.

En tant que service d'appui à la politique de renforcement des capacités des ressources humaines du ministère chargé des transports, l'INFET est donc un maillon important de la lutte contre l'insécurité routière.

Les dotations budgétaires de l'INFET se sont chiffrées à 217,13 millions de FCFA en 2008, 486,77 millions de FCFA en 2009 et 796,17 millions de FCFA en 2010.

Par ailleurs, l'INFET a obtenu de l'Etat en 2010 un montant de 550 millions de FCFA pour, entre autres, le financement de l'acquisition d'un simulateur de conduite d'engins lourds lui permettant, d'une part, d'augmenter ses capacités de formation et, d'autre part, de générer des ressources propres.

Selon les termes de la saisine, le processus d'acquisition de ce simulateur manque de transparence et l'opération tarde à se réaliser parce que les montants prévus auraient été détournés de leur objet. L'auteur de la saisine précise, par ailleurs, que la mauvaise gestion serait à l'origine de la non-exécution de certaines prestations de l'INFET.

Constatations

Manque à gagner en milliard de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
-	0,05	0,05	-

La saisine n'est pas fondée sur le détournement des fonds mais la procédure d'acquisition a subi de nombreux dysfonctionnements

- Le dossier d'appel d'offres (DAO) a fait plusieurs navettes entre l'INFET et la DGMP. En effet, l'appel d'offres ouvert a été lancé sans succès pour des raisons de non-conformité des offres, puis une consultation restreinte a été lancée avec des modifications majeures au DAO, notamment la suppression de la mention "avoir exécuté au moins un marché similaire" remplacée par "avoir exécuté un marché de véhicules lourds d'au moins 300 millions de FCFA".
- La société COGED (Comptoir Général de Distribution du Mali) a été désignée comme attributaire provisoire. Mais le ministère de tutelle est intervenu pour demander de surseoir à la procédure de passation et a demandé de recruter un consultant spécialisé pour réaliser une étude d'avant-projet détaillé assorti d'un DAO.
- Malgré cette injonction du département de tutelle, la procédure de passation s'est poursuivie sur la base de la lettre n° 00358/MET/INFET du 26 novembre 2010 par laquelle l'INFET informait la DGMP de la reprise du processus d'acquisition du simulateur, "sur instruction verbale" du département de tutelle.
- Le marché a été définitivement attribué à la société COGED, qui a été autorisée à procéder à la livraison du simulateur après plus d'un an de tractations.

L'INFET a pu exécuter certaines de ses prestations de service, mais d'autres n'ont pu être réalisées faute de financement de la part des bénéficiaires

- Le contrat relatif à la formation des chauffeurs du Ministère de l'Economie et des Finances et d'autres structures concernées par le PAGAM/GFP⁸ pour 14,51 millions de FCFA n'a pas été exécuté faute de financement de la part du bénéficiaire.
- La convention de partenariat n° 422/201-FAFPA-DFPC du 14 juillet 2010 relative à la formation "TAXIPRO" en perfectionnement de conduite de véhicule, de gestion d'entreprise et de marketing pour 5 millions de FCFA a été exécutée conformément aux termes du contrat.
- Le renforcement des capacités des conducteurs de la PPM a eu lieu et le rapport de formation a été remis à la mission.
- La convention signée avec le département de tutelle n'a pas encore été exécutée à défaut de financement de la part du département.

⁸ Programme d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques

Au titre de la gestion financière de l'INFET

Le contrôle interne de l'INFET comporte des dysfonctionnements

- L'INFET ne dispose pas d'un personnel suffisant ni en qualité ni en nombre.
- L'agent comptable ne dispose pas d'un bon système d'archivage et le registre de paie n'est pas tenu.
- L'INFET ne dispose pas d'un Régisseur de recettes et les fonctions de régisseurs d'avances et de recettes sont irrégulièrement cumulées.
- Il ne tient pas une comptabilité-matières,
- Il ne s'assure pas d'une gestion saine de ses ressources propres :
 - ✓ l'Agent comptable ne procède pas à des arrêtés périodiques des caisses et de la régie, et n'établit pas de rapprochement bancaire,
 - ✓ les supports de gestion (registres, cahiers et factures) ne sont pas fiables,
 - ✓ les recettes ne sont pas systématiquement perçues à l'aide des quittanciers du Trésor,
 - ✓ certaines décisions qui requièrent l'approbation du Conseil de Gestion ne sont pas validées par cette dernière,
 - ✓ l'INFET n'exécute pas ses dépenses sur ressources propres selon les dispositions de la loi n°96-061 portant principes fondamentaux de la comptabilité publique,
 - ✓ il ne fait pas d'appel à concurrence sur les dépenses faites sur les fonds propres,
- les pièces justificatives ne sont pas complètes pour certaines dépenses contrairement à l'arrêté n°04-1866/MEF-SEG. A titre illustratif :
 - ✓ la TVA n'est pas systématiquement retenue sur les paiements effectués,
 - ✓ les ordres de mission ne comportent pas les visas des différentes destinations,
 - ✓ les chèques sont libellés au nom du Régisseur plutôt qu'à celui du fournisseur ou du prestataire.

La gestion financière de l'INFET a mis en évidence des irrégularités

- L'INFET n'a pas pu fournir les pièces justificatives pour un montant de 116 000 FCFA de retraits de fonds sur le compte bancaire (cependant 323 500 FCFA d'avances non justifiées ont été remboursés au compte de l'INFET au cours de la présente mission).
- Il a retenu l'ITS pour un montant de 1,66 million de FCFA sans le reverser au service des impôts. Ce montant a été régularisé en cours de mission à travers le reçu de paiement n° 928566 du Centre II des impôts.

- Il a effectué des dépenses non justifiées ou irrégulières pour 594 490 FCFA (paiements de frais illégaux, avances aux collaborateurs non remboursées, états de paiement non signés, etc.).
- Il ne procède pas à la retenue de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux conformément à l'article 440 du Livre des Procédures Fiscales. Cette pratique a généré un manque à gagner de 7,48 millions de FCFA.
- Il a effectué des dépenses de fonctionnement sur le budget Spécial d'Investissement pour 45,33 millions de FCFA.

Recommandations

Au Ministère chargé des Transports :

- Doter l'INFET en ressources humaines suffisantes en qualité et en nombre.

A la Direction Nationale du Contrôle Financier :

- S'assurer du respect des imputations budgétaires.

A l'INFET :

- Solliciter le concours de spécialistes pour l'acquisition d'équipements particuliers comme les simulateurs de conduite de véhicules,
- S'assurer de la compétence des membres des commissions de dépouillement et de jugement des offres,
- appliquer les règles de la comptabilité publique,
- mettre en place une comptabilité-matières,
- améliorer le système d'archivage,
- séparer la fonction de régisseur d'avances de celle de régisseur de recettes,
- procéder aux rapprochements bancaires et aux arrêtés périodiques des caisses et régies,
- procéder à la validation des décisions de gestion par le Conseil de Gestion,
- faire appel à concurrence dans les acquisitions conformément au code des marchés publics,
- libeller les chèques à l'ordre du fournisseur ou du prestataire et non à l'ordre du Régisseur,
- procéder systématiquement à la retenue et au reversement de la TVA et de l'IBIC,
- tenir tous les documents légaux de gestion des salariés conformément au code du travail,
- respecter l'arrêté n°04-1866/MEF-SEG fixant la nomenclature des pièces justificatives,
- utiliser systématiquement les quittanciers du Trésor pour toute perception de recettes ainsi que des registres cotés et paraphés dans les opérations de recettes et de dépenses.

8.3. EXECUTION DES FINANCEMENTS GAVI PAR LE MINISTÈRE DE LA SANTE VERIFICATION FINANCIÈRE

Objet

Suite à une demande de financement du Gouvernement du Mali, The Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI) apporte au Mali des fonds dans le cadre du programme élargi de vaccination et du renforcement des services de santé dans les zones d'accès difficile. Le financement est destiné au Soutien aux Services de Vaccination (SSV) depuis 2000 et au Renforcement du Système de Santé (RSS) du Mali depuis 2008. Ce financement couvre la période allant du 4^{ème} trimestre 2008 à fin 2011.

Les fonds sont gérés, dans le cadre des procédures nationales, directement par la Direction Administrative et Financière (DAF) du Ministère de la Santé, qui en est l'ordonnateur, et l'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT), qui est chargée de l'exécution financière.

La présente vérification porte sur la régularité et la sincérité de l'utilisation des fonds que l'Alliance GAVI a mis à la disposition de l'Etat malien dans le cadre des activités de relance de la vaccination et du renforcement du système de santé.

Pertinence

Le financement de l'Alliance GAVI vise l'ensemble des Centres de Santé Communautaire (CSCOM) et des districts sanitaires que comptent les huit régions du Mali et le district de Bamako, particulièrement dans les zones pauvres, très pauvres et défavorisées.

Les résultats espérés concourent à l'amélioration de la couverture vaccinale, à l'augmentation de la qualité de l'offre des services de soins de santé et à l'accroissement des demandes de services dans toutes les zones concernées.

Sur la période 2008 à 2010, le Mali a bénéficié de 1,37 milliard de FCFA au titre du Renforcement du Système de Santé et de 625 millions de FCFA au titre des activités de relance de la vaccination.

Constatations

Manque à gagner en milliard de FCFA

Fraudes	Mauvaise gestion	Total	Montant proposé au recouvrement
0,09	0,09	0,18	0,18

Le Ministère de la Santé a effectué des dépenses non éligibles de 90,6 millions de FCFA

- Le Ministre de la Santé a autorisé le paiement du reliquat des frais de formation de professionnels de la santé sur la "Responsabilité médicale" pour un montant de 20 millions de FCFA.
- Le Ministère a également dépensé 70,6 millions de FCFA au titre des activités de ratissage contre la poliomyélite.

Le Ministère a fait des dépenses irrégulières de 88,33 millions de FCFA

- La CPS du Ministère de la Santé a effectué des dépenses irrégulières pour un montant de 1,53 millions de FCFA. En effet, pour des missions censées être effectuées dans une localité donnée, elle a fourni des pièces justificatives indiquant une autre localité.
- Les Districts Sanitaires de Kayes, Yélimané et Kita ont présenté des états de paiement non reconnus par les différents bénéficiaires mentionnés pour un montant de 13,43 millions de FCFA. En effet, ils ont produit des états de paiement soit ne mentionnant pas les noms ou les signatures des bénéficiaires, soit portant des noms de personnes inconnues des membres des bureaux locaux concernés.
- Les Districts Sanitaires de Ségou, Markala, Baraouéli, Douentza, Bandiagara, Bankass, Gao, Kati, Kolokani, Ouélessébougou, Dioïla et Kangaba ont présenté des supports à titre de "pièces justificatives" pour un montant total de 52,16 millions de FCFA ne correspondant pas à des activités réelles. En effet, ils ont produit des ordres de missions pour des missions fictives, de fausses factures de carburant, de location ou d'autres prestations de services, etc.

De plus, ils ont présenté des factures qui n'ont pas été reconnues par les fournisseurs supposés pour un montant de 10,11 millions de FCFA.

- Les Districts ont, au titre de la relance de la vaccination à Ouélessébougou, Kayes et Sikasso, présenté des factures de carburant, de location et de per diem dont les prix unitaires sont supérieurs à ceux indiqués par les prestataires correspondants. Le montant de la surfacturation est de 1,28 million de FCFA.
- Les DRS de Sikasso et de Kayes ont payé des perdiems fictifs pour un montant de 1,66 million de FCFA.
- Les états de paiement produits par les districts sanitaires de Nioro, Kéniéba et Nara, au titre du renforcement du système de santé, font ressortir des chevauchements entre les dates de certaines activités. L'incidence financière est évaluée à 2,42 millions de FCFA.
- Les Districts Sanitaires de Kita, Nara, Sélingué et Yanfolila ont, dans le cadre du financement de la stratégie avancée, fourni des pièces présentant des différences de quantités entre les achats de carburant et les livraisons. L'incidence financière s'élève à 4,38 millions de FCFA.
- Les Districts Sanitaires de Nara et de Kolokani n'ont pas reversé les impôts et taxes retenus sur les salaires des médecins recrutés sur les fonds GAVI pour un montant total de 1,34 million de FCFA.

Recommandations

A la DAF du Ministère de la Santé :

- Recouvrer le montant des dépenses de 90,6 millions de FCFA non éligibles sur les Fonds GAVI,
- recouvrer le montant de 88,33 millions de FCFA correspondant aux irrégularités dans l'utilisation des Fonds GAVI,
- informer les aires de santé du budget des activités les concernant,
- tenir des rencontres périodiques avec les aires de santé pour évaluer l'exécution effective des activités programmées.

Les missions réalisées par le BVG au titre de l'année 2010 ont mis en évidence des dysfonctionnements qui limitent la qualité de la gestion des finances publiques. Elles ont également révélé des faiblesses dans la mise en œuvre des politiques publiques ainsi que des projets et programmes de développement. Au nombre de ces dysfonctionnements, on peut citer la mauvaise gestion, la fraude, la faiblesse du contrôle interne, et la non-maîtrise des outils de pilotage des politiques publiques, projets et programmes de développement.

Le niveau de déperdition des ressources pour l'Etat et les entités vérifiées est de 34,81 milliards de FCFA, dont 51,59% sont proposés au recouvrement.

En 2010, près de 40% du manque à gagner ont été identifiés au niveau du Bureau National des Produits Pétroliers. Cette entité et le Centre National des Œuvres Universitaires totalisent 60% du manque à gagner.

En matière de performance, il convient de souligner que, d'une façon générale, dans les structures publiques, les pré-requis nécessaires à la gestion axée sur la performance ne sont pas en place ou sont mal utilisés.

Quant au suivi des recommandations, le BVG entend poursuivre l'effort entamé en raison de la valeur ajoutée de cette activité.

Comme d'habitude, le principe du contradictoire a été scrupuleusement respecté dans chacune des vérifications effectuées. Ce principe repose sur des séances de restitution des principales constatations tout au long de la mission et l'examen des observations écrites des entités vérifiées sur les rapports provisoires lors de réunions organisées avec les responsables de ces entités.

Les incertitudes entourant la réforme institutionnelle en ce qui concerne le Bureau doivent être dissipées par les autorités.

En attendant, le BVG vient de se doter de manuels de procédures en matière de vérification financière et de performance. Ces manuels ont été testés sur le terrain à travers des missions-pilotes. En outre, les procédures administratives, financières et comptables ont été formalisées.

L'application de ces procédures, la formation subséquente du personnel et la construction en cours de son siège placeront le BVG dans de meilleures conditions d'accomplissement de ses missions.

