
COUR SUPREME

REPUBLIQUE DU MALI

Un Peuple-Un But-Une Foi

**AUDIT DE CONFORMITE ET DE
REGULARITE DE L'ACQUISITION
DE L'AERONEF ET DES EQUIPEMENTS
ET MATERIELS MILITAIRES**

RAPPORT DEFINITIF

SEPTEMBRE 2014

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
Sigles et abréviations.....	3
Introduction.....	4
I. Rappel des dispositions législatives et réglementaires régissant les finances en République du Mali	6
II. Acquisition de l'aéronef.....	8
2.1. Description des opérations.....	8
2.1.1. Procédure d'acquisition.....	8
2.1.2. Procédure de paiement.....	9
2.2. Analyse des opérations.....	12
2.2.1. Paiement avant ordonnancement	12
2.2.1.1. Respect de la légalité.....	12
2.2.1.2. Respect de la régularité.....	13
2.2.2. Emprunt.....	15
2.2.2.1. Respect de la légalité.....	15
2.2.2.2. Respect de la régularité.....	16
2.2.3. Régularisations budgétaires.....	17
2.2.3.1. Respect de la légalité.....	17
2.2.3.2. Respect de la régularité.....	18
III. Acquisition des équipements et matériels militaires.....	20
3.1. Respect de la légalité.....	20
3.2. Respect de la régularité.....	20
3.2.1. Protocole d'accord relatif à la fourniture de matériels HCCA, de véhicules et de pièces de rechange.....	20
3.2.2. Amendement n°1 relatif à l'accord de crédit fournisseur entre le PARAMOUNT LTD et le Gouvernement du Mali.....	24
3.2.3. Projet NAJA 1 relatif à la fourniture d'hélicoptères MI-171E et MI-35M pour l'armée de l'air.....	25
IV. Conclusions.....	27

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACCT : Agence Comptable Centrale du Trésor (ou Agent Comptable Central du Trésor)

ANAC : Agence Nationale de l'Aviation Civile

BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

BDM : Banque de Développement du Mali

CAB : Cabinet

CM : Commission Monétaire

CMDT : Compagnie Malienne de Développement des Textiles

CNDP : Comité National de la Dette Publique

CS : Cour Suprême

DFM : Direction des Finances et du Matériel (ou Directeur des Finances et du Matériel)

EPA : Etablissement Public à caractère Administratif

FCFA : francs de la Communauté Française de l'Afrique

HCCA : Habillement, Campagne, Couchage et Alimentation

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances (ou Ministre de l'Economie et des Finances)

PGT : Paierie Générale du Trésor (ou Payeur Général du Trésor)

PM : Premier Ministre

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

RM : République du Mali

SA : Section Administrative

SC : Section des Comptes

SG : Secrétariat Général (ou Secrétaire Général)

INTRODUCTION

Objet de la mission

Par lettre confidentielle n°357/PM-CAB du mois de juin 2014, le Premier Ministre a demandé au Président de la Cour Suprême de faire un audit de conformité et de régularité de certaines opérations d'acquisition.

Compétence de la Section des Comptes de la Cour Suprême

Au regard des dispositions de l'article 82 de la loi n°96-071 du 16 décembre 1996, portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle, la Section des Comptes peut, à tout moment, exercer tout contrôle soit de sa propre initiative, soit à la demande du Président de la République, du Premier Ministre ou du Président de l'Assemblée Nationale.

En exécution de cette disposition, suite à la lettre ci-dessus citée et sur instruction du Président de la Cour Suprême, trois Conseillers de la Cour dont deux de la Section des Comptes et un de la Section Administrative ont été désignés pour effectuer l'audit demandé.

Méthodologie

Pour l'exécution de la mission, le Ministre de l'Economie et des Finances a désigné un Conseiller comme point focal à qui l'équipe doit s'adresser pour recueillir tous renseignements utiles pour ses travaux.

Le Conseiller, à la demande de la mission, a organisé des rencontres avec les responsables des structures concernées par l'audit dont la liste est jointe en annexe.

Au cours d'une séance de travail, le Conseiller a largement informé la mission sur l'ensemble du dossier relatif à l'acquisition de l'aéronef et des équipements et matériels militaires.

Il a mis à la disposition de la mission un support électronique contenant un ensemble de documents auxquels d'autres documents fournis par les structures rencontrées sont venus s'ajouter.

Les travaux de la mission d'audit ont consisté à :

- rencontrer et échanger avec les responsables des différentes structures impliquées dans le processus d'acquisition de l'aéronef et des équipements et matériels militaires ;
- adresser des correspondances d'éclaircissement à certaines structures ;
- exploiter les supports et documents mis à sa disposition par les structures rencontrées;
- examiner les appréciations et les interprétations des différentes parties par rapport à l'acquisition de l'aéronef, des équipements et matériels militaires et, rapprocher les points de vue au regard des dispositions réglementaires ;
- rédiger un rapport provisoire à soumettre, pour observations, aux structures impliquées ;
- rédiger le rapport définitif en prenant en charge, après analyse, des observations formulées.

I. Rappel des dispositions législatives et réglementaires régissant les finances en République du Mali

La procédure normale de l'exécution des dépenses publiques repose sur quatre (04) grandes phases : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement ; les trois (03) premières phases relèvent de l'ordonnateur tandis que le paiement est du ressort du comptable public.

Le Ministre en charge des finances est l'ordonnateur principal du budget d'Etat.

A ce titre il est chargé de la préparation et de l'exécution du budget après qu'il ait été adopté en Conseil de Ministre et voté par l'Assemblée Nationale.

Il est responsable du respect de l'équilibre budgétaire et financier de la Loi de finances.

L'exécution des dépenses de matériel de fonctionnement et d'investissements se fait dans le strict respect des dispositions du code des marchés publics .

Le contrôle du Budget d'Etat est exercé soit a priori soit a posteriori. Le contrôle à priori est exercé par les contrôleurs financiers sur l'ensemble des opérations budgétaires ; tandis que le contrôle a posteriori relève des autres corps de contrôle dont la Section des Comptes de la Cour Suprême.

Le Budget d'Etat comprend : le Budget général et les Budgets Annexes, Comptes et Fonds Spéciaux.

En application des dispositions du point 3.1 de l'article 3 du 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, les principes fondamentaux suivants doivent être respectés pour acquérir les biens et services :

- l'économie et l'efficacité du processus d'acquisition ;
- le libre accès à la commande publique ;
- l'égalité de traitement des candidats, la reconnaissance mutuelle ;
- la transparence des procédures, et ce à travers la rationalité, la modernité et la traçabilité des procédures.

En application des dispositions de l'article 8 du même décret, sont exclus du champ d'application ci-dessus cité les marchés de travaux, de fournitures et de services lorsqu'ils concernent des besoins de défense et de sécurité nationale exigeant le secret ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'Etat est incompatible avec des mesures de publicité.

L'aéronef et les équipements militaires, objet de la mission d'audit, entrent dans le champ d'application de cet article 8 relatif à l'exclusion.

Néanmoins, l'acquisition de l'aéronef et des équipements militaires respecte les autres procédures d'exécution des dépenses publiques que sont : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

II. ACQUISITION DE L'AERONEF

2.1. Description des opérations

L'acquisition de l'aéronef a été motivée par le coût élevé des contrats de location d'avion lors des déplacements du Président de la République.

Le Gouvernement du Mali a ainsi décidé de l'acquisition d'un équipement de transport sur le budget 2014 déjà voté, à travers un programme d'urgence.

En exécution de cette décision, le Boeing BBJ 737-700 IGW 1999 a été acquis suivant un contrat libellé en anglais et signé le 10 février 2014 entre le Gouvernement du Mali représenté par le Ministre de la défense et des anciens combattants, Quartier général, route de Koulouba, Bamako, Mali et Akira Investment Limited, PO Box 659 Road Town Tortola, British Virgin Islands représenté par Kerry Wright (copie du contrat jointe en annexe).

Renseignements généraux du contrat :

- **Coût Total : 41.250.000 USD dont :**
 - **Achat Avion :** 36.750.000,00 dollars US conformément au point 1.27 du contrat ;
 - **Sky Color :** 3.000.000. USD
 - **Compte séquestre :** 1.500.000 USD

2.1.1. Procédure d'acquisition

L'aéronef a été acquis suivant le contrat conclu en application des dispositions de l'article 8 du 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, qui exclut de son champ d'application les marchés de travaux, de fournitures et de services concernant des besoins de défense et de sécurité nationale exigeant le secret ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'Etat est incompatible avec des mesures de publicité.

Constatations

- Le décret reste muet sur la conduite à tenir et aucune étude n'a été réalisée pour combler ce vide juridique.
- Le contrat signé est un contrat conclu de gré à gré, or la consultation restreinte, qui relève du pouvoir discrétionnaire de l'ordonnateur, ne nécessitant pas de publicité, pouvait être appliquée en la matière avec l'assistance des services techniques spécialisés dans le domaine (Ministère en charge des transports et l'Agence nationale de l'aviation civile).
- Ce contrat n'est pas revêtu du visa du Contrôleur financier conformément aux dispositions de l'article 123 du Décret 97-192-P-RM du 9 Juin 1997 portant règlement général de la Comptabilité Publique qui stipule que : « Le contrôleur financier vise tous les engagements de dépenses, les mandats de paiement correspondants et les projets de marchés publics. Il tient une comptabilité des engagements et exerce son contrôle sur l'exécution de tous les budgets des organismes publics ».
- Le contrat n'est pas libellé en français (langue officielle).
- En outre, le numéro du compte bancaire du fournisseur n'y figure pas.

En clair, le contrat tel qu'il est présenté ne peut servir de pièces justificatives probantes dans l'exécution des dépenses publiques.

Recommandations :

- Prendre les dispositions nécessaires pour combler le vide juridique par rapport à l'article 8 du décret n°08-485/P-RM du 11 Août 2008 portant procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public ;
- Produire un contrat en anglais et en français et en bonne et due forme.

2.1.2. Procédure de paiement

Le Ministre de l'économie et des finances a adressé au Directeur national du trésor et de la comptabilité publique les lettres n°04, n°33 et n°113

respectivement en date du 15 janvier, 10 février et 21 mars 2014 lui demandant de pourvoir au financement de l'équipement de transport en attendant sa régularisation budgétaire.

Le Directeur du trésor a transmis les dites lettres à l'agent comptable central du trésor pour exécution.

L'ACCT a procédé au décaissement et au virement de la somme de 3,209 milliards de FCFA au profit de :

- AIC pour 2,181 milliards de FCFA au compte n°4005136389 ; SWIFT, BFOKUS44 ;
- Sky, Conseiller du Gouvernement pour 1,028 milliard de FCFA au compte n°023-073448-838 ; Bank adress : 1 queen's boad central, Hong kong ; Swift address : HSBCHKHKKH.

Le montant requis pour l'aéronef, soit 36.750.000,00 dollars US (contrat ci-joint en annexe), n'ayant pas été atteint pour insuffisance de ressources, le Ministre de l'économie et des finances a sollicité un emprunt auprès de la Banque de Développement du Mali (BDM-SA) d'un montant de 17 milliards de FCFA (copie de la convention de crédit à moyen terme jointe en annexe). Ce montant a été versé dans le compte ACCT ouvert dans les livres de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

A la faveur du virement du montant de 17 milliards de FCFA déduit de 0,196 milliard de FCFA (correspondant aux commissions d'arrangement et de gestion, frais et accessoires), soit 16,804 milliards de FCFA, l'ACCT a versé la somme de 15,378 milliards de FCFA correspondant au montant restant dû.

Au total, l'ACCT a versé la somme de 18,586 milliards de FCFA dont 17,558 milliards de FCFA pour AIC (y compris 1,5 milliard de FCFA, le compte séquestre) et 1,028 milliards de FCFA pour Sky comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

(en milliards de FCFA)

Tranches/dates	Montants/Destinations			Motifs
	AIC Title Service LLC	Sky Color Limited	Total	
1 ^{ère} tranche 15/01/2014	0,727 1 500 000 USD	0,145 300 000 USD	0,872 1 800 000 USD	-immatriculation avion N164X-RJ à AIC, -avance pour inspection du Boing BBJ 737-700 IGW 1999 à Sky
2 ^{ème} tranche 10/02/2014	1,454 3 000 000 USD	0,445 918 750 USD	1,899 3 918 750 USD	-2 ^{ème} acompte à AIC pour immatriculation, -2 ^{ème} acompte à Sky sur avance pour inspection de l'avion
3 ^{ème} tranche 12/03/2014	-	0,438 918 750 USD	0,438 918 750 USD	-avance pour inspection de l'avion SN 303328 à Sky
4 ^{ème} tranche 14/03/2014	15,377 32 256 100 USD	-	15,377 32 256 100 USD	-3 ^{ème} acompte pour acquisition à AIC
Total	17,558 36 756 100 USD	1,028 2 137 500 USD	18,586 38 887 600 USD	

Source : BCEAO/ACCT « des écarts peuvent être dus à des arrondis »

Ce montant, en attente de régularisation budgétaire, a été imputé dans le compte 470.15 du trésor (autres charges de fonctionnement).

L'ACCT a procédé au paiement des 18,586 milliards de FCFA à partir des lettres du Ministre en charge des finances et des factures d'AIC et de Sky.

Par ailleurs, suivant la note du 21 août 2014 du Directeur du trésor et de la comptabilité publique, il ressort qu'en plus de ces frais d'acquisition de l'aéronef, des factures relatives à son entretien et des frais d'opération sur l'appareil, équipage, formation, documentation technique ont été payés les 29 juillet et 1^{er} août 2014 pour un montant total de 447 029 957 FCFA en faveur de :

- AMAC AEROSPACER SWITZERLAND ag pour 297 341,50 CHF, soit 161 233 428 FCFA, suivant l'ordre de transfert n°01834455 dans le compte bancaire n°1100 1175 477 IBAN CH 43 0070 0110 0011 75477 SWIFT ZKBKCHZZ80A ;
- SKY COLOR LIMITED pour 435 694 Euros, soit 285 796 529 FCFA, suivant l'ordre de transfert n°0183460 dans le compte n°023 073448 838 HONG KONG SWIFT HSBCHKHKKH

Ainsi, en tenant compte de ces deux derniers paiements, les dépenses effectuées dans le cadre de l'acquisition de l'aéronef au Trésor s'élèvent à la somme de 19,033 milliards de FCFA.

A ce jour, 5,500 milliards de FCFA ont été régularisés sur les crédits du budget initial de 2014. Le reliquat des opérations non couvertes est inscrit au budget rectificatif adopté au cours de la session budgétaire du Mercredi 20 août 2014 pour un montant de 14,500 milliards de FCFA.

2.2. Analyse des opérations

Trois opérations ont été menées dans le cadre de l'acquisition de l'aéronef, à savoir :

- paiements avant ordonnancement;
- emprunt ;
- régularisations budgétaires.

2.2.1 Paiement avant ordonnancement

Le paiement avant ordonnancement est une dérogation à la procédure normale de l'exécution des dépenses publiques.

2.2.1.1. Respect de la légalité

Le paiement sans ou avant ordonnancement est prévu par la loi n°96-061 du 04 novembre 1996 portant principes fondamentaux de la comptabilité publique qui dispose en son article 26 que « avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées

Certaines dépenses pourront être payées sans ou avant ordonnancement. Le Ministre chargé des finances en dresse la liste par arrêté.

Le paiement ne peut intervenir avant :

- soit l'exécution du service ;
- soit l'échéance de la dette ;
- soit la décision d'attribution, de subvention ou d'allocation.

Toutefois des avances ou acomptes pourront être consentis au personnel ainsi qu'aux entrepreneurs et fournisseurs. Les modalités d'exécution de ces avances ou acomptes seront fixées par décret pris en Conseil des Ministres ».

Ces mêmes dispositions ont été reprises avec plus de précision dans le décret n°2014-0349/P-RM du 22 mai 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique qui abroge les dispositions du décret n°97-192/P-RM du 09 juin 1997 portant règlement général de la comptabilité publique.

L'article 45 de ce nouveau Décret dispose que : « les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées avant d'être payées.

Toutefois, certaines catégories de dépenses limitativement énumérées peuvent être payées avant ordonnancement, mais doivent faire l'objet d'un ordonnancement de régularisation après le paiement.

Un arrêté du Ministre chargé des finances fixe la liste de ces dépenses et les modalités de leur régularisation ».

Cet Arrêté n'avait pas été pris avant et au moment de l'exécution des opérations ; toutefois, le Ministre chargé des finances a signé ledit Arrêté le 31 juillet 2014 (Arrêté n°2014 -2037/MEF-SG).

Ainsi, le Ministre de l'économie et des finances, en tant qu'ordonnateur principal du budget d'Etat a instruit au trésor ce paiement conformément à la loi sur des crédits non affectés.

2.2.1.2. Respect de la régularité de l'opération

Constatations

Le Ministre de l'économie et des finances a ordonné le paiement de 18,586 milliards de FCFA avant ordonnancement alors que les crédits budgétaires disponibles n'étaient que de 5,500 milliards de FCFA au niveau des charges communes.

Le reliquat de l'avance, soit 13,086 milliards de FCFA a été payé en l'absence de crédits budgétaires.

L'ACCT, qui n'est pas le comptable assignataire des dépenses, a procédé au paiement sur la base d'instruction et des factures non signées. Aussi, les factures produites par AIC ne comportent pas ses références bancaires.

Par ailleurs, ces paiements ne sont pas sous tendus par les pièces suivantes:

- le contrat de l'aéronef libellé en français et celui du Conseiller du Gouvernement libellé en anglais et en français;
- le procès-verbal de réception signé par une commission légalement constituée ;
- l'attestation de service fait par le Conseiller du Gouvernement.

En clair, l'ACCT a procédé aux différents paiements sans s'assurer de la disponibilité des crédits, de la validité de la créance.

L'aéronef étant une dépense du chapitre « équipement d'investissement », son acquisition ne doit pas être inopinée, mais plutôt à travers un programme. Le recours à l'urgence n'est pas approprié en la matière.

Recommandations :

- procéder à la régularisation des dépenses payées en l'absence de crédits budgétaires et de pièces justificatives adéquates ;
- Produire aux services financiers les documents nécessaires à la prise en charge des dépenses relatives à l'achat de l'Aéronef.
- Procéder au transfert par l'ACCT à la PGT (comptable assignataire) des dépenses effectuées accompagnées de l'ensemble des pièces requises relatives à l'acquisition de l'aéronef ;
- fournir le contrat du Conseiller du Gouvernement (SKY Color) intermédiaire dans les transactions d'achat de l'aéronef ;
- Autoriser les paiements avant ordonnancement dans le strict respect de la loi en vigueur ;
- Etablir en bonne et due forme des programmes d'équipements à financer par le Budget d'Etat.

2.2.2. Emprunt

L'emprunt est une ressource de trésorerie.

2.2.2.1. Respect de la légalité

Aux termes des dispositions de l'article 26 de la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013 relative à la loi de finances, les ressources de trésorerie de l'Etat comprennent les produits provenant de la cession des actifs, les produits des emprunts à court, moyen et long termes, les dépôts sur les comptes des correspondants et les remboursements de prêts et avances.

Ces ressources de trésorerie sont évaluées et s'agissant des emprunts à moyen et long termes, autorisés par une loi de finances.

La variation nette de l'encours des emprunts à moyen et long termes qui peuvent être émis est plafonnée annuellement par une loi de finances.

Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les titres d'emprunt public émis par l'Etat sont libellés en monnaie nationale ; ils ne peuvent prévoir d'exonérations fiscales et ne peuvent être utilisés comme moyens de paiement d'une dépense publique.

La loi n°94-030 du 20 juillet 1994 portant création et autorisant l'émission des titres d'emprunt d'Etat dispose en son article 3 que « le Ministre chargé des finances est autorisé à émettre des titres dans la limite des plafonds d'endettement fixés annuellement par la loi des finances ; ces titres peuvent être :

- nominatifs ou au porteur ;
- sur formule ou en compte courant ».

L'article 5 de la même loi stipule que « les conditions d'émissions, la forme, les modalités de souscription et de cession, les taux d'intérêt ainsi que le régime fiscal des titres sont fixés par décret pris en Conseil des Ministres ».

C'est ainsi que l'article 14 de la loi de finances n°2013-021/P-RM du 03 décembre 2013 portant loi de finances pour l'exercice 2014 autorise le Ministre en charge des finances à émettre des titres d'emprunt d'Etat à hauteur d'un montant qui ne peut en aucun cas excéder en FCFA 41,324

milliards pour contribuer à la couverture du déficit de la présente loi de finances.

Ce déficit a été porté à 146,477 milliards de FCFA dans la loi de finances rectificatives pour l'exercice 2014.

Donc, le Ministre en charge des finances peut émettre des titres d'emprunt.

2.2.2.2. Respect de la régularité

Constatations

Le Décret devant être pris en application de l'article 5 de la loi n°94-030 du 20 juillet 1994 portant création et autorisant l'émission des titres d'emprunt d'Etat ne l'a pas encore été.

La demande de prêt du Ministre en charge des finances suivant sa lettre n°82/MEF-SG du 07 mars 2014 porte sur le financement de matériels roulants qui est une dépense budgétaire. Donc une affectation précise d'une ressource à une dépense ciblée.

Le Règlement n°09-2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA stipule dans le point 2 de l'article 9 que «la saisine de la structure de coordination pour avis est obligatoire pour tout projet d'emprunt intérieur et extérieur et de demande de garantie publics ».

Aussi, le décret n°09-522/P-RM du 24 septembre 2009 portant création du Comité national de la dette publique stipule dans son article 3 que « le Comité est obligatoirement saisi, pour avis, de tout projet d'emprunt intérieur et extérieur et de demande de garantie octroyée par l'Etat ou ses démembrements ».

Par conséquent, contrairement aux observations du département des finances sur le rapport provisoire d'audit de conformité et de régularité, l'absence de l'arrêté ne peut enfreindre cette saisine du Comité national de la dette publique. Les dispositions ci-dessus énumérées, à savoir le règlement n°09-2007 de l'UEMOA et le décret n°09-522/P-RM sont largement suffisantes.

En réponse au rapport provisoire de l'audit, le département des finances a expliqué le choix de la BDM-sa par les meilleures conditions offertes, notamment le taux d'intérêt (8% pour un crédit à moyen terme), la rapidité de la mise en place du crédit (moins d'une semaine) et les conditions de remboursement (paiement trimestriel avec un différé d'un an).

Donc il s'en suit que l'emprunt a été conclu de gré à gré, car la preuve de la consultation ouverte aux autres établissements financiers de la place, permettant d'apprécier le choix de la BDM-sa, n'a pas été produite.

Aussi, l'emprunt a été conclu sans l'avis du Comité National de la Dette Publique.

Recommandations

Procéder à la régularisation par anticipation de l'emprunt conclu avec la BDM-sa. Car, il a été fait :

- sans consultation des autres établissements financiers en violation des dispositions du décret portant sur le Code des marchés publics ;
- sans l'avis du Comité national de la dette publique ;
- dans le seul but de payer l'aéronef qui est une dépense publique.

Prendre le Décret relatif aux conditions d'émissions, la forme, les modalités de souscription et de cession, les taux d'intérêt ainsi que le régime fiscal.

2.2.3. Régularisations budgétaires

2.2.3.1. Respect de la légalité

Dans le budget initial, il n'y a pas eu d'inscription budgétaire spécifique pour financer les frais d'acquisition du matériel de transport. Ainsi, pour régulariser les avances faites par le trésor dans le cadre de l'acquisition du matériel de transports, des mandats de délégation sur les lignes « dépenses exceptionnelles » et « participation au fonctionnement » des charges communes pour un montant total de 5,500 milliards de FCFA ont été émis par la DGB pour la DFM du Ministère en charge de la défense.

Ces deux lignes budgétaires n'étant pas spécialisées, le règlement des dépenses non spécifiquement prévues dans le budget initial n'est pas

contraire à la réglementation en vigueur. L'utilisation des crédits sur ces chapitres n'accroît pas les dépenses budgétaires prévues, encore moins le déficit.

Aux termes des dispositions de l'article 4 de la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, les lois de finances rectificatives modifient, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année.

Dans le cas d'espèce, 14,5 milliards de FCFA ont été inscrits dans le collectif budgétaire pour prendre en charge les dépenses effectuées et à effectuer dans le cadre de l'acquisition de l'aéronef et accessoires.

Ces 14,500 milliards de FCFA proviennent des retenues opérées, dans le cadre du collectif, sur le financement intérieur du budget spécial d'investissement des ministères, des régions et des EPA, et ne constituent pas en soi une dépense supplémentaire.

2.2.3.2. Respect de la régularité

Constatations

Le collectif budgétaire de 2014 a retenu un montant de 14,5 milliards de FCFA sur le financement intérieur du budget spécial d'investissement des départements ministériels, des régions et des établissements publics pour mettre en place le crédit nécessaire en vue de la régularisation des avances effectuées par l'ACCT et prendre en charge d'autres dépenses à venir. Ce collectif a été adopté par l'Assemblée nationale le 20 août 2014.

Le DFM du Ministère chargé de la défense a engagé les 5,500 milliards de FCFA des mandats de délégation sur la base de décisions de mandatement signées par le Ministre en charge de la défense. L'engagement, la liquidation et l'ordonnancement ont été faits sans les supports règlementaires (contrat aéronef, contrat Conseiller du Gouvernement, bon d'achat, procès verbal de réception, attestation de service fait).

Recommandations

- établir les mandats de délégation de crédits au nom du Ministère de la défense pour régulariser les avances déjà faites par le Trésor ;

- procéder à l'engagement, la liquidation et le mandatement au nom de la PGT pour régulariser les avances consenties pour l'acquisition du matériel de transport en l'absence de crédit budgétaire ;
- limiter autant que faire se peut le paiement de dépenses avant ordonnancement, qui peut être source de dérapages.

III. ACQUISITION DES EQUIPEMENTS ET MATERIELS MILITAIRES

Dans le Budget initial 2014 et son collectif, le Ministre en charge de la Défense a bénéficié des inscriptions budgétaires.

En plus, il est prévu au niveau des charges communes des dotations complémentaires pour faire face à certaines opérations relatives à la sécurité.

3.1. Respect de la légalité

A la faveur des dispositions de l'article 8 du décret n°08-485/P-RM du 11 août 2008 précitées, des contrats d'achat des équipements et matériels militaires ont été conclus. Il s'agit des contrats suivants :

- le protocole d'accord relatif à la fourniture de matériels HCCA, de véhicules et de pièces de rechange aux forces armées maliennes signé entre Guo Star Sarl et le Gouvernement du Mali;
- l'amendement n°1 relatif à l'accord de crédit fournisseur entre le PARAMOUNT LTD et le Gouvernement de la République du Mali ;
- le projet NAJA 1 relatif à la fourniture d'hélicoptères MI-171 E et MI-35M pour l'armée de l'air du Mali signé entre la Société A.D. Trade Ltd et le Gouvernement du Mali.

Les règlements budgétaires desdits contrats portent souvent sur deux ou trois exercices.

3.2. Respect de la régularité

3.2.1. Protocole d'accord relatif à la fourniture de matériels HCCA, de véhicules et de pièces de rechange aux forces armées maliennes

Il a été conclu entre le Ministre de la défense et des anciens combattants (MDAC) désigné ci-après « l'acheteur » qui confie la gestion du contrat à la Direction du commissariat des armées (DCA) et la Direction du Matériel, des hydrocarbures et du transport des armées (DMHTA) et la Société « Guo Star sarl » représentée par son Directeur général Monsieur Amadou Kouma,

Quartier du Fleuve désigné ci-après « le fournisseur » pour un montant de 69,184 milliards de FCFA.

Il commence à partir du 1^{er} décembre 2013 pour une durée de 36 mois, dont 50% payable au 31 mai 2015 et 50% au 31 mai 2016 sur le budget d'Etat.

L'article 20 dudit protocole fait obligation à cette dernière de mobiliser dans son intégralité le montant du financement nécessaire à l'opération.

La commande porte sur deux lots :

- lot 1 (matériels HCCA) d'un montant de 34 066 867 000 FCFA ;
 - lot 2 (véhicules et pièces de rechange) d'un montant de 35 116 529 474 FCFA
- soit, un total de 69 183 396 474 FCFA.

Pour ce faire, Guo Star a demandé et obtenu le financement auprès de la Banque Atlantique, qui a subordonné son accord à une garantie autonome de l'Etat.

En guise de garantie, le Ministre de l'économie et des finances, par lettre confidentielle n°0262/MEF-SG du 30 décembre 2013, a remis au Directeur Général de la Banque Atlantique une lettre de confort conformément à l'article 25 du protocole d'accord dans laquelle il s'engage à faire les paiements dans le compte n°072004020005 RIB de Guo Star sarl ouvert dans les livres de la Banque Atlantique.

Aussi, s'est-il engagé à payer 25% du montant total, soit 17,296 milliards de FCFA du Protocole sur l'exercice 2014 et le reliquat soit 51,888 milliards de FCFA sur les exercices budgétaires 2015 et 2016.

En plus de la lettre de confort, le Ministre en charge des finances, par lettre confidentielle sans numéro en date du 28 février 2014, a accordé une garantie autonome à la Banque Atlantique, pour un montant principal de 100 milliards de CFA auquel s'ajoutent les intérêts, frais, taxes et commissions. Cette garantie autonome entre en vigueur à sa date d'émission et dès la signature des conventions de crédit. Elle ne prendra fin qu'après le remboursement intégral et définitif au bénéficiaire de la dette

pré citée due par les donneurs d'ordre en principal plus les intérêts, frais, taxes et commissions. Elle est soumise au droit malien.

Le 16 mai 2014, la Banque Atlantique a affirmé avoir sollicité et obtenu du Ministère de l'économie et des finances une programmation de paiement et une garantie autonome.

Le 1^{er} septembre 2014, en guise de réponse à la lettre du Président de la Section des Comptes de la Cour Suprême, le Directeur de la Banque informe que conformément aux dispositions de la garantie autonome, notamment en ce qui concerne les modalités de sa mise en œuvre, un seul Protocole d'accord d'un montant de 69,184 milliards de FCFA, signé entre le Gouvernement du Mali et la société Guo Star a été transmis à la Banque. Il ressort de cette lettre que 50 574 062 820,96 FCFA ont été mobilisés à ce jour dont 39 379 862 820,96 FCFA de lettres de crédits et 11 194 200 000 FCFA de crédit à court terme.

Constatations

- Il existe deux versions du contrat intitulé « Protocole d'accord relatif à la fourniture de matériels HCCA, de véhicules et de pièces de rechange aux forces armées maliennes » où le fournisseur (Guo Star sarl) est représenté dans l'une des versions par son Directeur général Amadou Kouma et l'autre par son Directeur général Sidi Mohamed Kagnassy.

Ces versions, signées le même jour (13 novembre 2013) et de même montant (69,184 milliards FCFA) présentent quelques différences au niveau de certains articles, notamment, l'article 28 relatif à la force majeure.

- Aucune de ces deux versions n'est visée par le Contrôle financier, conformément aux dispositions de l'article 123 du Décret 97-192/P-RM du 9 Juin 1997 portant règlement général de la Comptabilité Publique qui stipulent que : « **Le contrôleur financier vise tous les engagements de dépenses, les mandats de paiement correspondant et les projets de marchés publics. Il tient une comptabilité des engagements et exerce son contrôle sur l'exécution de tous les budgets des organismes publics** ».

- Ce contrat n'a pas connu un début d'exécution. La lettre confidentielle adressée au Ministre en charge de la défense à cet effet, n'a pas eu de suite.

- Le contrat est payable sur les crédits budgétaires 2015 et 2016 alors que par lettre n°0262/MEF-SG du 30 décembre 2013, le Ministre de l'économie et des finances s'est fermement engagé auprès de la Banque Atlantique à payer 25% des 69,184 milliards de FCFA, soit 17,296 milliards de FCFA sur l'exercice 2014, contrairement aux dispositions de l'article 35 du Protocole d'accord qui stipulent que « toute modification au présent protocole fait l'objet d'un avenant ».

- La lettre de confort vient réconforter les dispositions de l'article 25 du Protocole relatif à l'engagement du gouvernement de verser les montants mobilisés dans le compte de Guo Star domiciliés à la Banque Atlantique.

- Le montant de la lettre de garantie autonome délivrée à la Banque Atlantique, soit 100 milliards de FCFA, est supérieur à celui du Protocole d'accord d'un montant de 69,184 milliards de FCFA disponible à la Banque Atlantique.

La lettre de garantie autonome de 100 milliards de FCFA n'a pas requis l'avis du Comité national de la dette publique conformément aux dispositions du règlement n°09-2007 de l'UEMOA et du décret portant création du Comité National de la Dette Publique.

- La lettre de garantie de 100 milliards accordée à la Banque Atlantique est contraire aux dispositions des articles 19 à 23 du Code des Marchés Publics aux termes desquels seuls les fournisseurs disposant de capacités techniques et financières adéquates sont autorisés à participer à un appel d'offre ou une consultation restreinte.

A ce titre, l'Etat ne peut en aucun cas garantir une banque à l'effet de financer un marché conclu de gré à gré avec un fournisseur.

Recommandations

A l'issue des constatations, la Cour Suprême recommande de:

- indiquer lequel des Protocoles d'accord est juridiquement valable ;
- respecter les dispositions relatives aux modalités de paiement contenues dans l'article 25 du Protocole d'accord portant sur la domiciliation du compte bancaire;
- se conformer aux dispositions de l'article 35 du Protocole d'accord pour le paiement en 2014 des 25% de son montant (69,184 milliards de FCFA) ;

-
- procéder à l'annulation de la garantie autonome de 100 milliards de FCFA consentie par le Ministre en charge des finances à la Banque Atlantique ;
 - Inviter la Banque Atlantique à s'adresser au Fonds de garantie pour le secteur privé (FGSP) créé par l'Etat, certains de ses démembrements et les banques de la place pour ses besoins de garantie ;
 - Instruire au Ministre en charge de la défense à produire les éléments de réponse à la correspondance du Président de la Section des Comptes de la Cour Suprême pour plus de transparence.

3.2.2. Amendement n°1 relatif à l'accord de crédit fournisseur entre le PARAMOUNT LTD et le Gouvernement de la République du Mali

L'amendement n°1, d'un montant de 57,897 milliards de FCFA, est signé entre le Ministre chargé de la défense et le groupe PARAMOUNT LTD.

Les modalités de paiement sont :

- 37 000 000 d'euro, soit 24 milliards de FCFA payables en 2014, quatorze jours après la signature ;
- le reste du paiement se fait en 12 versements trimestriels à partir du mois d'avril 2015.

Constatations

- le contrat n'est pas visé par le Contrôle financier conformément à la réglementation en vigueur ;
- l'article 4.5 qui doit préciser le compte bancaire ne figure pas dans le document mis à notre disposition contrairement au renvoi de l'article 4.2 ;
- les travaux ont été effectués sur la base de l'Amendement n°1 sans l'Accord principal ;
- le contrat n'a pas connu un début d'exécution ;

-
- en réponse au rapport provisoire, le Ministère en charge des finances a informé la mission de l'annulation du contrat relatif à l'amendement n°1.

Recommandations

A l'issue des constatations, la Cour Suprême recommande de:

- produire l'acte d'annulation du contrat intitulé « amendement n°1 » ;
- redéployer les crédits budgétaires dans le strict respect de leurs objectifs dans la mesure où le contrat conclu, qui n'a connu aucun début de réalisation, est annulé.

3.2.3. Projet NAJA 1 relatif à la fourniture d'hélicoptères MI-171 E et MI-35M pour l'armée de l'air du Mali

Le projet Naja 1, d'un montant de 64,284 milliards de FCFA, est signé entre le Ministre en charge de la défense et la société A.D TRADE LTD, pour la fourniture d'hélicoptères Mi-171E (au nombre de 2) et Mi-35M (au nombre 3) à l'armée de l'air.

Les 64,284 milliards de FCFA du coût du contrat sont payables en 2014 à raison de :

- 30% ; soit 19,284 milliards de FCFA à la signature du contrat ;
- 70% ; soit 45 milliards de FCFA à la signature du contrat, par lettre de crédit irrévocable confirmée par une banque de premier ordre.

Constatations

Il ressort que :

- le contrat n'est pas visé par le Contrôle financier conformément à la réglementation en vigueur ;
- le contrat n'a pas connu de début d'exécution ;
- à l'annexe B, point B2 portant sur les termes de paiement du projet NAJA 1, le Ministre en charge de la défense s'est engagé à payer en 2014 la somme de 19,284 milliards de FCFA.

-
- en réponse au rapport provisoire, le Ministère en charge des finances a informé la mission de l'annulation du contrat relatif au projet Naja 1.

Recommandations

A l'issue des constatations, la Cour Suprême recommande de:

- produire l'acte d'annulation du contrat intitulé « projet Naja 1 » ;
- redéployer les crédits budgétaires dans le strict respect de leurs objectifs dans la mesure où le contrat relatif au projet NAJA 1, qui n'a pas connu de début de réalisation, est annulé.

Recommandation d'ordre général :

A la lumière de tout ce qui précède, la Cour Suprême recommande :

- mettre en place un programme pluriannuel d'armements avec la participation de tous les corps valablement représentés ;
- mettre en place une structure de veille chargée de suivre l'exécution de ce programme et de rendre compte au Chef suprême des armées ;
- mettre en place une équipe externe composée de spécialistes chargée du contrôle des acquisitions de l'armée ;
- entreprendre des échanges d'expériences avec d'autres pays.

IV. Conclusion

Les opérations d'acquisitions de l'aéronef, des équipements et matériels militaires :

- sur le plan de la légalité, sont sous-tendues par des textes en vigueur en République du Mali ;
- Cependant, sur le plan réglementaire, les dispositions de certains textes sont violées à savoir :
 - les paiements sans ou avant ordonnancement ;
 - l'emprunt ;
 - et le visa du Contrôle financier.

D'une manière générale, la mission a constaté que certains textes régissant les finances publiques souffrent de l'existence d'un vide juridique, à savoir :

- l'absence d'orientation sur les textes complémentaires à prendre ;
- l'absence de prise ou de prise avec beaucoup de retard des textes d'application assortis des lois et décrets.

Fait à Bamako, le 15 Septembre 2014

ONT SIGNE

David SAGARA
Conseiller à la Section
Administrative de la
Cour Suprême

Bakary COULIBALY
Conseiller à la Section des
Comptes de la Cour Suprême

Soumaïla KEITA
Conseiller à la Section des
Comptes de la Cour Suprême

ANNEXES :