



Le **GREAT** Savoir

Groupe de recherche en économie appliquée et théorique

N° 004

" Réfléchir à changer "

Avril 2011

Mali_ Décentralisation et finances publiques

Editorial

Derrière chaque papier, il y a peut être une histoire, aussi insignifiante soit-elle, aussi éloignée puisse-t-elle paraître du sujet traité. Celle de cet article est l'observation des budgets de l'Etat du Mali qui a fait s'apercevoir que les dotations régionales étaient six fois plus importantes en 2007 par rapport à 2006. Une curiosité vite transformée en singularité i.e. en objet mathématique que les modèles

économiques ou économétriques n'aiment pas traiter telle quelle mais qui méritait au moins d'être regardée de plus près pour faire émerger une histoire et remonter à des réformes budgétaires opérées à l'insu des chercheurs un peu trop absents des ateliers et séminaires de l'administration publique. Cette histoire des finances publiques du Mali, en rapport donc avec la décentralisation est ici racontée.

[Massa Coulibaly](#)

Introduction

Le budget, préparé par le gouvernement et voté par le parlement est à la fois expression des choix de l'Etat et élément essentiel de l'activité économique. Le mode de prélèvement des recettes comme la répartition des dépenses reflètent les priorités de l'Etat et conditionnent ensuite fortement le fonctionnement de l'économie.

Le gouvernement du Mali a intensifié les réformes qui ont porté sur l'adoption du programme de privatisation pour améliorer les résultats économiques et financiers des entreprises publiques, la dévaluation du franc CFA en 1994, l'adhésion aux critères de convergence de l'UEMOA et de l'introduction des OMD.

La décentralisation, faut-il le rappeler, est un système administratif de partage de rôles et de responsabilités entre l'Etat et les collectivités, consacré par un transfert de compétences et de ressources du premier (assurant la tutelle) vers le second (assurant la maîtrise d'ouvrage) en vue du développement local.

La présente étude examine et analyse successivement l'évolution du budget national, celle de la Loi des finances et le poids de la décentralisation dans ces évolutions.

1. Evolution des finances publiques de l'Etat

Le budget général de l'Etat a affiché une augmentation moyenne de 7.62% l'an avec des taux moyens respectifs de 27.34% pour le budget annexe, 9.59% pour le budget national et seulement 2.55% pour le budget spécial. Sur la même période, 2004-2009, le budget régional a progressé de 63.59% par an, forte progression entamée en 2007, année marquant une rupture dans la structure du budget d'Etat.

Le changement intervenu porte sur l'accroissement significatif du niveau de crédits inscrits et exécutés dans les services déconcentrés, l'accroissement des crédits de fonctionnement des structures déconcentrées de quelques ministères et la révision de la nomenclature budgétaire de l'Etat. Des postes de Personnel, de Dépenses diverses de transferts, de redevances téléphoniques ont subi des diminutions entre 2006 et 2007 au niveau des budgets nationaux, cela dans tous les ministères mais avec un pic au ministère de l'éducation.

En terme relative, la forte proportion de la différence due au personnel s'accompagne d'une diminution de la part des subventions publiques, des entretiens et indemnités de déplacement. Parallèlement, la part du personnel dans le budget national a diminué en 2007 comparativement à 2006.

Tableau.1.1. Différence des rubriques du budget en pourcentage

	2006	2007	Différence
Personnel	60%	53%	79%
Matériels et fonctionnement	6%	7%	2%
Besoins nouveaux des services	3%	3%	0%
Entretien matériel informatique	1%	1%	-1%
Entretien des bâtiments	2%	2%	1%
Electricité eau	6%	7%	4%
Redevances téléphoniques	4%	4%	7%
Indemnité de déplacement	3%	4%	-1%
Frais de transport	4%	6%	0%
Subvention aux organismes publics	9%	12%	-2%
Dépenses diverses de transfert	2%	0%	9%
Total	100%	100%	100%

Source: Lois de finances

Le passage à la décentralisation et à la déconcentration s'est traduit en 2007 par l'apparition de nouvelles rubriques dans la programmation et exécution budgétaires, comparativement aux années précédentes. A titre d'illustration, la gestion des finances publiques du secteur de l'éducation est passée graduellement d'un système hautement centralisé à un système plus déconcentré et plus décentralisé.

Dans l'ensemble, les budgets régionaux ont augmenté de près de six fois en 2007 par rapport à 2006.

Tableau 1.2. Nouvelles rubriques 2007 par rapport à 2006 (millions fcfa)

	Bamako	Kayes	Kikoro	Sikasso	Ségou	Mopti	Tbctou	Gao	Kidal	Total
Personnel et formation	6 672	2 679	3 973	4 056	3 899	2 835	896	1 259	77	26 345
Mobilier et équipement de bureau	12	11	10	11	11	10	11	11	10	96
Dépenses fonctionnement	3 097	415	843	666	617	2 041	239	236	116	8 270
Entretiens	229	134	171	168	170	174	118	120	60	1 344
Autres dépenses	1 036	343	552	617	589	316	191	253	133	4 030
Appui fonctionnement divers organismes	75	401	337	432	380	379	204	158	75	2 440
Travaux et dépenses en investissement	481	151	258	293	3	103	3	23	173	1 487
Total	11 602	4 133	6 144	6 242	5 669	5 858	1 662	2 059	644	44 013

Source: Lois de finances

2. Loi de finances et finances publiques

La Loi de finances détermine, pour un exercice (une année civile), la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elle est votée par le Parlement dans un délai de 70 jours. Aussi, le budget d'Etat pour l'exercice 2009 a été préparé dans une conjoncture socioéconomique marquée par la succession des crises énergétique et alimentaire et la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement définies dans la deuxième génération du CSLP à savoir le CSCR (Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté) 2007-2011.

Au titre des recettes, le projet de loi de finances 2009 en termes de recouvrement se chiffrait à 1002 milliards de fcfa contre 936 milliards de fcfa dans le budget rectifié de 2008. Les dépenses étaient estimées à 1 129 milliards de fcfa contre 1 056 milliards de fcfa dans la loi de finances rectificative 2008.

En addition à la Loi de finances de l'Etat, sont établis des budgets des collectivités locales. Ces budgets regroupent l'ensemble des charges et ressources de ces entités établis en équilibre réel contrairement au budget d'Etat.

Quant au compte des finances publiques, il est composé du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) et du budget d'Etat. Les deux font apparaître les ressources de l'Etat, leurs affectations, le solde budgétaire, ainsi que le mode de financement du déficit budgétaire. La différence entre le TOFE et le budget se situe au niveau des nomenclatures, des classements par nature et au niveau des comptabilisations.

3. Les réformes budgétaires

La gestion macroéconomique suppose un mécanisme de suivi régulier des réformes et un schéma de suivi rapproché de la mise en œuvre du CSCR. L'amélioration durable de la situation financière de l'Etat restera une composante essentielle de la gestion budgétaire.

Depuis 2000, le CDMT est venu renforcer cette réforme afin d'intégrer la contrainte budgétaire de l'Etat dans la formulation des dépenses à moyen terme. Le CDMT global définit la contrainte macroéconomique à moyen terme et les CDMT sectoriels fixent les plafonds de dépenses des budgets-programmes, auxquels devront désormais se conformer les Lois de finances.

La gestion des finances publiques a été améliorée, dans le cadre du Plan d'action gouvernemental pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances publiques (PAGAM/GFP), par le passage à une gestion axée sur les résultats avec l'élaboration d'un cadre budgétaire à moyen terme global et des cadres de dépenses à moyen terme sectoriels.

S'agissant des dépenses publiques, une gestion plus rigoureuse a permis de maintenir une position budgétaire conforme aux objectifs du programme avec le FMI. Les dépenses courantes et d'investissement ont été maintenues dans les limites du programme. Malheureusement, des retards dans les décaissements de l'aide extérieure ont entraîné une baisse du volume et du taux d'exécution du budget spécial d'investissement.

Le CBMT constitue le principal moyen d'opérationnalisation du document du CSLP et de ses successives générations. Il fixe les enveloppes globales sectorielles ainsi que les politiques stratégiques et actions envisagées dans les différents secteurs.

4. Le budget à l'épreuve de la décentralisation

La mise en œuvre de la décentralisation a commencé en 1998 pour les 19 communes initiales et en 1999 pour les 684 nouvelles communes. Aujourd'hui, le processus qui a piétiné pendant plusieurs années, commence à se concrétiser notamment le schéma opérationnel de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales et le document cadre de politique nationale de décentralisation élaborés en 2003 respectivement 2005.

Depuis l'adoption du nouveau dispositif législatif de la décentralisation en 1993, le Mali a mis sur pied un certain nombre d'institutions pour assurer la mise en œuvre de la décentralisation. On peut citer le HCC, la DNCT et l'ANICT.

Le transfert des compétences implique la mise à disposition des collectivités territoriales de ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pour accompagner les compétences transférées.

Le recouvrement des impôts et taxes transférés au budget des collectivités donne lieu à l'établissement annuel des rôles, fonction dévolue aux agents de l'Etat qui les versent au compte des CT à la recette-perception. Dans la pratique, ce sont les régisseurs des recettes recrutés par les organes exécutifs des CT qui se chargent du recouvrement.

Un des principes de gestion de la finance locale veut que les recettes de fonctionnement couvrent les dépenses de fonctionnement. En d'autres termes, les collectivités locales n'ont de droit d'emprunter que pour des dépenses d'investissement

Ces difficultés découlent principalement de la non évaluation des ressources budgétaires (fonctionnement et investissement) liées aux compétences transférées, l'absence d'indications précises sur les modalités concrètes de transfert et la non-conformité de certains textes de politique sectorielle avec ceux de la décentralisation.

Conclusions

Le Mali dispose d'un système de gestion des finances publiques relativement fiable, bien que de nombreuses améliorations soient encore nécessaires. En transférant les compétences aux collectivités locales, l'Etat les responsabilise à une prise en charge effective des affaires locales et facilite ainsi la réalisation des différentes activités planifiées dans les Plans de développement économique, social et culturel (PDSEC) des collectivités. Le développement des collectivités ne peut se faire que si les régions, les cercles et les communes disposent effectivement des ressources à la hauteur de leurs nouvelles missions et des fonds publics jusqu'ici gérés par l'Etat central.