

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis le tournant des années 1980, les trajectoires administratives des pays africains sont marquées par des réformes structurelles profondes visant à redéfinir le périmètre, les modes d'action et l'efficacité de la puissance publique. Ces réformes s'inscrivent dans un contexte de remise en cause progressive des modèles d'intervention étatique hérités des premières décennies post-indépendance, au cours desquelles l'État avait été conçu comme l'acteur principal, voire exclusif, du développement économique et social.

Dans cette configuration, l'administration publique constituait à la fois un instrument de construction de l'unité nationale et un levier de transformation économique, chargée d'assurer directement la production de biens et de services, la régulation des marchés et la redistribution des ressources. Convaincus que l'implication directe de l'appareil bureaucratique dans la sphère économique permettrait de satisfaire les besoins fondamentaux des populations et de corriger les défaillances d'un secteur privé encore embryonnaire, les décideurs publics ont érigé l'État en moteur quasi exclusif du développement (Oumarou, 2009). Cette orientation s'est traduite par une expansion rapide et souvent peu maîtrisée des structures administratives, dont la taille a parfois doublé en l'espace d'une décennie sous l'effet d'un recrutement massif d'agents publics.

Toutefois, cette croissance organique des administrations s'est opérée au détriment de leur cohérence fonctionnelle et de leur

capacité de pilotage. L'élargissement des organisations n'a pas été accompagné d'un renforcement proportionnel des dispositifs de planification stratégique, d'évaluation des politiques publiques et de contrôle des ressources mobilisées. Il en a résulté un décalage structurel entre l'augmentation des moyens engagés et l'efficacité réelle de l'action publique, traduisant une logique de gestion centrée sur les intrants plutôt que sur les résultats. Ce déséquilibre a progressivement fragilisé la capacité de l'État à remplir ses missions essentielles et à garantir la soutenabilité de ses politiques économiques et sociales.

L'essoufflement de ce modèle centralisé a été accentué par une succession de chocs économiques majeurs, notamment la détérioration continue des termes de l'échange, l'instabilité des recettes d'exportation et l'aggravation de l'endettement extérieur. Ces chocs ont mis en évidence les limites intrinsèques d'un État omniprésent mais fragilisé par des rigidités bureaucratiques persistantes, une faible productivité administrative et une capacité limitée à s'adapter à un environnement économique de plus en plus contraignant. Dans cette perspective, l'économie institutionnelle, portée notamment par North (1990), souligne que l'administration publique ne peut favoriser durablement le développement que si elle agit comme une institution structurante, capable de réduire les coûts de transaction, de sécuriser les droits de propriété et de garantir la prévisibilité des règles du jeu économique. L'État n'est donc pas seulement un producteur ou un redistributeur, mais avant tout un organisateur des incitations économiques.

Or, dans de nombreux pays africains, et singulièrement au Mali, les administrations publiques se sont révélées incapables de remplir pleinement cette fonction structurante. Elles ont peine à répondre simultanément aux exigences de transparence et de redevabilité exprimées par les citoyens et aux attentes de rigueur budgétaire et de discipline financière formulées par les partenaires techniques et financiers. Cette inefficacité systémique a conduit à une remise en question profonde des politiques publiques, sous l'impulsion des institutions de Bretton Woods, marquant le passage progressif d'une administration de moyens à une gestion orientée vers la performance, les résultats et la reddition de comptes. Ce changement de paradigme

s'est traduit par des restructurations administratives axées sur la rationalisation des fonctions économiques et financières, la décentralisation des compétences et la professionnalisation accrue des ressources humaines (Rambourg, 1998). Derrière ces réformes se dessine une idée fondamentale selon laquelle la performance publique dépend moins du volume des ressources mobilisées que de la qualité des règles, des organisations et des mécanismes institutionnels encadrant la décision, l'exécution et le contrôle.

C'est dans ce contexte que la nouvelle gestion publique s'est progressivement imposée comme un référentiel dominant de réforme de l'État. Inspirée des pratiques du secteur privé, elle prône la rationalisation de l'action publique par la décentralisation des pouvoirs, la contractualisation des objectifs, l'introduction d'indicateurs de performance et la responsabilisation accrue des gestionnaires publics. Les travaux de Bourgault (2006) et de Wescott (1999) montrent que, dans cette logique, la performance publique repose davantage sur la robustesse des règles de gestion, la clarté des responsabilités et l'effectivité des mécanismes de contrôle que sur l'accumulation de moyens financiers et humains. Toutefois, l'application de ce modèle dans les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) soulève la question du mimétisme institutionnel. Kettl (2000) et Andrews *et al.* (2013) mettent en garde contre l'importation de standards internationaux sans ancrage local suffisant, laquelle conduit fréquemment à des isomorphismes de façade, caractérisés par l'adoption de dispositifs formels sans transformation réelle des pratiques administratives et des comportements organisationnels.

Cette limite soulève la question fondamentale de l'appropriation institutionnelle des réformes, en révélant le fossé qui peut exister entre l'adoption formelle des référentiels et leur mise en œuvre effective. La réussite du changement repose ainsi moins sur la simple transposition des normes internationales que sur la capacité des acteurs nationaux à se les approprier, à les traduire en routines de gestion adaptées et à les inscrire durablement au sein des structures institutionnelles. Cette exigence d'appropriation renvoie plus largement à la qualité de la gouvernance publique. Pour Kaufmann *et al.* (1999) ainsi que pour

Fukuyama (2013), l'amélioration des performances étatiques est indissociable de la transparence, de la redevabilité et du contrôle effectif de la corruption. Rose-Ackerman (1999) montre que la corruption ne constitue pas une simple défaillance morale individuelle, mais un obstacle structurel au développement, révélateur de faiblesses institutionnelles profondes et de systèmes d'incitations défaillants.

Par conséquent, la transparence et la redevabilité apparaissent comme de véritables mécanismes économiques, capables de limiter les comportements opportunistes, d'améliorer l'allocation des ressources publiques et de restaurer la confiance envers l'État. Les travaux de Rodrik (2000) et d'Acemoglu *et al.* (2001) confirment empiriquement que la croissance durable repose avant tout sur la qualité des institutions, les trajectoires de développement les plus robustes étant associées à des institutions inclusives, garantes de l'État de droit, de la crédibilité des politiques publiques et de la protection des droits économiques.

Dans l'espace UEMOA, ces enseignements ont structuré les réformes administratives et financières, notamment à travers la décentralisation, la modernisation des cadres budgétaires et l'introduction du budget-programme ainsi que la gestion axée sur les résultats. Smoke (2003) souligne cependant que la décentralisation ne produit des effets positifs que si elle repose sur une articulation cohérente entre les dimensions fiscale, politique et institutionnelle et sur un renforcement progressif des capacités locales. Les analyses de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO, 2007) et de la Banque africaine de développement (BAD, 2011) convergent vers l'idée que la maîtrise des dépenses publiques et la stabilité macroéconomique constituent des conditions nécessaires, mais non suffisantes, d'une croissance durable. L'enjeu essentiel se déplace alors vers la qualité de la dépense publique, laquelle suppose non seulement des outils modernes de gestion, mais surtout des dispositifs de contrôle capables de sécuriser l'exécution budgétaire, de corriger les écarts et de sanctionner les inefficiences.

C'est dans ce cadre que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques apparaissent comme des acteurs indispensables de la réforme de l'État, en contribuant à la crédibilité de l'action publique et à l'amélioration de la gestion des

ressources collectives. Leur rôle ne se limite pas à la vérification de la régularité des opérations, mais s'étend à l'évaluation de la performance, de l'efficacité et de la pertinence des politiques publiques. Au Mali, cette fonction revêt une importance particulière dans un contexte marqué par de fortes contraintes budgétaires et une crise sécuritaire multidimensionnelle, où chaque arbitrage financier engage directement la soutenabilité des politiques publiques.

À cet égard, l'alignement sur les normes internationales élaborées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (*International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI), organisation faîtière regroupant les institutions supérieures de contrôle à l'échelle mondiale, a contribué à renforcer le cadre normatif du contrôle, sans toutefois garantir une application homogène et effective de ces standards, ni assurer l'indépendance fonctionnelle et les capacités organisationnelles requises pour un contrôle pleinement efficace (INTOSAI, 2019).

Ainsi, malgré le renforcement progressif des cadres normatifs, l'analyse longitudinale des rapports du Bureau du Vérificateur Général du Mali sur la période 2004-2024 révèle des faiblesses persistantes en matière de conformité procédurale, de suivi des recommandations et de correction effective des dysfonctionnements. Cette situation révèle une tension structurelle entre l'adoption formelle des standards internationaux et leur application réelle, tension qui limite la capacité du contrôle public à transformer les constats d'audit en améliorations durables des pratiques de gestion. Dans ce contexte, l'impact réel du degré d'application des standards internationaux de contrôle sur la performance publique et la croissance économique demeure incertain et encore insuffisamment documenté.

C'est précisément à ce niveau que se situe la problématique de cette étude, laquelle vise à analyser les effets du degré d'application des standards internationaux de contrôle des finances publiques sur la performance publique et la croissance économique au Mali. Au-delà de leur adoption formelle, il s'agit d'examiner dans quelle mesure l'effectivité de ces standards, entendue comme leur mise en œuvre concrète dans les dispositifs de contrôle, de gestion et de reddition des comptes, contribue à

l'amélioration de la gouvernance financière, de l'efficacité de la dépense publique et de la crédibilité de l'État, identifiées comme les principaux canaux de transmission vers la performance économique.

Dans cette optique, la recherche s'articule autour d'une question principale portant sur la contribution du degré d'application des standards internationaux de contrôle des finances publiques à la performance publique. Elle se décline en deux axes complémentaires, à savoir l'identification des facteurs institutionnels, organisationnels et humains qui déterminent ce degré d'application, ainsi que l'analyse de son influence sur la performance publique et, par extension, sur la croissance économique.

L'objectif général de la recherche consiste ainsi à identifier les facteurs explicatifs du degré d'application des standards internationaux de contrôle des finances publiques et à analyser l'incidence de ce dernier sur la croissance économique au Mali, tandis que les objectifs spécifiques visent, d'une part, à caractériser les déterminants de cette application et, d'autre part, à apprécier empiriquement ses effets sur la performance publique et les dynamiques de croissance.

À cet égard, la première hypothèse de recherche (H1) postule que le degré d'application des standards internationaux de contrôle des finances publiques est fondamentalement déterminé par des facteurs institutionnels et organisationnels internes aux institutions supérieures de contrôle, en particulier le niveau d'indépendance institutionnelle dont elles disposent, la disponibilité et la stabilité des ressources financières qui leur sont allouées, la compétence technique et professionnelle des auditeurs, ainsi que la structuration interne des dispositifs de contrôle. Cette hypothèse repose sur l'idée que l'existence de référentiels normatifs internationaux ne produit d'effets concrets que si les institutions chargées de leur mise en œuvre disposent des capacités effectives nécessaires pour les appliquer.

Dans le prolongement de cette hypothèse explicative, la deuxième hypothèse (H2) soutient que le degré d'application des standards internationaux de contrôle des finances publiques exerce une influence directe et positive sur la performance publique. Cette relation s'opère notamment à travers une amélioration de

la conformité aux règles budgétaires et comptables, une réduction des pertes et des irrégularités financières, un renforcement du pilotage de l'action publique et une exécution plus efficiente des programmes publics. La performance publique est ainsi appréhendée comme le résultat d'un contrôle plus rigoureux, plus crédible et davantage orienté vers les résultats.

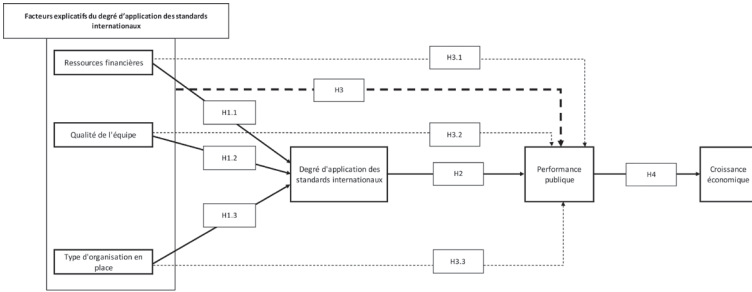
La troisième hypothèse (H3) introduit un mécanisme de médiation en postulant que les facteurs institutionnels et organisationnels n'affectent pas directement la performance publique, mais agissent principalement par l'intermédiaire du degré d'application effectif des standards internationaux de contrôle. Autrement dit, l'indépendance institutionnelle, les ressources financières, la compétence des équipes et l'organisation interne des institutions supérieures de contrôle ne produisent des effets sur la performance publique que dans la mesure où elles se traduisent par une mise en œuvre réelle, régulière et cohérente des standards internationaux, conférant à ces derniers un rôle clé dans la chaîne de causalité entre capacités institutionnelles et résultats observés.

Enfin, la quatrième hypothèse (H4) postule que l'amélioration de la performance publique, résultant d'un contrôle des finances publiques plus efficace et mieux institutionnalisé, constitue un déterminant essentiel de la croissance économique. Cette relation s'explique par une allocation plus efficiente des ressources publiques, une amélioration de la qualité de l'investissement public, un renforcement de la crédibilité de l'État vis-à-vis des acteurs économiques et des partenaires financiers, ainsi qu'un climat de confiance plus favorable à l'investissement et à l'activité économique. La performance publique apparaît ainsi comme un levier intermédiaire par lequel le contrôle des finances publiques peut contribuer durablement à la croissance.

La figure 1 présentée ci-après illustre cette relation en montrant comment la performance publique agit comme moteur de développement économique.

Figure 1. Le modèle conceptuel

Source : construction de l'auteur.



Afin de tester ces hypothèses, la recherche adopte une méthodologie mixte combinant des approches quantitatives et qualitatives. L'analyse quantitative repose sur la collecte de données issues de bases internationales, telles que celles de la Banque mondiale, ainsi que de sources nationales provenant des institutions supérieures de contrôle (ISC). Des modèles économétriques, notamment des régressions multiples, sont mobilisés afin d'évaluer, d'une part, l'effet des ressources financières, des compétences humaines et des structures organisationnelles sur le degré d'application des standards et, d'autre part, l'effet de ce degré sur la performance publique et, indirectement, sur la croissance économique.

L'approche qualitative vise à approfondir la compréhension des dynamiques institutionnelles et des perceptions des acteurs à travers des entretiens semi-directifs menés auprès d'auditeurs du secteur public et de responsables impliqués dans l'exécution budgétaire. Ces entretiens sont complétés par une analyse documentaire portant sur les rapports d'audit, notamment ceux du BVG, le cadre législatif malien et les directives de l'UEMOA. L'intégration des deux approches repose sur une triangulation méthodologique destinée à renforcer la crédibilité et la validité des résultats, en confrontant les tendances statistiques, les constats issus des audits et les récits des acteurs, afin d'identifier les mécanismes explicatifs et les conditions d'effectivité des standards.

Le présent livre est structuré en quatre chapitres articulés selon une progression logique allant des fondements théoriques aux

analyses empiriques. Le premier chapitre est consacré à l'examen de la nouvelle gestion publique, envisagée à la fois comme un paradigme de réforme de l'action publique et comme un vecteur de diffusion de pratiques managériales issues du secteur privé, et à l'analyse de ses effets sur la performance publique. Le deuxième chapitre prolonge cette réflexion en proposant une analyse théorique approfondie de la nouvelle gestion publique et des modalités d'ajustement des institutions publiques face à ces réformes, en mettant en évidence les enjeux d'appropriation, de contextualisation et de transformation des structures administratives. Le troisième chapitre est dédié au positionnement épistémologique de l'ouvrage ainsi qu'à la méthodologie de recherche mobilisée, en précisant les choix théoriques, les méthodes de collecte et d'analyse des données et les dispositifs retenus pour l'opérationnalisation des concepts. Enfin, le quatrième chapitre présente les résultats empiriques de l'étude et en propose une discussion approfondie, à la lumière des cadres théoriques mobilisés, afin d'évaluer l'impact des réformes inspirées de la nouvelle gestion publique sur la performance des institutions publiques.