

Gouvernance dans les organismes publics et la fraude financière au Mali : cas des marchés publics

Governance in public institutions and financial fraud in Mali: the case of public procurement

GOITA Mamadou Lamine

Docteur

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de Bamako

Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako

Soboua THERA

Professeur Titulaire

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de Bamako

Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako

Chienkoro DOUMBYA

Docteur

Faculté de droit public

Université de Kurukanfuga de Bamako

Date de soumission : 12/08/2025

Date d'acceptation : 25/09/2025

Pour citer cet article :

GOITA. M L et al. (2025). « Gouvernance dans les organismes publics et la fraude financière au Mali : Cas des marchés publics. », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Volume 9 : numéro 3 » pp : 351-374.

Résumé

Au Mali, la gouvernance des marchés publics demeure un défi majeur malgré l'existence d'un cadre juridique aligné sur les directives de l'UEMOA. L'opacité, le favoritisme et la fraude persistent à différentes étapes du processus (planification, attribution, exécution), compromettant la performance et la confiance citoyenne. Des structures comme la DGMP-DSP et l'ARMDS ont été créées pour renforcer la régulation, l'audit et la professionnalisation, mais leurs actions se heurtent à des faiblesses structurelles et à un déficit de sanctions. L'analyse, mobilisant notamment la théorie du triangle de la fraude (Cressey, 1953), souligne que la lutte efficace repose sur la combinaison de mécanismes de contrôle rigoureux, de la dématérialisation des procédures, de la formation des acteurs et d'une implication accrue de la société civile. Ainsi, l'amélioration de la gouvernance publique ne se limite pas à l'application des normes, mais exige une éthique partagée et une redevabilité effective pour garantir l'efficacité de la dépense publique.

Mots clés : Gouvernance publique, Marchés publics, Fraude, Transparence, Mali, Redevabilité

Abstract

In Mali, the governance of public procurement remains a major challenge despite the existence of a legal framework aligned with WAEMU directives. Opacity, favoritism, and fraud persist at various stages of the process (planning, awarding, execution), undermining performance and citizen trust. Institutions such as the DGMP-DSP and the ARMDS were established to strengthen regulation, auditing, and professionalization, yet their actions face structural weaknesses and a lack of effective sanctions. The analysis, notably drawing on the fraud triangle theory (Cressey, 1953), highlights that effective mitigation relies on a combination of rigorous control mechanisms, digitalization of procedures, capacity building for stakeholders, and greater involvement of civil society. Thus, improving public governance goes beyond the application of legal norms and requires shared ethics and effective accountability to ensure efficient public spending.

Keywords : Public governance, Public procurement, Fraud, Transparency, Mali, Accountability

Introduction

La corruption constitue aujourd'hui un phénomène mondial, affectant aussi bien les économies développées que les pays en développement. En Afrique, ses effets dévastateurs se manifestent particulièrement à travers la mauvaise gestion des ressources publiques et la fragilisation des institutions. Consciente de ce défi, la communauté internationale a adopté plusieurs instruments, dont la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003) et la Convention de l'Union africaine (2003), que le Mali a ratifiées. Ces textes visent à promouvoir des mécanismes coordonnés de prévention, de détection et de répression.

L'article 19 de la charte nationale pour la paix et la réconciliation nationale, qui énonce que la gestion des affaires publiques exige des agents publics et de toute autre personne investie d'une mission de service public, le devoir de transparence, d'intégrité et de redevabilité.

➤ La transparence désigne la qualité d'un système, d'une organisation ou d'une personne à rendre accessibles et compréhensibles ses actions, ses décisions et ses informations. Elle permet aux autorités, aux collaborateurs et aux citoyens, de comprendre et d'évaluer les choix effectués.

➤ L'intégrité repose sur l'attachement au respect des normes établies et sur le rejet de la Corruption et de l'injustice. Elle façonne l'être et l'agir de la personne en la rendant digne de confiance.

➤ La redevabilité est, en matière de gouvernance, l'obligation de rendre compte, de s'assurer que les affaires et les biens publics sont gérés conformément aux lois et règlements en vigueur et aux mandats des responsables. Elle favorise l'exécution correcte de la mission et la gestion efficace et efficiente des ressources publiques.

Ainsi, la gouvernance des marchés publics devient un enjeu théorique majeur dans l'étude de la fraude financière au Mali, en lien étroit avec la dynamique des réformes institutionnelle et d'intégration régionale.

Au Mali, les marchés publics sont devenus des instruments de politique économique dont la complexité s'est accrue au fil du temps, notamment sous l'effet de pratiques opaques et parfois frauduleuses. Cette complexité rend leur gouvernance plus délicate et augmente les risques de dérives. Face à cette situation, les réformes entreprises au niveau communautaire, notamment sous l'impulsion de l'UEMOA, ont cherché à introduire plus de rigueur, de transparence et de professionnalisme dans les procédures de passation, de contrôle et d'exécution des marchés publics.

Dans le souci de renforcer la gouvernance publique et de limiter les risques de fraude financière dans la commande publique, le Mali a mis en place l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public (ARMDS), créée par la loi n°08/023 du 23 Juillet 2008 qui a été modifié par la Loi n°2011-030 du 24 juin 2011. Une innovation introduite par le Code des marchés publics en vigueur (Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics et des délégations de service public). Cette institution, qualifiée d'autorité administrative indépendante (AAI), se distingue des structures classiques de l'administration publique. Elle incarne une régulation juridique avancée dans le domaine des marchés publics. L'ARMDS est structurée autour d'un Conseil de régulation, d'une Direction générale et d'un Comité de règlement des différends (CRD), chargé de trancher les litiges liés à la passation des marchés. Son existence repose sur la loi N°08-023 du 11 juillet 2008.

L'implémentation de cette autorité s'inscrit dans le cadre des réformes impulsées par les directives de l'UEMOA, visant à aligner les systèmes de passation des marchés publics des États membres sur les standards internationaux. Ces réformes s'appuient sur quatre principes fondamentaux de la commande publique : liberté d'accès, égalité de traitement des candidats, efficience de la dépense publique, et surtout transparence des procédures ce dernier constituant le pilier central de la lutte contre la corruption, la fraude financière.

Selon le décret N°0888/P-RM du 23 novembre 2016 relatif au code d'éthique et de déontologie dans les marchés publics, la transparence exige une information claire, accessible et continue tout au long du processus de passation, de l'élaboration du plan de passation des marchés jusqu'à la publication de l'attribution. Elle implique également une publicité des décisions et une justification des actes administratifs, à destination des soumissionnaires, des organes de contrôle et du grand public. Les données issues de la Direction Générale des Marchés Publics (DGMP), de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMDS) ainsi que des différents rapports d'audit révèlent une utilisation excessive des procédures dérogatoires, notamment la Demande de Renseignements et de Prix (DRP), dans la passation des marchés publics au Mali. Le rapport annuel 2021 de la Section des Comptes met en lumière des pratiques préoccupantes dans le cadre de l'audit des marchés du Programme d'Appui en Réponse à la Crise de la Covid-19 dans les pays du G5-Sahel. Sur 301 marchés analysés, 167 ont été attribués par entente directe pour un montant de 9,94 milliards FCFA, et 106 par DRP pour 1,14 milliard FCFA, contre seulement 13 marchés passés par appel d'offres ouvert (AOO) pour un montant de 1,23 milliard FCFA.

Cette situation traduit une prédominance des procédures non concurrentielles, en contradiction avec les principes de transparence, d'équité et de saine gestion des finances publiques. Le rapport annuel 2021 du Bureau du Vérificateur Général (BVG) corrobore ce constat en dénonçant de nombreux cas de mauvaise gestion, notamment le non-respect des textes réglementaires, l'absence de mise en concurrence, ainsi que l'inobservation des procédures formelles de passation des marchés. Ces manquements répétés fragilisent les fondements de la bonne gouvernance, compromettent l'orthodoxie financière et ouvrent la voie à des risques accrus de fraude, de corruption et de conflits d'intérêts dans les organismes publics.

Dans le cadre du thème « Gouvernance dans les organismes publics et la fraude financière au Mali : cas des marchés publics. », une analyse qui s'adapte aux spécificités institutionnelles, juridiques et socio-économiques du pays sera faite. Ainsi, cette étude propose d'adopter l'approche basée sur l'examen du cadre réglementaire des marchés publics au Mali.

La recherche s'appuiera sur une revue des textes réglementaires (tels que le Code des marchés publics, les directives de l'UEMOA, et les instruments de gouvernance financière), ainsi que sur une analyse des risques de fraude, de corruption et de mauvaise gestion des fonds publics liés à la passation, l'exécution et le suivi des marchés.

Cette approche vise à identifier les faiblesses systémiques qui compromettent l'intégrité et la transparence dans la gestion des marchés publics, tout en mettant en lumière les opportunités d'amélioration à travers un audit renforcé et mieux ciblé. L'objectif principal est d'analyser dans quelle mesure l'évolution du cadre réglementaire, combinée à des mécanismes de gouvernance adaptés, peut contribuer à réduire les risques de fraude, à améliorer l'efficacité de la dépense publique, et à renforcer la légitimité de l'action de l'État dans l'acquisition de biens et services.

Ainsi, la lutte contre la fraude financière dans les marchés publics au Mali ne se limite pas à une question technique de contrôle mais s'inscrit dans une dynamique sociétale plus large, où la transparence, l'intégrité et la participation citoyenne deviennent des piliers essentiels d'une gouvernance publique durable.

En somme, cette recherche s'inscrit dans une perspective de renforcement de la gouvernance publique, en soulignant le rôle stratégique que jouent la gouvernance dans la prévention de la fraude financière, dans l'optimisation des processus de passation et dans le rétablissement de la confiance des citoyens envers les institutions étatiques.

1. Approches de gouvernance et marchés publics : revue de la littérature

1.1. La notion de marchés publics

Dans une approche juridique, les marchés publics se définissent comme des contrats administratifs conclus par une autorité contractante, en vue de répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, ou d'un ensemble combinant ces prestations. Selon la loi, ces contrats sont écrits, à titre onéreux et régis par des règles spécifiques relevant du droit public.

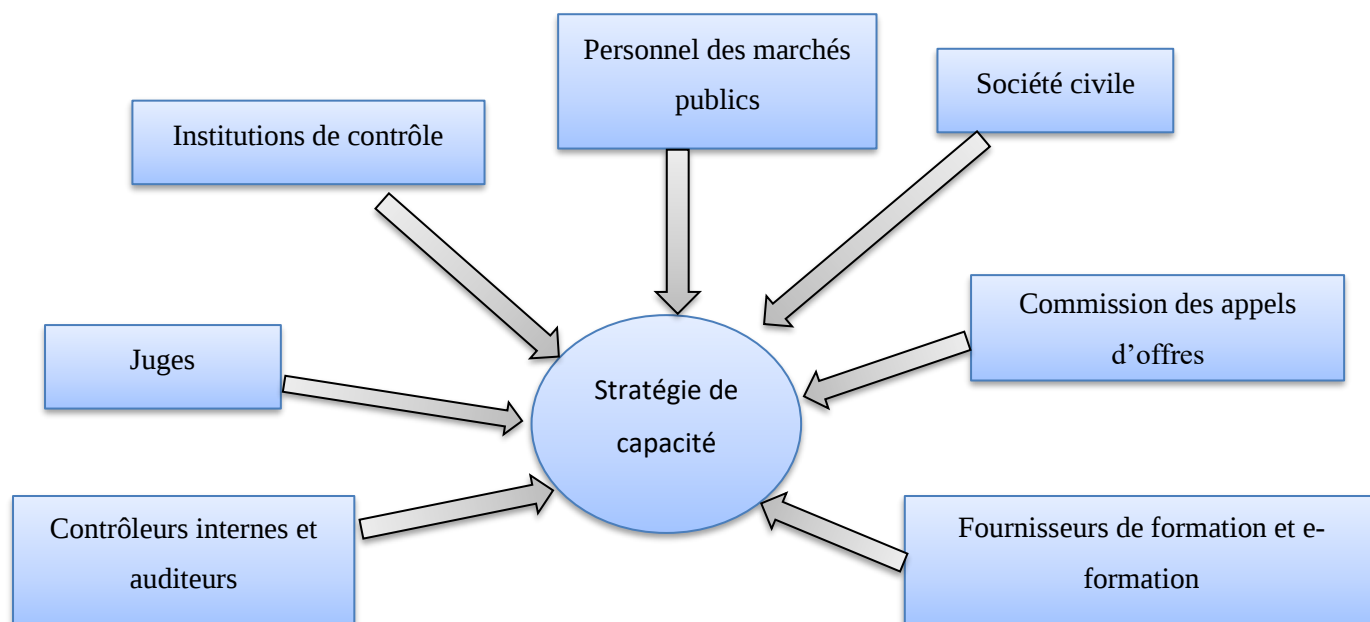


Figure 1 : Acteurs du système des marchés publics (OCDE 2018)

1.2. La gouvernance dans le contexte des marchés publics : Directives et principes.

La gouvernance des marchés publics constitue un levier stratégique pour améliorer la performance de l'action publique et garantir une gestion efficiente et équitable des ressources. Elle s'inscrit dans une logique de gestion inclusive, impliquant divers acteurs (État, collectivités, société civile, secteur privé) autour d'objectifs partagés : transparence, responsabilité, efficacité et intégrité.

La gouvernance repose sur trois composantes essentielles : des structures organisationnelles claires, des procédures normées et des comportements éthiques. Dans le secteur des marchés publics, cela se traduit par un ensemble de mécanismes législatifs, institutionnels et réglementaires destinés à encadrer l'ensemble du cycle de passation, de l'identification du besoin à l'exécution du contrat. Ces dispositifs doivent prévenir les risques, garantir l'utilisation conforme des fonds publics et s'assurer que les prestations répondent à des besoins réels.

Au Mali, renforcer la gouvernance passe par la mise en place de règles simples, d'un cadre professionnel adéquat et de systèmes de contrôle efficaces. Les principes fondamentaux recommandés par l'OCDE (2010) qui sont : cadre juridique robuste, institutions fortes, ouverture à la concurrence et intégrité du système doivent s'adapter aux réalités locales. Cela implique aussi de promouvoir l'accès à l'information, de faciliter les recours et de renforcer les capacités techniques des acteurs. En période de fragilité institutionnelle et de pressions sécuritaires, ces exigences deviennent cruciales pour asseoir la confiance des citoyens et des partenaires au développement dans la gestion publique.

Pour (Etienne Lompo, 2015), au regard de la diversité des indicateurs de bonne gouvernance fournis par la littérature, nous retiendrons pour le cas de notre étude, les 4 piliers suivants définis par l'OCDE comme indicateurs qualitatifs de la gouvernance des marchés publics à savoir : l'existence d'un cadre juridique régissant la passation des marchés dans le pays, l'existence d'une architecture institutionnelle qui sous-tend le système ; l'existence d'un système fonctionnel et ouvert à la concurrence du marché national et l'existence d'un système de passation des marchés publics intègre ;

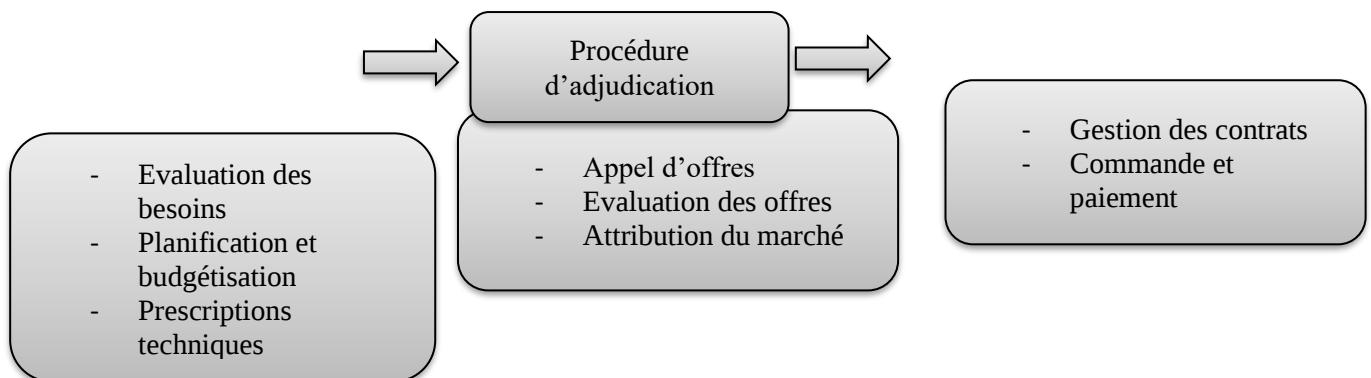
1.3. La fraude financière

La fraude peut être définie comme un acte délibéré de tromperie visant à induire autrui en erreur dans un but illégitime. Selon la théorie du « triangle de la fraude » élaborée par le criminologue (Donald R. Cressey, 1953), trois facteurs favorisent ce comportement : la pression ou motivation, l'opportunité, et la rationalisation, dont la combinaison conduit à des actes frauduleux. Dans le domaine des marchés publics, la fraude se traduit par la violation volontaire des règles encadrant les achats publics, à travers la falsification ou la dissimulation d'informations afin d'obtenir un avantage indu.

Cette fraude peut être le fait d'agents publics seuls, de fournisseurs, ou d'une collusion entre les deux parties. Elle se manifeste, notamment par des abus de fonction, des détournements de procédure ou des excès de pouvoir, souvent justifiés par des arguments rationnels a posteriori. Les pratiques frauduleuses peuvent intervenir à chaque étape de la commande publique : dès la phase de planification et de budgétisation, lors de la mise en concurrence et de la sélection des offres, jusqu'à la gestion et l'exécution des contrats. La prévention et la détection de ces actes nécessitent une vigilance permanente sur l'ensemble du cycle d'achat public.

Figure2 : Etapes du cycle des marchés public (OCDE 2010)





Pour Abderrahim RAOUI et Pr Leila El GNAOUI, (2022), les risques des marchés publics peuvent être également liés à l'organisation interne et au fonctionnement de la fonction « Achats » de l'entité publique de référence. Les principales fraudes associées aux marchés publics sont récapitulées par phase du marché comme suit à titre indicatif (OCDE,2006) : La phase de pré sollicitation :

- Fausses études ou études répétées plusieurs fois ;
- Inadaptation, non justification ou irrégularité du choix de la procédure ;
- Personnalisation des offres (Spécifications étroites, larges ou vagues) ;
- Estimations surévaluées ou sous-évaluées.

La phase de sollicitation :

- Ententes des fournisseurs pour fixer les prix qu'ils pratiqueront, se répartir les marchés entre eux ou réaliser une manipulation des appels d'offres pour favoriser un soumissionnaire particulier ;
- Corruption pour l'attribution d'un contrat ;
- Conflit d'intérêt

La phase d'évaluation et d'attribution des offres :

- Manipulation des appels d'offres ;
- Fuite de données sur les appels d'offre.

La phase d'exécution et d'après-attribution :

- Fraudes liées aux travaux préparatoires du marché ;
- Modification de prestations, de qualité et non-respect des spécificités techniques ;
- Fausses factures et/ou fournisseurs fictifs ;
- Détournement d'actifs ;
- Détournement des avoirs et manipulation des remises exceptionnelles ;
- Irrégularités du paiement.

La fraude aux marchés publics est coûteuse pour les collectivités publiques et peut avoir d'autres effets tels que les risques de non-conformité réglementaire et de réputation.

2. Cadre descriptif de la méthodologie de recherche et présentation du système de gouvernance des marchés publics

2.1. Cadre méthodologique

Dans le cadre de cette étude portant sur la gouvernance dans les organismes publics et la fraude financière au Mali, avec un focus particulier sur les marchés publics, la méthodologie adoptée repose sur une recherche documentaire approfondie. Cette approche qualitative vise à analyser les cadres normatifs et institutionnels encadrant la gestion des marchés publics, ainsi que les causes structurelles de la fraude financière. Selon Quivy et Van Campenhoudt (2006), la recherche documentaire constitue une étape essentielle dans tout processus de recherche scientifique car elle permet de situer le problème de recherche dans son contexte théorique et empirique. En effet, la recherche documentaire permet de mobiliser un large éventail de sources comprenant : articles scientifiques, ouvrages académiques, rapports institutionnels, publications spécialisées qui enrichissent la réflexion et assurent la rigueur de l'analyse. Comme le soulignent Yin (2018) et Bowen (2009), l'analyse documentaire est particulièrement appropriée lorsque l'objectif est de comprendre des phénomènes complexes à partir de données existantes, notamment dans les contextes où la collecte de données empiriques peut s'avérer difficile ou inappropriée. D'après Corbin et Strauss (2015), l'analyse des données secondaires issues de la littérature permet également de repérer les tendances, les points de convergence ou de divergence entre les travaux antérieurs, ainsi que les éventuelles lacunes dans la recherche existante.

La revue documentaire s'appuie sur trois catégories principales de sources :

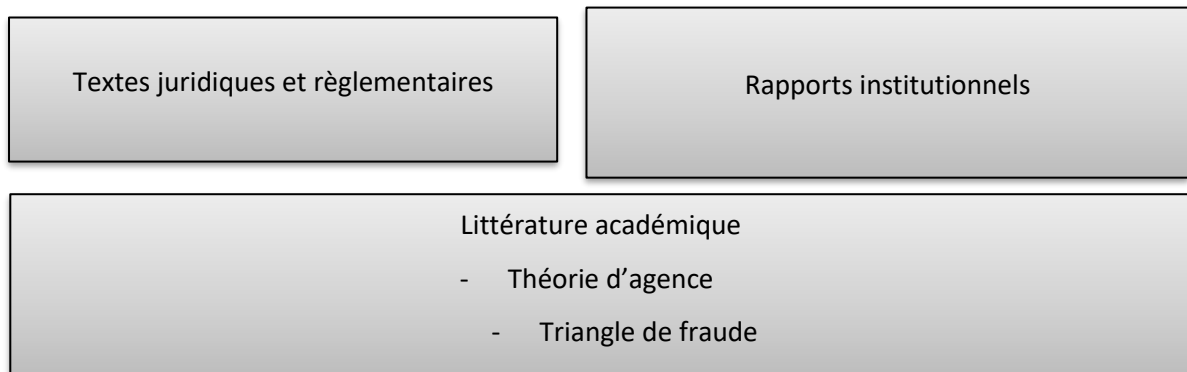
- Les textes législatifs et réglementaires (Code des marchés publics, lois sur la gouvernance, textes de la Cour des comptes, directives UEMOA, etc.) ;
- Les rapports institutionnels qui fournissent des constats concrets sur les dysfonctionnements ;
- La littérature académique permettant d'ancrer l'analyse dans un cadre théorique (théorie de l'agence, triangle de la fraude, théorie de la gouvernance, approche institutionnelle).

L'objectif est d'identifier les écarts entre les dispositifs de gouvernance formels et les pratiques effectives et de comprendre comment ces écarts favorisent les pratiques frauduleuses. L'analyse de contenu thématique permet de faire ressortir les failles du système (manque de transparence, faiblesse des contrôles, impunité) tout en mettant en évidence les réformes en cours et les bonnes pratiques.

Cette méthode présente l'avantage de fournir une vision globale, structurée et fondée sur des données officielles, mais elle reste limitée par l'accessibilité parfois restreinte à certains documents sensibles ou confidentiels.

L'analyse est fondée sur une lecture croisée et critique des documents :

- Analyse de contenu thématique : identifier les principales thématiques récurrentes (transparence, contrôle, responsabilité, sanctions, failles du système) ;
- Repérage des convergences et divergences entre les textes juridiques et les constats institutionnels ;
- Identification des zones de vulnérabilité dans le processus de passation des marchés



Source : Nous-même

La méthodologie documentaire présente à la fois des atouts importants et certaines limites à considérer qui sont :

- Accès parfois limité à certains rapports confidentiels ou sensibles ;
- Possibilité de partialité dans certains documents produits à des fins institutionnelles ou politiques ;
- Temporalité des textes : certains documents peuvent être obsolètes ou non actualisés.

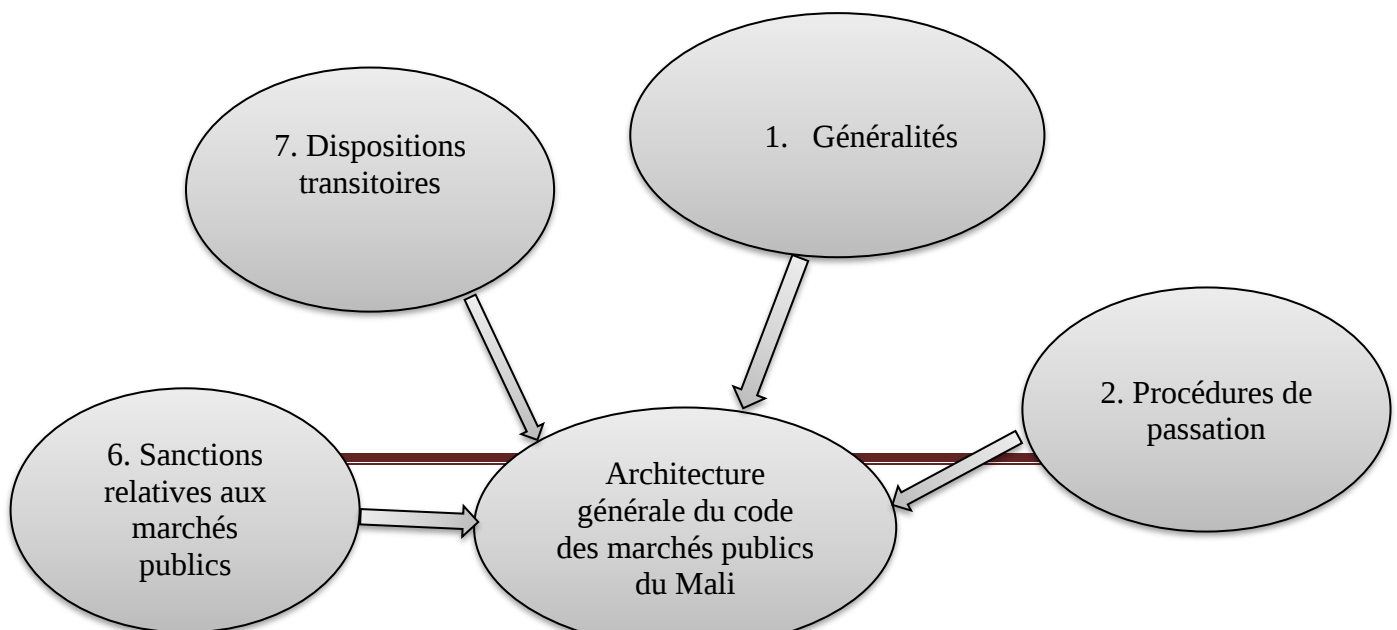
En outre, elle permet d'avoir une vue d'ensemble cohérente en croisant normes juridiques, pratiques administratives et constats institutionnels.

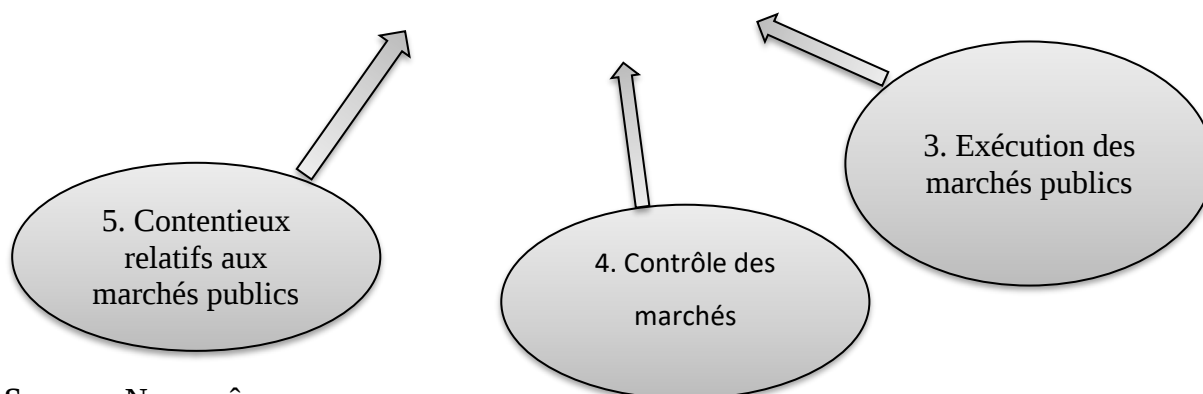
Cependant, l'accès restreint à certains rapports sensibles et la possible partialité de certaines sources peuvent en affecter l'objectivité.

Malgré cela, elle demeure un outil pertinent pour proposer des recommandations adaptées au contexte malien.

2.2. Gouvernance : cadre légal et institutionnel des marchés publics

La réforme des marchés publics au Mali s'inscrit dans un cadre communautaire initié par l'UEMOA. Elle vise à améliorer la gouvernance dans la commande publique à travers une séparation fonctionnelle claire entre les missions de contrôle et celles de régulation. Cette distinction a contribué à renforcer les mécanismes de transparence, d'efficacité et de redevabilité, facteurs essentiels dans la lutte contre la fraude financière dans le secteur public. L'architecture d'un code des marchés publics repose sur sept axes fondamentaux. Le premier axe couvre les généralités, incluant les définitions, le champ d'application, les seuils de passation et de contrôle, les exclusions ainsi que le cadre institutionnel et les principes directeurs. Le deuxième axe traite des procédures de passation, allant de la planification des besoins à la notification du marché, en passant par le choix des méthodes, l'évaluation des offres et les modalités d'attribution. Le troisième axe concerne l'exécution des marchés, avec les aspects liés à l'ordre de service, aux garanties, aux avenants, aux résiliations et aux réceptions. Le quatrième axe est dédié au contrôle, en détaillant les organes compétents et les différents types de contrôle (a priori, concomitant et a posteriori). Le cinquième axe aborde les contentieux, en précisant les voies de recours à disposition des opérateurs économiques, qu'elles soient amiables, juridictionnelles ou arbitrales. Le sixième axe précise les sanctions encourues en cas de manquement aux règles, qu'elles soient administratives, disciplinaires ou pénales. Enfin, le septième axe traite des dispositions transitoires, notamment l'abrogation des textes antérieurs et la gestion des contrats en cours à l'entrée en vigueur du nouveau code.





Source : Nous-même

2.2.1. Une architecture institutionnelle renouvelée

Au cœur du dispositif, deux organes majeurs se partagent les responsabilités : la Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations de Services Publics (DGMP-DSP) et l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Services Publics (ARMDS).

La DGMP-DSP : un organe de contrôle opérationnel

La DGMP-DSP est chargée d'élaborer et de veiller à l'application de la réglementation relative aux marchés publics. Elle contrôle la passation et l'exécution des contrats publics, émet des avis techniques et peut accorder des dérogations dans les cas prévus par la réglementation. Son organisation interne est structurée autour de trois sous-directions spécialisées et de cellules dédiées à l'information statistique et à la passation des marchés. Ce niveau de structuration permet un suivi rigoureux des achats publics, en particulier pour ceux inférieurs aux seuils formels de passation, ce qui constitue souvent un terrain propice à la fraude.

- **L'ARMDS : un organe indépendant de régulation**

Dotée d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière, l'ARMDS joue un rôle fondamental dans la gouvernance publique en matière de marchés. Elle émet des avis sur les réformes législatives, initie des audits (financiers et techniques), mène des enquêtes sur les irrégularités et règle les différends à travers un comité non juridictionnel. L'ARMDS favorise

également la formation des acteurs publics et rend compte de ses activités via un rapport annuel adressé aux plus hautes autorités de l'État. Cette transparence institutionnelle est une réponse directe aux risques de collusion, de favoritisme et de corruption observés dans les marchés publics.

- **Des procédures encadrées et adaptées aux enjeux de gouvernance**

Le Code des marchés publics (décret n°2015-0604/P-RM) précise le champ d'application, les seuils de passation et les types de procédures, qu'elles soient ordinaires ou spécifiques.

Les marchés publics concernent les organismes publics à savoir l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les sociétés à participation publique majoritaire et même certaines personnes privées mandatées par l'État. Cette extension du champ d'application vise à inclure tous les circuits par lesquels des fonds publics peuvent transiter, réduisant ainsi les zones grises de gestion.

En dessous des seuils formels (de 70 à 100 millions selon la nature du marché), la réglementation prévoit des procédures simplifiées comme la demande de cotation (DC), la demande de renseignement et de prix à compétition restreinte (DRPCR) ou ouverte (DRPCO). Bien que ces mécanismes favorisent la rapidité, ils exigent un contrôle accru car ils peuvent souvent être utilisés pour contourner les règles de transparence et fragmenter les marchés de manière frauduleuse.

- **Une réglementation spécifique pour les marchés sensibles**

Certaines catégories de marchés sont exclues du régime de droit commun, notamment ceux relatifs à la défense nationale ou aux intérêts essentiels ou stratégiques de l'État. Ces marchés, souvent sensibles, sont soumis à des procédures dérogatoires, avec l'intervention du Premier ministre ou du Conseil Supérieur de la Défense. Bien que justifiées par des impératifs de sécurité, ces exceptions doivent être encadrées avec rigueur car elles peuvent être instrumentalisées pour dissimuler des irrégularités, si la gouvernance et les mécanismes de contrôle ne sont pas suffisamment robustes.

- **Implication des parties prenantes et gouvernance partagée**

La gouvernance des marchés publics implique une pluralité d'acteurs : services centraux (DGMP, Directions des Finances et du Matériel), autorités de régulation (ARMDS), autorités contractantes, candidats, soumissionnaires, titulaires, sous-traitants, maîtres d'ouvrage et délégataires. Une telle configuration exige un engagement éthique fort et des mécanismes d'interaction clairs pour prévenir les conflits d'intérêts, les abus de position dominante et les détournements de fonds.

L'institutionnalisation des rapports publics, les audits indépendants, et la formation continue sont des vecteurs de professionnalisation et de moralisation des pratiques. Le rôle de la société civile, bien qu'encore limité, tend également à croître, contribuant à une meilleure reddition des comptes.

2.2.2. Règles de la bonne gouvernance et fondements de l'intégrité des marchés publics :

La gouvernance des marchés publics au Mali constitue un pilier central du dispositif de gestion des ressources publiques. Face aux nombreuses irrégularités, soupçons de corruption et déficits de transparence, les réformes engagées visent à renforcer le cadre institutionnel, juridique et opérationnel de la commande publique. L'une des avancées majeures de cette réforme est la séparation fonctionnelle entre les organes de contrôle et ceux de régulation, permettant de clarifier les responsabilités et de favoriser un meilleur encadrement des pratiques d'achat public.

- **Le rôle de la Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations de Service Public (DGMP-DSP)**

Structure technique de référence, la DGMP-DSP est en charge des fonctions de contrôle administratif a priori des marchés publics. Elle veille à l'élaboration et à l'application de la réglementation en vigueur. En tant que garant du respect des procédures, elle supervise la passation et l'exécution des marchés, émet des avis techniques, accorde des dérogations selon les cas prévus par la réglementation et assure une veille statistique via sa cellule d'information. Son organisation interne repose sur une structuration fonctionnelle rigoureuse comprenant trois sous-directions : (i) législation et contrôle, (ii) études et suivi, et (iii) marchés et conventions de délégations. À cela s'ajoutent des cellules de passation présentes dans les ministères et établissements publics, chargées de contrôler les achats inférieurs aux seuils fixés. Ces

structures visent à éviter les pratiques opaques souvent observées dans les acquisitions publiques décentralisées.

- **L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMDS) : gardienne de l'intégrité du système**

Créée pour renforcer l'efficacité et la transparence du système de la commande publique, l'ARMDS joue un rôle de **régulateur indépendant**, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle veille à la conformité du dispositif de passation des marchés avec les principes de concurrence, d'équité et d'efficacité économique.

L'ARMDS formule des avis, mène des enquêtes sur les irrégularités constatées, instruit les plaintes des opérateurs économiques et publie chaque année un rapport public adressé aux plus hautes autorités de l'État. Cette instance, à composition tripartite (administration, secteur privé et société civile), permet une approche pluraliste du contrôle, contribuant ainsi à limiter les conflits d'intérêts et à encourager une gouvernance inclusive.

- **Intervenants clés et responsabilité partagée dans la gouvernance**

Le système malien de la commande publique implique une pluralité d'acteurs aux responsabilités croisées comme sus-cité. Cette diversité d'acteurs prouve l'importance d'un encadrement strict, d'une coordination efficace et d'une formation continue pour minimiser les risques de fraudes ou d'abus.

La multiplication des acteurs appelle aussi une responsabilisation renforcée, notamment dans le suivi et le contrôle de l'exécution des marchés publics, souvent pointés du doigt dans les rapports d'audit (rapport ARM-DS 2018) pour des dérives financières : surfacturations, prestations non réalisées, détournement des avances de démarrage, etc.

- **Enjeux juridiques et dispositifs spécifiques pour les marchés sensibles**

Le cadre réglementaire actuel (décret n°2015-0604/P-RM et arrêtés d'application) précise les conditions de passation, selon la nature des prestations et les seuils financiers. Il prévoit également des procédures spécifiques pour les marchés jugés sensibles – notamment ceux relatifs à la défense nationale ou aux intérêts essentiels ou stratégiques de l'État. Ces derniers, bien qu'exclus du droit commun des marchés, ne doivent pas pour autant échapper à toute logique de gouvernance, sous peine de devenir des zones grises propices aux abus.

Les marchés classés « sous le sceau du secret défense » ou relevant des « intérêts essentiels de l'État » sont soumis à une autorisation spéciale du Premier ministre ou du Conseil Supérieur de la Défense et peuvent faire l'objet de procédures exceptionnelles comme la négociation directe.

Si ces dérogations sont justifiables par des impératifs de souveraineté, elles nécessitent des mécanismes de reddition de comptes renforcés pour prévenir les fraudes.

2.2.3. La stratégie de lutte contre les fraudes financières

Au Mali, les insuffisances et irrégularités fréquemment relevées soulèvent la question délicate de leur qualification en tant que pratiques de corruption. Toutefois, établir un lien direct entre irrégularité et corruption s'avère complexe, car cette dernière ne se manifeste pas ouvertement ; elle doit être décelée, documentée puis prouvée. C'est dans cette optique que J.-P. Olivier de Sardan (1998) introduit le concept de « complexe de corruption », englobant un ensemble de pratiques illicites – parfois distinctes techniquement de la corruption – mais systématiquement liées à des fonctions étatiques ou bureaucratiques, en contradiction avec les normes d'éthique administrative. Ces pratiques visent toutes, d'une manière ou d'une autre, à favoriser un enrichissement illégal via l'exploitation abusive d'un pouvoir public. Appliqué aux marchés publics, ce cadre théorique permet de dépasser une vision juridique étroite de la corruption pour intégrer l'analyse des dynamiques de gouvernance défaillante, où clientélisme, favoritisme et conflits d'intérêts ; minent l'efficacité de la commande publique et favorisent la fraude financière.

Patricia Moteina, Directrice générale Transparency International, indice de perception de la corruption (2019), disait « Pour avoir une chance de mettre fin à la corruption et d'améliorer la vie des citoyens, nous devons nous attaquer à la relation entre la politique et l'argent. Tous les citoyens doivent être représentés dans la prise de décision ».

La gouvernance a pour responsabilité de réduire les risques de fraude et de corruption en instaurant des mécanismes de contrôle rigoureux tout au long du processus de passation. Ces dispositifs doivent permettre de vérifier la conformité des procédures depuis la préparation des appels d'offres jusqu'à l'exécution des contrats. L'OCDE (2007a) souligne l'importance de contrôles ciblés visant à détecter les signaux de fraude, incluant la publicité, la notification, l'attribution et les prestations complémentaires.

Cependant, l'audit interne classique se révélant insuffisant pour identifier les risques de criminalité financière, la gouvernance doit s'appuyer sur un système de contrôle exhaustif, automatisé et sécurisé, renforcé par une analyse continue des données et des indicateurs d'alerte. Dans cette optique, la prévention constitue un volet central de la stratégie de gouvernance, impliquant la mise en place d'une politique antifraude, d'une charte d'éthique, de procédures de dématérialisation des achats, d'un contrôle permanent avec séparation des tâches.

Ensemble, ces mesures visent à assurer une gestion transparente et responsable de la commande publique.

- **Eléments de la stratégie de la gouvernance en matière de la fraude au niveau des marchés publics**

La gouvernance joue un rôle stratégique dans la conduite, le contrôle et l'amélioration continue du dispositif de gestion des risques liés à la délinquance financière au sein des organismes publics tels que les ministères, les collectivités territoriales et les établissements publics. En tant que levier de pilotage, la gouvernance permet de structurer les processus d'évaluation, de supervision et d'adaptation des pratiques de contrôle interne.

Dans cette perspective, la lutte contre les délinquances financières repose sur l'engagement coordonné de l'ensemble des acteurs concernés. Cela inclut tant les agents publics (élus, hauts fonctionnaires, gestionnaires, ordonnateurs, comptables, inspecteurs, contrôleurs de gestion, superviseurs) que les parties externes (prestataires, citoyens, organisations de la société civile). Selon le référentiel COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), la gouvernance appliquée à la gestion des risques de fraude constitue un élément essentiel du système global de gouvernance et de l'environnement de contrôle de l'organisation. Elle désigne les mécanismes par lesquels le conseil d'administration et la direction générale assument leurs responsabilités, en veillant à ce que l'organisation atteigne ses objectifs, tout en respectant ses obligations fiduciaires, juridiques et de transparence envers les parties prenantes (Cotton, Johnigan, Givarz, 2016).

2.3.Prévention et répression des risques de corruption et de fraude

Selon l'analyse d'un article de la studio tamani parue le 14 février 2024, malgré un léger progrès dans l'indice de perception de la corruption – passant de la 137e à la 136e place mondiale en 2023. Selon Transparency International le Mali demeure confronté à une gouvernance fragilisée par la persistance de pratiques frauduleuses dans les marchés publics. Ce classement reste préoccupant dans un contexte régional où 90 % des pays d'Afrique subsaharienne enregistrent un score inférieur à 50, traduisant une faible performance globale en matière de lutte contre la corruption. À l'échelle de l'UEMOA, le Mali se positionne au 7e rang, devant la Guinée-Bissau, mais loin des pays ayant engagé des réformes structurelles comme la Côte d'Ivoire. Le rapport souligne que l'efficacité des mécanismes de lutte contre la corruption est indissociable d'un système judiciaire indépendant et capable de sanctionner les irrégularités. Ainsi, le renforcement des dispositifs de contrôle, l'autonomie des organes judiciaires et de régulation,

ainsi qu'une gouvernance publique plus transparente apparaissent comme des leviers indispensables pour limiter les dérives dans la gestion des marchés publics.

La Charte nationale pour la paix et la réconciliation (2025) définit la corruption comme toute sollicitation ou acceptation d'avantages, par une personne occupant une fonction publique ou privée, en échange d'un acte lié à ses responsabilités. Elle englobe aussi les cas où des avantages sont offerts à une autorité ou à un élu pour influencer leur action. Quant à la délinquance économique et financière, elle regroupe les infractions liées aux activités économiques. Ces phénomènes représentent des obstacles majeurs au développement, accentuant la pauvreté, les inégalités et compromettant la paix, la sécurité et la cohésion sociale. En réponse, l'article 50 de la même charte insiste sur une approche tripartite de la lutte : prévention, répression, et valorisation des bonnes pratiques comme conditions indispensables à la gouvernance éthique et à la stabilité nationale.

Quant à l'article 52 de la charte nationale pour la paix et la réconciliation nationale, il énonce que « l'État a la responsabilité d'entreprendre toute action pour réprimer la corruption et la délinquance économique et financière afin de préserver les biens publics et privés, la paix sociale et d'assurer la stabilité économique, sociale et politique. L'Etat poursuit les réformes pour l'amélioration continue du cadre juridique, judiciaire et institutionnel de lutte contre la corruption et la délinquance économique et financière. Il assure la mise en exécution des décisions de justice ».

3. RESULTAT ET DISCUSSION

Selon les résultats de l'enquête d'opinion Mali-mètre (mars 2024) menée par la Fondation Friedrich Ebert Stiftung, la perception de la corruption au Mali reste largement préoccupante, en dépit d'une légère amélioration de la confiance dans le système judiciaire. Près de 70 % des personnes interrogées estiment que la corruption est élevée, dont 34 % la jugent très élevée et 36 % élevée. Les domaines perçus comme les plus affectés sont la police (46 %), la justice (39 %), le secteur de la santé (34 %), les mairies (33 %) et la douane (23 %). Les marchés publics ne sont pas épargnés, avec 19 % des répondants soulignant la corruption dans ce secteur. Le foncier (15 %) et les administrations publiques (10 %) sont également cités parmi les domaines à risque. En parallèle, l'impunité demeure fortement ressentie, contribuant à entretenir un climat de défiance envers les institutions publiques.

Les classements internationaux fondés sur des enquêtes d'opinion d'experts et de citoyens révèlent une perception élevée de la corruption au Mali, traduisant une problématique de

corruption systémique. En 2016, le pays obtient une note de 32/100 à l'Indice de perception de la corruption de Transparency International, se classant 116^{ème} sur 176 pays au niveau mondial, et 19^{ème} sur 44 en Afrique subsaharienne. L'analyse diachronique montre une stagnation préoccupante, avec des scores similaires ou inférieurs les années précédentes : 35 en 2015, 28 en 2013, et 34 en 2012.

Les données de la Banque mondiale corroborent ce diagnostic à travers l'indicateur de maîtrise de la corruption, où le Mali obtient un score de 30 % en 2016, proche de la moyenne régionale (31 %). Ce score marque une légère amélioration par rapport aux années précédentes (27 % en 2015, 26 % en 2014, 22 % en 2013 et 2012), mais reste indicatif d'une gouvernance fragile et d'une corruption persistante, aggravées par les effets de l'instabilité politique récente.

La commande publique constitue un enjeu central de la gouvernance économique, en raison de son poids dans les dépenses de l'État et de sa vulnérabilité aux pratiques frauduleuses. C'est pourquoi le Code des marchés publics encadre strictement les comportements attendus des candidats et soumissionnaires, tout en s'appuyant sur des structures dédiées telles que la DGMP-DSP et l'ARMDS. L'évolution de ces organes, associée à l'identification des signaux de mauvaise gouvernance, permet de mieux comprendre les défis liés à la transparence et à l'efficacité dans la gestion des marchés publics.

L'article 29 du Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics et des délégations de service public, les offres et soumissions doivent contenir l'engagement du candidat ou soumissionnaire :

- De ne pas octroyer ou permettre à toute personne intervenant à quelque titre que ce soit dans la procédure de passation du marché un avantage indu, pécuniaire ou autre, directement ou par intermédiaires, en vue d'obtenir le marché ;
- D'informer l'autorité contractante de tout paiement, avantage ou privilège accordé au profit de toute personne, agissant contre intermédiaire ou agent, en rémunération de toute prestation effectuée envers eux ;
- De respecter, en général, les dispositions légales relatives notamment à l'interdiction des actes de corruption passive ou de trafic d'influence ou constitutif d'infractions de cette nature

3.1 LA DGMP ET SES DÉMEMBREMENTS

- 1967: Création du Bureau du matériel, de la comptabilité-matières et des marchés publics (Décret n°169/PG-RM du 29 novembre 1967 fixant l'organisation de la DNB);

- 1977: Création de la Division des marchés publics et de la comptabilité-matières (Décret n°77-251/P-RM du 29 déc. 1977 fixant l'organisation de la DNB);
- 1990: Création de la Direction générale des marchés publics (Loi n°90-06 du 19 février 1990 portant création de la Direction générale des marchés publics), rattachée à la présidence de la République;
- 2008: Création de la Direction générale des marchés publics et des délégations de service public et des directions régionales (Loi n°08-022, modifiée, du 23 juillet 2008 portant création de la direction générale des marchés publics et des délégations de service public)
- 2016: Création des cellules administratives de passation des marchés publics et des délégations de service public (Décret n°2016-0155/PM-RM du 15 mars 2016 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement des cellules de passation des marchés publics)

Le cœur de métier de la DGMP est le contrôle a priori de la passation de la commande publique. De 1967 à nos jours, ce noyau n'a pas changé. L'article 9 du décret du 29 novembre 1967 a chargé le bureau du matériel, de la comptabilité-matières et des marchés publics du « contrôle a priori de l'application de la réglementation des marchés publics ». En 1990, la mission a été étendue au suivi du « contrôle technique, financier et administratif de l'exécution des marchés [et] au suivi du règlement des litiges liés aux marchés publics » (Art. 3 de la Loi du 19 février 1990). En 2008, les délégations de service public ont été incluses dans le champ de compétence de la direction, et deux nouvelles extensions ont été faites, l'une au contrôle de la mise en œuvre de la politique nationale en matière des marchés publics et des délégations de service public et, l'autre, à l'appui à l'ARMDS. La réforme de 2008 a introduit de nouveaux mécanismes de contrôle des marchés, notamment l'institution des plans annuels de passation des marchés, l'audit des procédures de travail, le contrôle des procédures d'octroi des conventions de DSP etc

3.2 L'ARMDS

L'Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de service public (ARMDS) est une autorité administrative indépendante créée par la loi n°08-023 du 11 juillet 2008, modifiée en 2011. Elle comprend un Conseil de régulation, un Comité de règlement des différends (CRD) et un Secrétariat exécutif. Conformément à la directive n°05/2005 de l'UEMOA, l'Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de service public a

pour attributions la définition de la politique nationale des marchés publics, la formation et l'information, la conduite des audits et la gestion de la discipline des agents et usagers du service des marchés publics. Elle est également investie d'une mission de réglementation (il reste que le pouvoir réglementaire de l'organe de régulation est limité par le fait que le processus d'adoption et de mise en vigueur des projets de texte qu'elle élabore relèvent du pouvoir exécutif). L'article 2 du décret n°2011-443/P-RM du 15 juillet 2011 a placé l'ARMDS sous la tutelle du PM. Cette tutelle est limitée à la conduite du processus de nomination des membres de l'Autorité, l'approbation de son budget et la sélection du cabinet chargé de l'auditer.

Au Mali, la lutte contre l'enrichissement illicite s'inscrit dans une dynamique de moralisation de la vie publique à travers le mécanisme de déclaration de patrimoine. Cette exigence est encadrée par la Loi n°2014-015 du 27 mai 2014, qui a institué l'Office Central de Lutte contre Enrichissement Illicite (OCLEI) comme structure indépendante chargée de prévenir et de réprimer l'enrichissement illicite.

Conformément à cette loi, les responsables des institutions, des administrations publiques et des organismes parapublics sont tenus de déclarer leurs biens meubles et immeubles avant leur entrée en fonction et à la fin de leur mandat.

Cependant, dans les faits, cette obligation reste encore inégalement appliquée, notamment en ce qui concerne certaines autorités contractantes impliquées dans la gestion des marchés publics.

Dans ce contexte, l'OCLEI pourrait exercer pleinement son mandat en procédant à des vérifications ciblées du patrimoine des acteurs relevant du champ d'application du Code des marchés publics, afin de renforcer la transparence et prévenir les conflits d'intérêts.

3.3 INDICATEURS DE MAUVAISES GOUVERNANCES DANS LES MARCHÉS PUBLICS

- Corruption : quiconque offre, donne, sollicite ou accepte directement ou indirectement, un quelconque avantage en vue d'influencer l'action d'un agent public au cours de l'attribution ou de l'exécution d'un marché.
- Pratiques collusoires : un système ou un arrangement entre deux soumissionnaires ou plus, l'Autorité Contractante en étant informé ou non, destiné à fixer les prix à des niveaux artificiels et non concurrentiels.
- Les formes soumissions concertées : Les individus et les entreprises peuvent mettre en œuvre des formes très variables de soumissions concertées, mais cette pratique se

caractérise généralement par le recours à une ou plusieurs stratégies courantes, qui peuvent être combinées.

REFERENCES

- Bowen, GA (2009). Soutenir une théorie ancrée par une piste d'audit : une illustration. *Revue internationale de méthodologie de la recherche sociale*, 12 (4), 305-316.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2015). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (4th ed.). SAGE Publications
- Décision n°03/2014/CM/UEMOA portant adoption du plan d'actions des réformes des marchés publics et des délégations de service public au sein de l'UEMOA. (2014).
- Directive n°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine. (2005).
- Directive n°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine. (2005).
- Boubacar, A. (s.d.). *Audit de la commande publique*. Cours de Master droit de la commande, finances publiques, Faculté de droit public, Mali.
- Doumbya, C. (s.d.). *Cours de la commande publique*. Master droit de la commande, finances publiques, Faculté de droit public, Mali.
- La loi n°2014-015 du 27 mai 2014 portant prévention et répression de l'enrichissement illicite. (2014).
- Loi n°08-022 du 23 juillet 2008, modifiée, portant création de la Direction générale des Marchés publics et des Délégations de Service public. (2008).
- Loi n°08-023 du 23 juillet 2008, modifiée, relative à l'Autorité de Régulation des Marchés publics et des Délégations de Service public. (2008).
- Loi n°2013-028 du 11 juillet 2013, modifiée, relative aux lois de finances. (2013).
- Loi n°2013-031 du 23 juillet 2013 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques. (2013).
- Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics et des délégations de service public. (2015).
- Décret n°2016-0155/PM-RM du 15 mars 2016 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement des cellules de passation des marchés publics. (2016)
- Décret n°2018-0009/P-RM du 10 janvier 2018 portant règlement général sur la comptabilité publique. (2018)

- Lompo, É. (2015). *Mécanismes de gouvernance des marchés publics au Burkina Faso : État des lieux et perspectives*.
- Commission de rédaction du projet de la Charte nationale pour la paix et la Réconciliation nationale. (2025, juin). *Projet de la charte nationale pour la paix et la réconciliation nationale*.
- Friedrich ebert stiftung, mali-metre enquête d'opinion (Mars 2024)
- OCDE. (2006). *La lutte contre la fraude et la corruption dans les marchés publics*. Éditions OCDE.
- OCDE. (2007a). *L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z*. Éditions OCDE.
- OCDE. (2007b). *Corruption dans les marchés publics : Méthodes, acteurs et contre-mesures*. Éditions OCDE.
- OCDE. (2011). *Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*. Éditions OCDE.
- OCDE. (2019). *Guide sur l'intégrité dans les marchés publics au Maroc*. ICPC.
- Olivier de Sardan, J.-P. (1996, octobre). L'économie morale de la corruption en Afrique. *Politique Africaine*, (63), 97-116.
- Pétré, B., & Guillaume, M. (2014, June). Le questionnaire en recherches In 7ème journée de recherche en kinésithérapie respiratoire.
- Raoui, A., & El Gnaoui, L. (2022). *Gouvernance des organismes publics et stratégie de lutte contre les risques de la criminalité financière : Cas des marchés publics*.
- Rapport annuel 2018 de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public ;
- Studio Tamani. (2024, 14 février). *Indice de perception de la corruption : Le Mali gagne quelques points*. <https://www.studiotamani.org/157787-indice-de-perception-de-la-corruption-le-mali-gagne-quelques-points> (consulté le 20 juillet 2025)
- Transparency International. (2002). *Combattre la corruption : Enjeux et perspectives*. Éditions Karthala.
- Transparency International France. (2019). *Fiche pratique : Le délit de corruption*.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications (Vol. 6)*. Thousand Oaks, CA: Sage.