

BUREAU DU VERIFICATEUR GENERAL

DEPARTEMENT DE COMMUNICATION

**COMMUNICATION DU VERIFICATEUR GENERAL AU SEMINAIRE de l'IGE PORTANT
SUR « L'INSPECTION GENERALE D'ETAT ET LES INSPECTIONS MINISTERIELLES
FACE AU DEFI DE LA BONNE GOUVERNANCE »**

Monsieur le Représentant du Président de la République de Côte d'Ivoire,

Mesdames et Messieurs les membres du Gouvernement,

**Mesdames et Messieurs les Responsables et représentants des Institutions de la
République,**

Monsieur l'Inspecteur Général d'Etat de la Côte d'Ivoire,

Monsieur l'Inspecteur Général d'Etat de la République de Djibouti,

Mesdames et Messieurs, distingués invités,

C'est un honneur pour le Bureau du Vérificateur Général du Mali ainsi que pour ma personne de participer à ce séminaire de partage d'expériences visant à renforcer nos dispositifs de contrôle et de gestion des finances publiques. Le courage politique de nos dirigeants dans le combat qu'ils mènent pour promouvoir une culture de transparence et d'imputabilité dans nos pays respectifs confirme le souci qu'ils ont de l'héritage à léguer à nos futures générations, à savoir des nations prospères et responsables. Le présent séminaire en est la parfaite illustration.

A cet titre, permettez-moi de remercier sincèrement Monsieur l'Inspecteur Général d'Etat de la Côte d'Ivoire pour cette fraternelle attention.

La communication que j'ai le plaisir de porter à votre attention porte sur le thème de l'indépendance des structures de contrôle avec un accent particulier mis sur le cas du Bureau du Vérificateur Général.

Le Vérificateur Général du Mali a été institué par la Loi 03-030 du 25 août 2003. Son institution répond à un souci d'innovation dans le dispositif institutionnel de contrôle au Mali à travers la mise en place d'une autorité administrative indépendante chargée de la vérification générale dont les missions doivent contribuer à une meilleure gestion des ressources publiques.

Excellence Monsieur le Président de la République,

Mesdames et Messieurs chers invités,

L'indépendance fait débat. En effet, l'indépendance des Institutions, comme celle des Nations, est un concept dont la substance fait quasiment l'unanimité en théorie mais rares sont, en pratique, les contextes favorables au plein exercice des facultés immanentes. C'est avant tout une lourde responsabilité.

La délicatesse de la mission de contrôle exige une aptitude à formuler des opinions libres. Le cadre juridique national et international des structures de contrôle interne et externe, public et privé renferme un ensemble de dispositions relatives à l'indépendance, perçue comme étant la garantie de leur objectivité. Ainsi, les Normes de contrôle de l'INTOSAI postulent que « *dans tout pays, quel que soit le système politique adopté, en matière d'audit, l'indépendance et l'objectivité sont d'une importance capitale* ». Vont dans le même sens les normes des regroupements professionnels internationaux comme l'IFAC et l'IIA.

A l'échelle du Mali, le code d'éthique et déontologie des structures de contrôle des finances publiques du Mali énonce-t-il que « *les cinq principes, pivots de l'éthique, à respecter en permanence par les structures de contrôle sont : la bienveillance, la discrétion, l'intégrité, l'impartialité, l'indépendance* ». Au plan législatif, l'institution du Vérificateur Général comme « autorité indépendante » demeure un temps fort, révélant la conviction intime du législateur sur ce que l'aptitude à émettre une opinion sans immixtion ni influence est la condition primordiale de l'efficacité du contrôle. Ainsi, les inspections ministérielles et les autres organes de contrôle interne bénéficient, à défaut de l'indépendance structurelle, d'une indépendance fonctionnelle qui leur permet de conduire leurs travaux sans aiguillon des autorités de tutelle.

Dès lors, il n'est pas hasardeux d'affirmer que l'indépendance des structures de contrôle est un objet de préoccupation aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Par conséquent, il apparaît judicieux d'examiner les conditions nécessaires à l'indépendance, d'en rechercher les motivations profondes et, enfin, d'identifier les facteurs susceptibles d'affaiblir ce principe sacro-saint.

I. Quelle est la contexture de l'indépendance des structures de contrôle des finances publiques ?

D'entrée de jeu, disons que l'indépendance des structures de contrôle n'est pas celle qui mène à l'autarcie ni à l'isolement. Il s'agit d'aménager pour elles un cadre de fonctionnement propice à l'accomplissement de leurs missions avec bravoure et vertu. Il s'agit, en effet, d'indépendance fonctionnelle.

A. Les structures de contrôle doivent bénéficier d'une indépendance fonctionnelle et organisationnelle

Les Normes généralement admises prohibent toute immixtion dans l'organisation et le fonctionnement des structures de contrôle pour :

- le choix des contrôles à effectuer,

- le recours aux méthodes et procédés de contrôle,
- la formulation des constats et des recommandations.

Ces Normes interdisent :

- les conflits d'intérêts,
- les manquements aux règles déontologiques.

Cet ensemble juridique a pour finalité d'organiser une indépendance fonctionnelle et organisationnelle favorable à l'indépendance, à l'objectivité et à l'impartialité des opérations de contrôle.

Le cadre juridique malien se fait amplement l'écho des prescriptions de l'INTOSAI. En effet, l'esprit du cadre juridique du BVG-Mali est profondément imprégné des valeurs et principes d'indépendance de cette organisation :

- le Vérificateur Général est une institution administrative indépendante ;
- il exerce un mandat unique non renouvelable ;
- il est recruté sur la base d'une procédure collégiale et indépendante ;
- il a l'autonomie de gestion ;
- il recrute son personnel suivant une procédure collégiale et indépendante ;
- il prête serment ;
- il arrête librement son programme de travail ;
- il ne peut lui être opposé le secret professionnel ;
- il saisit les autorités judiciaires des infractions qu'il découvre.

B. Les structures de contrôle doivent jouir d'une indépendance financière

Les Normes de contrôle de l'INTOSAI mettent un accent particulier sur la nécessité impérieuse que « *le corps législatif dote l'Institution Supérieure du Contrôle de ressources suffisantes, à charge pour cette dernière de rendre compte de leur utilisation* ». Elles énoncent que « *pour être en mesure d'inciter efficacement les gestionnaires à avoir un sens accru de leur responsabilité, l'ISC doit disposer de crédits suffisants* ».

Le Bureau du Vérificateur Général dispose d'un budget annuel d'environ 4.5 milliards de FCFA. Dans le contexte socio-économique du Mali, cette dotation budgétaire représente un effort financier important. Cette dotation permet au Vérificateur Général d'assurer à ses collaborateurs des conditions de vie et de travail propices à l'abnégation, à la recherche de l'excellence, à l'impartialité, à l'objectivité, au refus du conflit d'intérêts, c'est-à-dire à l'indépendance indispensable pour réaliser des contrôles de grande qualité intellectuelle et d'intégrité morale et intellectuelle.

C. Les structures de contrôle doivent rendre compte librement de leurs travaux

La Déclaration de Lima considère comme d'éminente importance le fait que la législation nationale autorise et même oblige les Institutions supérieures de contrôle « à *présenter, chaque année et de manière autonome, un rapport sur les résultats de [leurs activités] au Parlement ou à tout organe étatique responsable* » et que ce rapport doive être publié. Selon la Déclaration, « *cette mesure permettra une large diffusion de l'information, un examen critique poussé du contenu du rapport et favorisera la réalisation des constatations* ».

La loi instituant le Vérificateur Général dispose, en son article 17, que « *le Vérificateur Général élabore un rapport annuel qu'il adresse au Président de la République, au Premier ministre, au Président de l'Assemblée Nationale* », que « *ce rapport fait la synthèse des observations, analyses, critiques et suggestions formulées par le Vérificateur Général pendant la période de référence* » et qu'il « *est rendu public et publié au Journal Officiel* ».

II. Quelles sont les motivations profondes du principe de l'indépendance des structures de contrôle ?

En effet, la recherche de l'indépendance des structures de contrôle n'est pas fortuite. Au premier chef, elle vise à protéger l'intérêt général en favorisant un jugement professionnel libre et objectif. La mise en œuvre des recommandations formulées dans ces conditions améliore la gestion publique et, par un effet immédiat et direct, l'atteinte des objectifs nationaux de développement.

A. L'indépendance favorise un jugement professionnel libre et sain.

A l'image des arrêts et jugements des Cours et Tribunaux, le contrôle doit être impartial. L'impartialité exige qu'il soit neutre, libre, objectif, équitable et rendu en connaissance de cause. C'est la condition de sa crédibilité.

L'indépendance, sous cet angle, est une condition pour asseoir et renforcer la moralité, la sincérité et la crédibilité des avis, opinions, jugements et recommandations formulés par les structures de contrôle.

B. L'indépendance protège l'intérêt général

Les avantages directs de l'indépendance pour la personne qui l'exerce en occultent la finalité dans certains esprits. Or, l'indépendance se pose, non comme une faveur et une grâce sans contrepartie mais plutôt comme un facteur de sauvegarde de l'intérêt général. L'indépendance est la soupape de sûreté contre les dérives et les vices subjectifs. Elle ne saurait ni être exercée ni être perçue comme un cocon douillet au bénéfice de celui qui l'exerce mais plutôt comme une vertu indispensable à l'intérêt public. La liberté, qui résulte de l'indépendance, a pour corollaire la responsabilité ; et les structures de contrôle ont pour responsabilité de contribuer au progrès national.

III. Quelles sont les atteintes les plus graves à l'indépendance des structures de contrôle ?

Pour une organisation comme l'INTOSAI, l'indépendance, telle que caractérisée ci-dessus, est la substantifique moelle du cadre institutionnel des structures de contrôle des finances

publiques. Tous les efforts sont donc légitimes pour la préserver, car toute atteinte l'affaiblit et, par voie de conséquence, amenuise l'aptitude du contrôle à contribuer au progrès social.

A. Les faiblesses en matière d'indépendance financière

Les principes de l'INTOSAI énoncent que « *les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être habilitées à utiliser comme elles l'entendent les fonds qui leur sont attribués dans un poste distinct du budget* » et que « *les pouvoirs exécutifs ne doivent pas contrôler ni encadrer l'accès à ces ressources* », les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques devant être habilitées à « *gérer leur propre budget et l'affecter de la manière qu'elles jugent appropriée* ».

Au Mali, les inspections ministérielles et le Contrôle Général des Services Publics (CGSP) ont une faible marge de manœuvre en matière budgétaire. Le Vérificateur Général, par contre, a l'autonomie de gestion financière. Il peut ainsi assurer le fonctionnement régulier du Bureau sans intervention extérieure.

B. Les faiblesses en matière de protection juridique et judiciaire

Les textes de création de toutes les inspections ministérielles, du CGSP et du BVG comportent une disposition commune qui, en substance, accorde aux inspecteurs, contrôleurs et vérificateurs l'immunité totale pour les constatations portées dans leurs rapports.

Cette protection est appréciable mais elle n'est pas suffisante. En effet, le Vérificateur Général, malgré les immenses risques professionnels auxquels ses fonctions l'exposent, reste assujéti aux procédures de droit commun aussi bien en matière civile qu'en matière pénale.

Pour réduire les méfaits de la malveillance à l'égard des contrôleurs, la Déclaration de Mexico énonce que les dirigeants et les membres des ISC « *ne peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires pour tout acte passé ou présent qui résulte de l'exercice normal de leurs fonctions* ». Ces dispositions, faut-il le répéter, ont pour finalité non pas le confort personnel des individus qui en bénéficient mais plutôt de protéger l'intérêt général qui peut être altéré à travers leur personne.

Au Mali, la protection juridique doit être complétée. Il ne s'agira pas de créer un nouveau régime mais simplement d'étendre à une autorité indépendante comme le Vérificateur Général les dispositions du code de procédure relatives aux privilèges de juridiction à certains agents publics (ministres, gouverneurs de région, magistrats...).

En somme, l'indépendance des structures de contrôle est une nécessité pour le développement socio-économique à travers la mise en œuvre des recommandations qu'elles formulent en toute objectivité, en toute neutralité et en appliquant des règles professionnelles rigoureuses et adaptées. La qualité de ces recommandations est essentielle dans un pays comme le Mali ou la Côte d'Ivoire où la diversité et l'ampleur des risques sont remarquables.

Je vous remercie

Abidjan le 21 Novembre 2011

