



Comité d'Analyse et de Recherche Syndicale du Mali (CARES - MALI)

Rapport d'étude

**Le cadre institutionnel et légal
du processus d'élaboration du
budget de l'Etat au Mali, les
étapes du cycle budgétaire et
les acteurs impliqués**

Sommaire :

Liste des Abréviations.....	3
Avant- Propos.....	5
I-Introduction.....	4
II- cadre légal et institutionnel du budget de l'Etat au Mali.....	6
2.1- le cadre légal au niveau communautaire.....	7
2.2- Cadre légal et institutionnel des finances publiques au Mali	7
III- Processus d'élaboration du budget de l'Etat au Mali, les étapes du cycle budgétaire et les acteurs impliqués.....	8
3.1-Principes budgétaires	
3.2-Processus d'élaboration du budget de l'Etat au Mali.....	9
3.3-les étapes du cycle budgétaire ou l'exécution du budget.....	12
3.4-les acteurs impliqués.....	12
IV- Rôle des Syndicats dans le Processus budgétaire.....	15
V- Recommandations et Conclusion.....	16
a-1.Recommandations.....	16
b-2.Conclusion.....	16
Annexes.....	17
Table des matières.....	19

Liste des Abréviations et des sigles

AE : Autorisation d'Engagement
BAR : Budget Axé sur les Résultats
CP : Crédit de Paiement
CPM : Le Comité de Prévision et de Modélisation
CPS : Cellule de Planification Statistique
DAF : Directions Administratives et Financières
DFM : Direction des Finances et du Matériel
DFM : Direction des Finances et du Matériel
DFM : Direction des Finances et du Matériel
DGB : Direction Générale du Budget
DOB : Débat d'Orientation Budgétaire
DGCC : Direction Générale du Commerce et de la Concurrence
DGD : Direction Générale de la Douane
DGI : Direction Générale des Impôts,
DNPD : la Direction Nationale de la Planification du Développement
DNTCP : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPBEP : Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel
DRH : Direction des Ressources Humaines
FCFA : Franc de la Communauté Financière Africaine
GAR : Gestion Axée sur les Résultats
JPF : Justification au Premier Franc
LFR : Loi de Finance Rectifiée
LOLF : Loi d'Orientation sur la Loi de Finance
MEF : Ministère de l'Economie et des Finances
OSC : Organisations de la Société Civile
PLF : Projet de Loi de Finance
RBOP : Responsable Budget Opérationnel
RPROG : Les responsables de programme
RPROG : Responsable de Programme
RUOP : Responsable d'Unité Opérationnelle
SAF : Services Administratifs et Financiers
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Avant- Propos

A la fin de la première phase du projet « *soutenir l'action syndicale en matière économique et sociale pour faire du travail décent une réalité en Afrique* », la CSI¹-Afrique et l'Institut Belleville/CFDT² se sont engagés de 2016 à 2019, dans la seconde phase du projet relative à la mise en œuvre de la priorité 2 portant sur « *l'amélioration de la gouvernance budgétaire en Afrique de l'ouest* ».

Or, il est avéré qu'aucune perspective de Travail Décent sous l'impulsion de luttes syndicales, ne peut se réaliser sans une maîtrise préalable du Budget d'Etat.

C'est ainsi que le CARES Mali a élaboré ce document sur la gouvernance budgétaire du Mali qui est développé essentiellement autour du Cadre Institutionnel et Légal du processus d'élaboration du budget d'état, des étapes du cycle budgétaire et les acteurs impliqués.

Il constitue également un outil mis à la disposition des acteurs syndicaux pour faciliter leur compréhension quant aux concepts budgétaires et les acteurs impliqués dans l'objectif d'identifier le rôle qui est le leur dans le processus.

¹ CSI : Confédération Syndicale Internationale

² CFDT : Confédération Française Démocratique du Travail

I- Introduction

Pour les années 2016-2019, la CSI-Afrique et l'Institut Belleville/CFDT se sont engagés dans le cadre d'une seconde phase du projet « **Soutenir l'action syndicale en matière économique et sociale pour faire du travail décent une réalité en Afrique** ». Cette seconde phase se situe dans la continuité du projet, qui depuis 2012, a permis la mise en place des Comités d'Analyse et de Recherche Syndicale (CARES) dans 8 pays de l'Afrique de l'ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

Les CARES sont des structures intersyndicales techniques, composées de 2 à 4 représentants des organisations syndicales affiliées à la CSI-Afrique dans ces 8 pays.

L'objectif visé par cette nouvelle phase est de poursuivre les actions de renforcement des capacités des 28 organisations syndicales parties prenantes dans les 8 pays. Pour y parvenir, les CARES pays ont défini sur la base des priorités et des préoccupations des organisations syndicales parties prenantes, trois axes thématiques i) **Protection sociale dans l'économie informelle ; ii) Analyse et plaidoyer budgétaire ; iii) Les accords-cadres internationaux, la responsabilité sociale des entreprises en Afrique de l'ouest** ; ainsi que des activités s'y référant notamment des séminaires de formation, des recherches, des campagnes de sensibilisation, des plaidoyers.

Le présent document s'inscrit comme l'un des instruments indispensables de la mise en œuvre de la seconde phase du projet qui permet de renforcer les capacités des acteurs avec effet la maîtrise du mécanisme budgétaire afin d'influer efficacement sur sa gouvernance.

En effet, la gouvernance budgétaire est une question hautement stratégique dans la vie d'une nation et, aucune politique de développement économique et sociale n'est réalisable sans elle. C'est un concept nouveau défini comme « *un ensemble de règles qui président à l'élaboration des choix collectifs, à leur légitimation, à leur mise en œuvre et leur contrôle* ».

Avec l'harmonisation du cadre des finances publiques de la zone UEMOA, le Mali a basculé en 2018 dans un nouveau système de gouvernance budgétaire basé sur la gestion axée sur les résultats (GAR) qui est sans conteste un modèle basé sur la modernité et la performance.

Cet ouvrage élaboré pour l'usage des décideurs syndicaux, est composé de quatre chapitres essentiels consacrés aux grandes lignes de l'évolution du processus budgétaire au Mali jusqu'à l'introduction du système basé sur le **Budget Programme**. Il s'articule comme suit :

- le cadre légal et institutionnel du budget de l'Etat au Mali : le cadre légal au niveau communautaire et le cadre légal et institutionnel des finances publiques au Mali ;

- le processus d'Elaboration du budget de l'Etat au Mali, les étapes du cycle budgétaire et les acteurs impliqués : Processus d'élaboration du budget de l'Etat au Mali, les étapes du cycle budgétaire ou l'exécution du budget et les acteurs impliqués ;
- le rôle des syndicats dans le processus budgétaire ;
- les recommandations et la Conclusion.

II- Le cadre légal et institutionnel du budget de l'Etat au Mali

2.1- le cadre légal au niveau communautaire :

Les questions budgétaires au Mali sont définies par plusieurs textes sous régionaux.

Depuis un moment, les Etats membres de l'UEMOA sont engagés dans un processus d'harmonisation des pratiques en matière de gestion des finances publiques dans la sous région. Cette volonté politique a conduit à l'adoption de six directives en 2009 que chaque pays devait transposer ces directives dans la législation nationale :

- **Directive 01 /2009/CM/UEMOA** portant code de transparence : définit les principes et obligations que les Etats membres respectent, dans leur législation comme dans leurs pratiques, aussi bien pour la gestion des fonds de l'Etat que celle des autres administrations publiques.
- **Directive 06/2009/CM/UEMOA** portant loi de finances : fixe les règles relatives au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances. Elle détermine les conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire à moyen terme pour l'ensemble des finances publiques. Elle énonce les principes relatifs à l'exécution des budgets publics, à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents publics intervenant dans la gestion des finances publiques.
- **Directive 07 /2009/CM/UEMOA** portant règlement général sur la comptabilité publique : fixe les règles fondamentales régissant l'exécution des budgets publics, la comptabilité, le contrôle des opérations financières, la gestion des deniers, valeurs et biens appartenant ou confiés à l'Etat et à ses établissements publics nationaux.
- **Directive 08/2009/CM/UEMOA** portant nomenclature budgétaire de l'Etat : fixe les principes fondamentaux de présentation des opérations du budget

général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Les opérations budgétaires sont classées ainsi qu'il suit :

- ⇒ En recettes, selon leur nature et éventuellement selon leur source ;
 - ⇒ En dépenses, selon les classifications administratives, par programme, fonctionnelle et économique.
-
- **Directive 09/2009/CM/UEMOA** portant plan comptable de l'Etat : détermine l'objet de la comptabilité générale de l'Etat et les normes, règles et procédures relatives à sa tenue et à la production des comptes et états financiers de l'Etat. La comptabilité générale de l'Etat s'applique à l'administration centrale et à ses Etablissements Publics Nationaux selon les cas.
 - **Directive 10/2009/CM/UEMOA** portant tableau des opérations financières de l'Etat : fixe les principes généraux relatifs à l'élaboration et à la présentation commune des statistiques sur les opérations financières des Etats membres de l'UEMOA. Ces principes sont basés sur les normes internationales en matière des statistiques des finances publiques (MSFP 2004).

2.2 - Le cadre légal et institutionnel des finances publiques au Mali

Ce nouveau cadre légal au niveau communautaire a introduit des changements dans le cadre légal national car chaque directive adoptée pour être applicable doit être transposée dans la législation nationale. C'est ainsi qu'en 2018, le Mali passe du budget moyen au budget programme dont le cadre légal national se présente ainsi qu'il suit :

- La Loi n°2013-031 du 23 juillet 2013 portant approbation du code de transparence dans la gestion des finances publiques ;
- La Loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, portant lois de finances ;
- Le Décret n°2018-0009/P-RM du 10 janvier 2018 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- Le Décret n° 2014-0694/P-RM du 12 septembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- Le Décret n° 2014-0774/P-RM du 14 octobre 2014 fixant le Plan Comptable de l'Etat (PCE) et
- Le Décret n°2014-0350/P-RM du 22 mai 2014 portant tableau des opérations financières de l'Etat.

NB : il est important que les syndicats se battent pour obtenir une réglementation sur le contrôle citoyen (budget citoyen) qui doit être un élément d'appréciation légal du budget.

III- Processus d'élaboration du budget d'Etat au Mali, les étapes du cycle budgétaire et les acteurs impliqués :

Le budget de l'Etat ou loi de finances, est un document unique, autorisé par le parlement et qui retrace l'ensemble des recettes et des dépenses annuelles de l'Etat. Sa présentation doit respecter quatre grands principes, qui sont : annualité, unité ; spécialité et le principe de sincérité :

3.1. 1 Les principes budgétaires :

- **Le principe d'annualité :**

Ce principe signifie que le Budget de l'Etat doit être voté chaque année. Au Mali, l'exécution des dépenses et des recettes s'effectue du 1^{er} Janvier au 31 Décembre.

- **Le principe d'unité :**

C'est un document unique qui présente d'une part les recettes et d'autres part les dépenses.

- **Le principe d'universalité :**

Ce principe, selon lequel l'ensemble des recettes doit couvrir l'ensemble des dépenses.

- **Le principe de spécialité :**

Il impose d'indiquer clairement le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances, ce qui implique une nomenclature Budgétaire appropriée. Il permet un contrôle efficace sur l'exécution du Budget.

- **Le principe de sincérité :**

Ce principe stipule que l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat présenté dans la loi de finances doit être sincère. Les informations financières fournies par l'Etat doivent être exactes et cohérentes.

Le Budget de l'Etat est constitué de recettes et des dépenses :

3.1.2. Les Recettes :

Elles sont généralement composées des recettes fiscales et des recettes non fiscales qui constituent environ 80% des ressources de l'Etat et des recettes extraordinaires :

- ❖ **Recettes fiscales :**

- *Impôts directs :*

- Impôts sur les revenus ;
- Impôts sur les sociétés ;
- Impôts sur traitements de salaires ;
- Impôts sur le patrimoine, sur le foncier...

- ***Impôts indirects :***

- Taxes sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- Droits des Douanes à l'importation ;
- Droits d'accises sur les produits pétroliers...
- Droits d'enregistrements, droits de timbre
- Amendes et pénalités

- ❖ **Recettes non fiscales :**

- Recettes des services (droits d'inscription et autres frais etc.)
- Revenus du domaine et du cadastre ;
- Redevances minières, télécommunications, etc ;
- Produits de cession des actifs de l'Etat (privatisations, etc.) ;
- Produits des participations financières de l'Etat ;
- Intérêts sur placement...

- ❖ **les Recettes extraordinaires :**

- Les dettes annulées ;
- Les emprunts ;
- Appuis Budgétaires
- Les emprunts obligataires (émissions des bons du trésor) ;
- Les ressources des Budgets annexes, les comptes et fonds spéciaux...

3.1.3. Les Dépenses :

Elles sont de trois (03) ordres :

- Dépenses de fonctionnement : il s'agit des dépenses de personnel, d'acquisition de biens ou de services pour le fonctionnement quotidien des services, de transfert, de subventions et des charges financières de la dette.
- Dépenses d'investissement et d'équipement : pour les grands ouvrages de l'Etat notamment les constructions de bâtiments, de routes, des barrages....
- Les Dépenses de trésoreries : sont des charges liées à la dette et autres emprunts.

3.2- Processus d'élaboration du Budget de l'Etat au Mali :

Le processus d'élaboration du Budget d'Etat comporte plusieurs phases d'activités et couvre toute l'année. Il se compose du cadrage Budgétaire, du calendrier de la préparation Budgétaire, des conférences Budgétaires et du vote du Budget.

3.2.1. Les acteurs du processus d'élaboration du Budget :

Le processus Budgétaire est constitué de plusieurs étapes, et à chacune d'elle, ses acteurs, parmi lesquels, on peut retenir globalement deux acteurs majeurs que sont :

- Le gouvernement (exécutif) ;
- L'assemblée nationale (parlement).

La présence des acteurs exécutif et législatif, laisse apparaître une double élaboration. En amont le projet de loi de finances est préparé par les différents services techniques de l'exécutif sous les auspices des départements ministériels dont le ministère des finances joue un rôle prépondérant.

Lorsque le projet est finalisé, il est soumis à l'assemblée nationale qui l'examine, l'amende si nécessaire et l'adopte. Le texte devient alors la loi de finances de l'année.

3.2.2. Phase d'élaboration du Budget :

C'est la plus longue phase et dont les activités sont inscrites dans une stratégie de conférence Budgétaire qui à son tour, est associée à un cadre de programmation Budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP), les Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses –Projet Annuel de Performance (DPPD-PAP) et le Rapport Annuel de Performance (RAP).

Elle se caractérise essentiellement par :

❖ le cadrage Budgétaire :

C'est une étape particulièrement importante. Elle définit le cadre global des réflexions et des propositions relatives au projet de loi de finances et indique les objectifs Budgétaires selon les environnements économiques. Ce cycle prend fin par l'établissement de la lettre circulaire qui contient les lignes directrices de l'élaboration du budget.

❖ Conférences Budgétaires :

Elles se tiennent entre les services techniques des différents départements ministériels (Direction des Finances et du Matériel, Direction centrale, etc.), et les services techniques du ministère de l'économie et des finances (Direction Générale du Budget et ses services régionaux), pour examiner les différents besoins de crédits de chaque ministère sectoriel.

Cette phase prend fin par l'arbitrage technique et en cas de désaccord, il est procédé à un arbitrage politique, soit par le premier ministre, soit par le conseil des ministres

❖ **le vote du Budget :**

Le projet du Budget est déposé au bureau de l'assemblée nationale, avant le premier lundi du mois d'Octobre, pour être voté. Il est toujours accompagné des notes ou annexes explicatives. Ce vote du Budget par l'assemblée est l'acte par lequel elle autorise le gouvernement à percevoir les recettes et à effectuer les dépenses de l'Etat.

Tableau1 : calendrier d'élaboration du budget programme

Phases	Activités	Intervenants		Calendrier
		Responsables	Rôles du responsable	
Détermination d'une stratégie budgétaire	Élaboration du cadrage macroéconomique et budgétaire à moyen terme	Le Comité de Prévision et de Modélisation (CPM)	Elabore le cadrage macroéconomique sur trois ans	Janvier-mars de l'année N-1
		La Direction Générale du Budget (DGB)	Sur la base du cadrage macroéconomique, élabore le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) sur trois ans	Avril
	Définition des allocations intersectorielles triennales	La DGB	Elabore les projets d'enveloppes ministériels sur la base du DPBEP	Avril
		Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)	Soumet la stratégie budgétaire (DPBEP et enveloppes budgétaires) à l'approbation du Conseil des ministres	Avril-mai
		Le Conseil des ministres	Examine et approuve la stratégie budgétaire	Avant le 15 Mai
	Communication des enveloppes budgétaires aux départements sectoriels	La DGB et la Direction Nationale de la Planification du Développement (DNPD)	Préparent les éléments de la lettre circulaire de préparation du budget	Avant le 15 Mai
		Le MEF	A travers une circulaire budgétaire notifiée aux départements ministériels les enveloppes	Au plus le 15 mai
	Organisation du Débat d'Orientation Budgétaire (DOB)	Le MEF	Présente le DPBEP devant les députés réunis en plénière	Avant le 30 juin
		Les Députés	Ouvrent les débats sur les orientations des finances publiques, les priorités et les évolutions de la situation financière à moyen terme contenues dans le DPBEP. Font des recommandations au gouvernement sur les priorités et les évolutions de la situation financière à moyen terme	Avant le 30 juin
	La phase des	Les arbitrages techniques	Les responsables de programme (RPROG)	Appuyés par les Directions des Finances et du Matériel (DFM) ou des Directions Administratives et Financières (DAF) ou des Services Administratifs et Financiers (SAF)

Phases	Activités	Intervenants		Calendrier
		Responsables	Rôles du responsable	
			présentent la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance de leur programme	Août
		La DGB et la DNP	Conduisent les arbitrages techniques concernant respectivement les dépenses courantes et les dépenses d'investissement	
		Les présidents d'Institutions et les ministres sectoriels	Présentent les objectifs globaux de leur structure en lien avec les moyens dans le cadre des arbitrages ministériels	
		Le MEF	Conduit les arbitrages techniques avec les Présidents d'Institutions et les ministres sectoriels dans le cadre des arbitrages ministériels	
	L'arbitrage politique	Le Premier ministre	Approuve, en Conseil de Cabinet, les propositions budgétaires et arbitre les divergences persistantes entre le MEF et les ministres sectoriels	Septembre
		Le Président de la République	Approuve, en Conseil des Ministres, le projet de budget	
Adoption du budget par le parlement	Adoption du budget par le parlement	Les Députés	Les commissions spécialisées de l'Assemblée Nationale procèdent à l'écoute des responsables de programme, des DFM, DAF, SAF, des ministres et des services techniques du MEF	Octobre au 15 décembre
			Vote la loi de finances	

Source : budget citoyen 2018/ www.finances.gouv.ml/

3.3. Les étapes du cycle budgétaire de l'Etat au Mali ou l'exécution du budget :

- ❖ **Engagement :** acte par lequel l'ordonnateur du budget ou son délégué crée ou constate à l'encontre d'une entité une obligation de laquelle résultera une dépense. Il marque la constatation de la créance sur l'Etat et est matérialisé par un document visé par le contrôleur financier.
- ❖ **Liquidation :** acte ayant pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle est faite au vu des titres et pièces justifiant la preuve des droits acquis par les créanciers.
- ❖ **Mandatement ou ordonnancement :** acte émanant d'un ordonnateur ou son délégué, matérialisé par l'émission d'un mandat de paiement élaboré pour le montant de la liquidation et donnant l'ordre de payer la dépense. Il est adressé au comptable public de l'Etat pour le paiement intégral ou partiel selon la disponibilité des fonds ou des priorités du moment.

- ❖ **Paiement** : acte qui permet l'extinction partielle ou définitive de la créance sur l'Etat. Il est marqué par l'émission d'un chèque, d'un ordre de virement ou de l'espèce au vrai bénéficiaire de la dette par le comptable public.

Les trois premières étapes relèvent de l'ordonnateur et le paiement est du ressort du comptable public. Il existe une séparation de pouvoir entre ces deux acteurs définis par la réglementation en vigueur sur la comptabilité publique. Mais seul le comptable public a la responsabilité personnelle et pécuniaire engagée dans l'exécution du budget.

En fin de gestion, l'ordonnateur produit un compte administratif dont le juge des comptes se prononce sur la qualité et le comptable public produit le compte de gestion dont le juge de comptes porte son jugement en lui donnant un quitus (acte qui libère le comptable de sa gestion) ou un débet (acte ordonnant le paiement des manquements sur ses propres biens).

3.4. Les acteurs impliqués dans le cycle budgétaire au Mali :

La Budgétisation axée sur les résultats est accompagnée d'une évolution du rôle des principaux acteurs du pilotage et du contrôle des finances publiques de l'Etat.

La fonction d'ordonnateur principal est déconcentrée.

Le parlement s'est vu confier de nouvelles responsabilités, notamment un rôle renforcé dans le débat public sur les finances de l'Etat et un pouvoir de contrôle accru de l'efficacité de la dépense publique.

La nouvelle loi relative aux lois de finance (Loi d'Orientation sur la Loi des Finances (**LOLF**)) a renforcé le rôle de la section des comptes, notamment en matière de contrôle et d'évaluation et lui a confié la mission de certification des comptes de l'Etat.

La LOLF donnera plus de responsabilité aux gestionnaires ministériels, aux premiers rangs desquels le responsable de programme.

L'entrée en vigueur de la LOLF se traduit par une réforme du contrôle financier.

3.4.1. Les acteurs:-

Les nouveaux acteurs de la gestion budgétaire sont entre autres les Responsable de Programme (RPROG), Responsable Budget Opérationnel (RBOP) et Responsable d'Unité opérationnelle (RUOP), Les ordonnateurs, les comptables publics, le rôle des structures transversales, Le nouveau contrôle financier, le parlement et la section des comptes.

a- Les nouveaux acteurs sont :

- ❖ **Les responsables de programme**

L'article 12 de la Loi d'Orientation sur la Loi des Finances (LOLF) fonde juridiquement l'existence du « responsable de programme ». C'est le maillon central de la nouvelle gestion publique.

Le responsable de programme a trois missions principales : L'élaboration du budget programme et l'organisation du dialogue de gestion, le pilotage du programme (il décline à cette fin les objectifs stratégiques du ministère en objectifs opérationnels) et Il est **garant** de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixes par le ministre et dans le cadre de l'organisation défini. Il **rend compte de sa gestion ainsi que des résultats obtenus.**

De même, il pourra être auditionné par les commissions sur ses stratégies et ses objectifs, et la justification de ses résultats. Les responsables de programme sont désignés par le Ministre dont ils relèvent.

❖ **Les ordonnateurs principaux**

Chaque ministre et chaque président d'institution constitutionnelle est ordonnateur principal de son institution en dépense et le ministre des finances est seul ordonnateur principal en recettes.

La déconcentration de l'ordonnancement vise ainsi à donner plus de responsabilité aux autres ministres.

❖ **Les Comptables Publics**

Un comptable public est un agent de l'Etat régulièrement nommé par le Ministre des finances après avis du Directeur chargé du Trésor pour effectuer à titre exclusif au nom de l'Etat ou d'un organisme public, des opérations de recettes et de dépenses ou de maniements de titres dont il a la garde. Il est responsable personnellement et pécuniairement de ses opérations et des opérations des comptables dont il est chargé de contrôler.

Il tient la comptabilité générale de son poste, mouvemente les comptes financiers de l'Etat et produit la balance et le bilan de l'Etat. Il présente une comptabilité patrimoniale sur la base des droits constatés.

3.4.1. Le rôle des structures transversales : Le nouveau rôle des DFM des CPS et des DRH.

❖ **Le nouveau rôle des DFM :**

La DFM interface entre le ministre et le budget, jouera toujours ce rôle, mais sur un plan plus technique qu'aujourd'hui :

- Les compétences en gestion (préparation et exécution du budget) de la DFM feront d'elle un appui indispensable aux responsables de programme, qui ne peuvent envisager de créer chacun pour ses besoins une « DFM interne » ;

- La DFM interviendra aussi, en liaison avec la DRH, dans le suivi de la masse salariale de chaque programme ;
- Enfin, la DFM assistera les responsables de programme dans la confection des nouveaux documents budgétaires, au moins la partie consacrée à la présentation des crédits (en projet annuel de performance) et des dépenses (en rapport annuel de performance).

❖ **Le rôle de la CPS**

La CPS sera garante de la cohérence des démarches stratégiques des différents programmes du ministère.

❖ **le rôle des DRH**

Comme la DFM et la CPS, la DRH devra se positionner en prestataire de service au bénéfice des responsables de programme.

Il lui reviendra toujours d'assurer la gestion administrative du personnel du ministère, mais elle le fera pour le compte des programmes.

Pour toute décision touchant la carrière des agents qui ne serait pas liée à un automatisme statutaire, la DRH devra appliquer les décisions de management du personnel du responsable de programme.

❖ **Le contrôle financier**

Désormais, le contrôleur financier est reconnu comme l'un des trois acteurs majeurs du circuit de la dépense, au même niveau que les deux autres acteurs que sont l'ordonnateur et le comptable public.

Le contrôle financier rénové procède d'un nouvel équilibre entre responsabilité du gestionnaire et contrôle de son action.

- Ce nouvel équilibre se traduit par un changement de la nature et de l'étendue du contrôle exercé.
- Les missions du contrôle financier sont élargies, ses modalités d'exercices sont diversifiées, la responsabilité des contrôleurs financiers est posée : contrôle des opérations budgétaires et contrôle des enjeux et des risques budgétaires.

❖ **Le Parlement**

Il vote la loi des finances et la loi de règlement après un débat et une analyse de la situation budgétaire. Il peut se faire assisté par la section des comptes.

Il organise le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) qui peut être un moment important du contrôle politique du Parlement sur la loi de finances, dans la mesure où il intervient avant le dépôt du projet de loi de finances initiale et peut donc influencer sur les choix du Gouvernement. Il donne également au Parlement l'occasion de s'exprimer sur les choix du Gouvernement, de faire valoir son point de vue sur les orientations qui lui seront proposées dans le projet de loi de finances de l'année.

En cours d'exécution, le Parlement est informé de tous les mouvements de crédits réglementaires pris par le Gouvernement, ainsi que de l'exécution trimestrielle du budget.

❖ **La cour des comptes**

Appelée de nos jours la section des comptes de la cour suprême, elle reçoit la prestation de serment des comptables publics et juge leurs comptes.

Elle contrôle les résultats des programmes et en évalue l'efficacité, l'économie et l'efficience.

Elle contrôle également le dispositif de contrôle interne et de gestion mis en place par les responsables de programmes.

La nouvelle loi relative aux lois de finances élargit les compétences de la juridiction des comptes, notamment dans son rôle d'appui au Parlement.

Elle est désormais habilitée à contrôler les résultats des programmes et en évaluer l'efficacité, l'économie et l'efficience

Elle contrôle également les dispositifs de contrôle interne et de gestion mis en place par les responsables de programmes.

Enfin, elle transmet au Parlement des avis, assortis de recommandation, au moment du dépôt de la loi de règlement.

IV- Rôle des syndicats dans le processus budgétaire de l'Etat

Les syndicats et les organisations de la société civile doivent être à l'avant-garde de la gestion financière de l'Etat. Pour cela, ils peuvent mener les actions suivantes :

- Faire des critiques, des propositions et des suggestions pertinentes pour l'amélioration de la gestion comptable et budgétaire lors des séances d'écoute au parlement sur le projet de budget et la loi de règlement ;
- Disposer d'une place institutionnelle dans le processus budgétaire à tous les niveaux notamment dans le dispositif réglementant le DOB ;
- Influencer sur les choix budgétaires lors du DOB en formulant des propositions pertinentes sur les axes touchant la vie des travailleurs (protection sociale, développement durable, éducation, santé...);
- Procéder à une analyse transversale entre les différentes politiques publiques et leur intégration budgétaire. Aussi une analyse de la loi de règlement s'impose pour mieux apprécier l'exécution budgétaire antérieure et un suivi du jugement des comptes des comptables publics

et la qualité de la gestion des ordonnateurs au niveau de la juridiction des comptes ;

- Encourager le Gouvernement à effectuer des audits de performance et de conformité à tous les niveaux.

V- Recommandations et Conclusion

Cette partie s'adresse aux responsables syndicaux en vue de prendre position lors des séances d'écoute des syndicats au parlement sur l'adoption du budget. Elle les oriente sur la formulation des recommandations au gouvernement et aux autres acteurs de la société civile.

5.1. Recommandations

Au regard de ce qui précède, les recommandations ci-après peuvent être formulées :

❖ A l'endroit du Gouvernement

- ✓ Rationaliser les dépenses budgétaires avec des mesures rigoureuses en vue de réduire le déficit budgétaire et augmenter les dépenses d'investissement,
- ✓ Respecter ses engagements afin d'éviter l'ébullition du front social surtout dans certains secteurs sensibles ;
- ✓ Adopter des politiques d'accroissement des recettes et lutter efficacement contre la fraude fiscale,
- ✓ Faire du budget citoyen un document d'appréciation officiel du budget,
- ✓ Poursuivre les délinquants financiers identifiés suivant les rapports d'audit et de contrôle des structures de contrôles et de
- ✓ Promouvoir les objectifs de développement durable dans toutes les politiques publiques.

- A l'endroit des OSC et des Syndicats

Les syndicats et les OSC doivent s'impliquer pour que leurs propositions soient prises en charge dans les débats budgétaires car ceci permet l'apaisement du front social et l'équilibre social. Ils doivent multiplier les approches avec les structures gouvernementales pour impacter l'élaboration du budget. A cet effet quelques actions syndicales sont nécessaires :

- Exploiter le papier de position syndicale dans les débats budgétaires et les autres documents de recherches syndicaux,
- Diffuser largement le papier de position syndical auprès du ministère de l'économie et des finances, de l'assemblée nationale et des autres organisations de la société civile,
- Organiser des séances de plaidoyer en vue d'une meilleure implication des syndicats dans le processus d'élaboration de la loi de finance ;

- Formuler des recommandations à l'endroit du gouvernement au vu de l'évolution de l'exécution budgétaire et de la loi de règlement,
- Exiger la mise à disposition à temps des informations relatives à la préparation budgétaire ;
- Analyser et prendre position sur les documents de programmation budgétaires pluriannuels et les différentes politiques nationales sectorielles ;
- Renforcer la capacité des acteurs syndicaux pour la maîtrise du processus budgétaire (Etat et collectivités).

5.2. Conclusion

Ce document présente un résumé comparatif de l'ancien système de gestion budgétaire et le nouveau. Il retrace les enjeux et les défis par rubrique et relève la place des syndicats dans le circuit.

Après avoir formulé des recommandations et donné des pistes d'amélioration dans la gestion budgétaire, il permettra aux dirigeants syndicaux de mieux connaître le cycle budgétaire et d'optimiser leur participation dans les débats sur le budget.

Enfin, ce document doit être actualisé et diffusé pour qu'il puisse être un véritable outil de travail pour les syndicats sur les questions budgétaires de l'Etat.

➤ **Bibliographie :**

- Site web du ministère de l'économie et des finances : www.finances.gouv.ml ,
- La Loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, portant lois de finances,
- Décret N° 2017- 0697/P-RM du 14 aout 2017 portant organisation de la gestion budgétaire en mode Budget-Programme,
- Budget citoyen 2017 et 2018,
- Situation d'exécution budgétaire au 31 décembre 2016,
- Projet de loi de finance 2018,
- Manuel d'élaboration du Budget pluriannuel,

Annexes

➤ Quelques définitions :

Le Budget : le budget peut être défini comme étant un acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat. Il est proposé par le gouvernement et voté par le parlement. Il présente deux caractéristiques :

- Un **acte d'autorisation** : l'assemblée autorise le gouvernement par le vote de la loi de finance,
- Un **acte de prévision** : les montants inscrits sont des prévisions qui peuvent subir des modifications courant l'exécution.

Le programme : le programme est un ensemble cohérent d'actions représentatives d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme. Il est associé à des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus.

Les autorisations d'engagement : limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus.

Les budgets annexes : documents retraçant à part les opérations financières des services non dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix.

Le crédit de paiement : la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice.

Le débet : Constatation d'un manquement ou d'une irrégularité comptable donnant lieu à remboursement sur les deniers propres du comptable public ou tout autre agent chargé de la gestion des deniers publics.

L'engagement : acte par lequel l'ordonnateur du budget ou son délégué crée ou constate à l'encontre d'une entité une obligation de laquelle résultera une dépense.

La liquidation : acte ayant pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle est faite au vu des titres et pièces justifiant la preuve des droits acquis par les créanciers.

Le mandatement : acte émanant d'un ordonnateur délégué, matérialisé par l'émission d'un mandat de paiement élaboré pour le montant de la liquidation et donnant l'ordre de payer la dépense.

L'ordonnement : acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné par l'ordonnateur principal au comptable assignataire de payer la dépense.

L'ordonnateur : toute personne ayant qualité au nom de l'Etat de prescrire l'exécution des recettes ou des dépenses inscrites au budget.

Comptable public : tout agent public régulièrement habilité pour effectuer, à titre exclusif, au nom de l'Etat ou d'un organisme public, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables. Sa responsabilité personnelle et pécuniaire est engagée sur sa gestion.

Le quitus : décision d'une autorité compétente qui déclare un comptable quitte et libéré de ses fonctions et obligations.

Le régisseur : agent administratif nommé, après avis favorable du comptable de rattachement, conformément aux réglementations nationales, pour exécuter, au nom et pour le compte de ce dernier, des encaissements et/ou des décaissements.

Liste des tableaux :

Tableau1 : calendrier d'élaboration du budget programme

Table des matières :

Liste des Abréviations.....	3
Avant- Propos.....	5
I- Introduction.....	4
Quelques définitions	5
II- Le cadre légal et institutionnel du budget de l'Etat au Mali.....	6
2.1- Cadre légal au niveau communautaire.....	7
2.2- Cadre légal et institutionnel des finances publiques au Mali	7
III- Processus d'Elaboration du budget de l'Etat au Mali, les étapes du cycle budgétaire et les acteurs impliqués.....	8
Le principe d'annualité.....	8
Le principe d'unité.....	8
Le principe d'universalité.....	8
Le principe de spécialité.....	8
Le principe de sincérité.....	8
Les Recettes :.....	8
a- Recettes fiscales :.....	9
b- Recettes non fiscales :.....	9
c- les Recettes extraordinaires :.....	9
Les Dépenses.....	9
3.1- Processus d'élaboration du Budget de l'Etat au Mali :.....	9
3.1.1- Les acteurs du processus d'élaboration du Budget :.....	9
3.1.2- Phase d'élaboration du Budget :.....	10
le cadrage Budgétaire :.....	10

le vote du Budget :.....	10
3.2- les étapes du cycle budgétaire de l'Etat au Mali ou l'exécution du budget :.....	12
Engagement :.....	12
Liquidation :.....	12
Mandatement ou ordonnancement :.....	12
Paie ment :.....	12
3.3- les acteurs impliqués dans le cycle budgétaire au Mali:.....	12
a- Les nouveaux acteurs sont.....	13
b- Les ordonnateurs principaux.....	13
c- Les Comptables Publics.....	13
d- Le rôle des structures transversales :.....	13
e- Le contrôle financier.....	14
f- Le Parlement.....	14
g- La cour des comptes.....	15
IV- Rôle des syndicats dans le processus budgétaire de l'Etat.....	15
V- Recommandations et Conclusion.....	16
a- Recommandations.....	16
b- Conclusion.....	16
Bibliographie.....	17
Annexes.....	17