

Annexe à la Directive N° 02/2000/CM/UEMOA
**portant adoption du code de transparence dans la gestion des
finances publiques**

CODE DE TRANSPARENCE

dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA

LA COMMISSION

PRÉAMBULE:

Les pressions d'ordre économique, social et politique exercées sur les agents peuvent pervertir, à tous les niveaux, les règles de neutralité et de transparence qui régissent l'action de l'administration publique.

Mais face à ce risque, force est de constater que les citoyens, les gouvernants, les investisseurs et les bailleurs de fonds, les Administrations exigent aujourd'hui, et à juste titre, plus de garanties, de transparence et d'explications sur l'efficacité du choix des politiques publiques s'agissant de la cohérence et de la clarté des procédures et des moyens mis en jeu ainsi que des résultats.

Les Etats et leurs Institutions doivent, quel que soit leur niveau de développement, concevoir et affirmer des principes clairs au regard de l'orthodoxie financière et d'une gestion saine et transparente des finances publiques.

C'est dans ce cadre que l'état des lieux de la gestion des finances publiques dans les Etats membres a permis de mettre en exergue les lacunes et les faiblesses de nos Administrations financières. Elles se présentent comme suit :

- caractère incomplet et imparfaite adaptation du cadre juridique des Finances Publiques ;
- inexistence de textes d'application des codes financiers et fiscaux et non application adéquate de l'existant;
- absence de manuels de procédures ;

- non reddition des comptes de l'Etat et absence de lois de règlement ;
- non internalisation des textes portant harmonisation des cadres juridique, comptable et statistique dans l'Union ;
- non exploitation des rapports d'inspection et de vérification ;
- faiblesse des contrôles juridictionnel et parlementaire ;
- gestion inefficace des ressources humaines, formation insuffisante du personnel et absence d'une politique de motivations des agents.

Ces pratiques et omissions, sources de déstabilisation économique et d'inefficacité des Administrations Financières, incitent à des changements qualitatifs dont les bases ont été jetées à travers l'affirmation des grands principes dans la recherche de la transparence en vue de consolider les acquis réalisés par les Etats membres en matière d'assainissement budgétaire et de bonne gestion des finances publiques.

Les idées-forces qui sous-tendent ces principes sont :

- la définition du rôle et des attributions des Administrations pour mieux apprécier les responsabilités et la performance en leur sein ;
- la transparence dans les procédures d'élaboration, d'exécution et de suivi du budget, à travers la mise en place d'un cadre juridique approprié et l'installation effective de tous les organes de contrôle ;
- la formation des personnels, leur motivation et la gestion de l'administration selon les règles de neutralité et d'objectivité ;
- la circulation, la diffusion et la publication d'informations complètes et fiables sur toutes les activités financières de l'Etat et des autres organismes publics.

L'application du présent code, qui complète les instruments de l'Union dans le domaine de l'harmonisation du cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques, consolidera les acquis réalisés par les Etats membres de l'UEMOA au cours de la

dernière décennie en matière d'assainissement budgétaire et apportera une contribution majeure à la bonne gouvernance.

En outre, la mise en œuvre des actions prescrites rendra les administrations publiques plus comptables de leurs obligations, facilitera la compréhension, par les populations, des politiques macro-économiques menées par les Etats membres et favorisera l'adhésion à ces dernières des partenaires au développement de l'Union.

LES PRINCIPES QUI CONDITIONNENT LA GESTION SAINTE ET TRANSPARENTE DES FINANCES PUBLIQUES:

Le présent Code aborde les principes qui conditionnent la gestion saine et transparente des finances publiques, en précisant au préalable les notions d'administration publique et de transparence qui sont à la base de tous ces principes.

L'Administration publique

C'est l'ensemble des unités ou entités délégataires des pouvoirs centraux d'un Etat et dont les activités (productions ou prestations de services) sont financées par le Budget National. Les administrations financières sont chargées par la loi du recouvrement ou de la mobilisation des ressources et de leur emploi.

Les agents qui y servent doivent s'acquitter de leurs obligations et exercer leurs fonctions dans le respect de la loi et des règles administratives et en toute transparence.

La Transparence

Elle se réfère à la franchise, à la loyauté et à la clarté dans l'exercice des responsabilités et fonctions assignées. Elle est aussi la qualité de ce qui fait paraître la vérité tout entière sans l'altérer. Une institution transparente est celle qui fait apparaître au grand jour la totalité de ses procédures. La transparence est ce qui est visible, compréhensible par tous. Le contraire de la transparence c'est l'opacité.

On entend par transparence des finances publiques, l'information claire du public sur la structure et les fonctions des

administrations publiques, les visées de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires.

La transparence renforce la responsabilité et la crédibilité des autorités face aux partenaires au développement, tout en incitant les populations à adhérer en toute objectivité aux choix des politiques économiques et financières des gouvernements.

Dans une union économique et monétaire, les difficultés d'ordre budgétaire dans un Etat peuvent avoir des répercussions sur les autres. C'est pourquoi les efforts en vue d'aboutir à la transparence des finances publiques doivent être soutenus par tous les Etats membres de l'Union.

L'importance de cet enjeu est telle que les préoccupations y relatives ont fait l'objet d'une mention dans la Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA, en date du 8 décembre 1999, intitulée "Relever ensemble, dans la solidarité, les défis du troisième millénaire".

Le présent Code dérive de cette déclaration et vise à préciser les principes et les bonnes pratiques devant conduire à l'amélioration de la transparence dans la gestion des finances publiques.

Il s'agit :

- du Cadre juridique de la transparence
- de la Performance de l'Administration Financière
- des Responsabilités dans l'Administration Financière
- de la Moralisation des Finances Publiques
- du Contrôle des Finances Publiques
- de l'Intégrité de l'information budgétaire.

A - Le Cadre Juridique de la Transparence

A - 1 : Définition

Le cadre juridique de la transparence est le dispositif constitutionnel, législatif et réglementaire qui régit la gestion des finances publiques dans chacun des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. Par leur exhaustivité, la législation et la réglementation financières, fiscales et comptables s'appliquent à la fois aux opérations budgétaires et extrabudgétaires de l'Etat.

Tout engagement de dépense publique et tout décaissement de fonds publics doivent être effectués conformément à la loi et aux textes en vigueur en la matière.

Le système fiscal doit reposer sur des lois claires qui établissent des taux d'imposition et des règles permettant de définir objectivement l'assiette de l'impôt. Il doit avoir pour objectif primordial de mobiliser les recettes de manière aussi efficiente et équitable que possible.

Dans ce cadre, tout en se préoccupant du rendement des impôts, les Etats membres de l'UEMOA doivent surveiller le niveau de la pression fiscale pour éviter à l'impôt d'être confiscatoire, obligeant le contribuable qui y était déjà enclin à réduire ou à dissimuler ses revenus, donc la base imposable, pour n'avoir à payer qu'un impôt amoindri.

A l'inverse, des dépenses fiscales mal fondées peuvent favoriser des groupes d'intérêt bien organisés ayant des ramifications dans les Administrations fiscales ou douanières (cas des fausses exonérations et des dégrèvements abusifs).

Il est donc recommandé, en cas de nécessité, de fournir des aides aux entreprises dans le cadre de programmes de dépenses explicites, ou sous forme d'un régime fiscal préférentiel.

En effet, toutes les autres pratiques compromettent le rendement des impôts et incitent à l'augmentation des taux d'imposition dans un environnement économique où la fiscalité devrait être sollicitée avec prudence, rigueur et équité.

Compte tenu des exigences de la transparence, le cadre juridique et comptable des finances publiques dans chaque Etat membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine devra

comporter, outre les dispositions budgétaires et fiscales de la Constitution, les textes relatifs :

- aux lois de finances ;
- aux attributions, organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes ;
- au Code Général des Impôts ;
- au Code des Douanes ;
- au Code des marchés Publics ;
- au Règlement général sur la comptabilité publique ;
- à la nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- au plan comptable de l'Etat ;
- au statut des comptables publics;
- à la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat ;
- aux procédures fiscales ;
- aux procédures des administrations financières.

A - 2 : Actions pour améliorer la transparence des finances publiques

La mise en place d'un cadre juridique adapté, moderne et complet est une condition sine qua non pour garantir une gestion saine et transparente des finances publiques, en vue de réaliser la stabilité macroéconomique et une croissance durable. Pour ce faire, des actions hardies seront entreprises, tant au niveau des Etats membres qu'au niveau communautaire, en vue de prendre les mesures nécessaires dans les meilleurs délais possible.

A - 2 - 1 : Niveau national

A-2-1-1 : Conformément à la réglementation communautaire en matière de surveillance multilatérale, les Etats membres doivent

adapter et compléter le cadre juridique de leurs finances publiques, en se référant à la typologie des textes législatifs et réglementaires de base définie au paragraphe A.1.

A-2-1-2 : En vue de faciliter leur accès et la compréhension aisée des textes fondamentaux régissant les finances publiques, les Etats membres doivent veiller à adopter les textes d'application (décrets, arrêtés, circulaires, notes, protocoles, et les manuels de procédures, exhaustifs établissant un lien clair entre les procédures, les objectifs et les critères d'évaluation) nécessaires tant à une bonne administration financière et fiscale qu'à l'information des usagers.

S'agissant plus particulièrement des procédures de passation des marchés publics, les Etats membres s'efforceront de passer et faire exécuter les marchés publics dans de bonnes conditions d'économie, de transparence et d'efficacité, en donnant à tous les soumissionnaires répondant aux critères de sélection, la possibilité de concourir, et en encourageant la participation des entrepreneurs, fabricants et consultants ressortissants de l'Union.

A cette fin, il publieront les résultats de toutes les adjudications et procéderont périodiquement à une évaluation de l'exécution des contrats. Les rapports d'évaluation seront publiés.

A-2-1-3 : Le bouclage du cycle budgétaire étant une obligation constitutionnelle et le contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de finances, un critère de la démocratie, les Etats membres s'obligent à préparer et faire voter la loi de règlement, conformément à l'article 44 de la Directive 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances.

A-2-1-4 : Conformément à l'article 8, alinéa 1^{er} de la Directive 06/97/CM/UEMOA portant Règlement général sur la comptabilité publique, les Etats membres doivent instituer le Ministre chargé des Finances comme l'Ordonnateur Principal unique du Budget Général de l'Etat. Dans ce cadre, ils prendront toutes les mesures propres à prévenir les dysfonctionnements de la chaîne budgétaire.

A-2-1-5 : L'efficacité de l'Administration des Finances est largement tributaire de la qualité des ressources humaines aux

différents échelons de responsabilités et d'exécution. Pour l'application adéquate des textes financiers, les Etats doivent assurer une formation initiale suffisante et un recyclage permanent des personnels des services financiers et fiscaux.

A-2-1-6 : Dans le contexte actuel de mondialisation de l'économie qui fixe des standards de qualification de plus en plus élevés pour les travailleurs, les Etats membres doivent promouvoir la technicité et la compétence au sein des administrations financières, clé de voûte de la gestion des finances publiques. A cette fin, ils veilleront à une gestion objective de l'Administration, en appliquant une politique efficiente des ressources humaines, par la mise en œuvre de plans de carrière adaptés aux besoins et objectifs des services financiers et fiscaux.

A-2-1-7 : La gestion saine des collectivités territoriales décentralisées et des autres organismes publics ayant un impact certain sur le développement global, les Etats membres promulgueront les lois et les règlements requis pour garantir la transparence dans la gestion de ces structures.

A-2-1-8 : La contribution des travailleurs à la transparence et à la bonne gouvernance étant souhaitable, les Etats membres de l'Union devront ratifier et appliquer les conventions de l'Organisation Internationale du Travail.

A - 2 - 2 : Niveau communautaire

Comme corollaire de l'harmonisation du cadre juridique et comptable des finances de l'Administration centrale, les Instances compétentes de l'Union édicteront les mesures nécessaires à l'harmonisation du régime financier des collectivités territoriales décentralisées et des autres organismes publics.

B - La Performance de l'Administration Financière

B - 1 : Définition

L'Administration financière est la composante de l'administration publique dont le mandat est d'assumer les fonctions financière, budgétaire et fiscale de l'Etat. Elle est la clef de voûte des finances publiques et la recherche de sa performance revêt une importance capitale dans toute politique d'assainissement macroéconomique.

La mesure de la performance de l'administration financière porte sur l'évaluation des résultats obtenus dans les domaines de la prévision et de l'exécution des recettes et des dépenses, du contrôle du budget, de la mobilisation des ressources intérieures et extérieures, de la gestion de la dette, de la trésorerie et de la comptabilité publique. Ces résultats doivent être appréciés, non seulement par rapport aux objectifs assignés par les pouvoirs publics, mais aussi par référence aux normes internationalement admises.

B - 2 : Actions à mener pour améliorer la performance de l'Administration financière

Face aux contre-performances persistantes de l'administration financière dans les Etats membres de l'Union, l'assainissement des finances publiques ne peut être durablement poursuivi que si les mesures appropriées, susceptibles de promouvoir l'efficacité et l'efficience sont mises en œuvre par tous les Etats.

B-2-1 : En raison de son rôle stratégique, l'administration financière doit pouvoir s'adapter rapidement aux nouveaux enjeux des finances publiques. Pour ce faire, les Etats membres doivent procéder à l'audit permanent de cette administration en vue de réformer, en tant que de besoin, ses missions, objectifs, structures et lui donner les moyens nécessaires à son bon fonctionnement.

B-2-2 : Pour maximiser l'efficacité de l'administration financière, les Etats membres prendront les dispositions nécessaires en vue de la recentrer sur ses missions essentielles. Dans ce cadre, et grâce aux techniques de la sous-traitance, du contrat de gestion, de la régie, ou de la concession, selon les cas, certaines activités de l'administration pourront être déléguées à des organismes privés, à la suite d'un appel à la concurrence.

B-2-3 : Les Etats membres doivent assurer la promotion, au sein de l'administration financière, de la culture de la performance et l'esprit de créativité et d'innovation dans le but de fournir aux usagers des prestations de qualité.

B-2-4 : Etant donné les exigences de la modernisation, les Etats membres doivent réaliser l'informatisation des administrations financières, dans l'optique de la rationalisation du processus

administratif. Ces administrations adopteront les techniques nouvelles du management

B-2-5 : Chaque Etat membre appréciera la performance de son Administration financière, sur la base d'indicateurs appropriés.

C - Les Responsabilités dans l'Administration Financière

C - 1 : Définition

Dans le contexte de promotion de la transparence, la responsabilité renvoie à l'obligation faite à tout responsable, à quelque niveau qu'il se situe, de rendre compte, à périodicité définie, de l'exercice de ses attributions en matière de gestion des finances publiques.

En l'espèce, sont principalement concernés :

- les administrateurs de crédits,
- les ordonnateurs,
- les comptables publics
- les agents chargés du contrôle,
- les magistrats des juridictions financières.

C - 2 : Actions à mener pour une responsabilisation accrue des gestionnaires des finances publiques

La mise en œuvre de la responsabilité des gestionnaires des finances publiques contribuera à accélérer l'internalisation des nouvelles exigences de transparence et d'orthodoxie dans leur gestion.

Des actions promptes à permettre la reddition des comptes dans les délais réglementaires devront être engagées.

C-2-1 : Dans l'organisation de l'administration financière, les Etats membres doivent améliorer les méthodes de travail et les procédures pour réduire les délais. Ils veilleront à équilibrer le souci d'efficacité et le besoin de sécuriser les finances publiques,

tout en respectant le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

C-2-2 : L'administration rationnelle du patrimoine mobilier et immobilier de l'Etat est un volet fondamental de la bonne gestion des finances publiques. Pour garantir la protection et le suivi rigoureux des biens publics, les Etats membres mettront en place un système de comptabilité matières obligatoire pour tous les services publics.

C-2-3 : Le public devant être pleinement informé de l'activité financière des administrations publiques, les arrêts, les référés et les avis obligatoires des Cours des Comptes nationales devront être publiés dans le journal officiel et au moins dans deux journaux nationaux de grande diffusion.

C-2-4 : Les Etats membres veilleront à ce que les sanctions prévues par les textes en vigueur en matière de gestion des finances publiques soient effectivement appliquées aux gestionnaires, au regard des résultats de leurs activités.

D - La Moralisation des finances publiques

D - 1 : Définition

La moralisation des finances publiques est le fait de rendre conforme à la morale la gestion des finances publiques, la morale étant définie comme l'ensemble des valeurs et des règles d'action qui constituent des normes dans une société donnée. Elle est devenue un élément de la bonne gouvernance des affaires publiques, autour duquel des Organisations Non Gouvernementales nationales et les Institutions internationales sensibilisent gouvernants et gouvernés.

Pour les fonctionnaires et les usagers de l'administration financière, les manquements à la morale s'analysent comme des manquements au devoir d'intégrité.

D - 2 : Actions à mener pour une moralisation des finances publiques

Au regard des dysfonctionnements de l'Administration financière relevés, la moralisation constitue une condition indispensable de

la transparence dans la gestion des finances publiques. Mais, pour qu'elle prenne corps, des mesures volontaristes devront être mises en application.

D-2-1 : L'éducation étant le vecteur privilégié du réarmement moral des sociétés, les Etats membres devront initier ou renforcer des programmes d'instruction civique dans les écoles primaires et secondaires et de déontologie dans les centres de formation professionnelle.

D-2-2 : Les Etats membres veilleront à mettre les agents dans de bonnes conditions financières et matérielles de travail et à motiver les plus méritants par la récompense des résultats (primes et gratifications spéciales) ainsi que la reconnaissance publique des bons comportements (décorations et autres honneurs).

D-2-3 : Les Etats membres appuieront les initiatives de la société civile visant à demander des comptes aux gestionnaires des finances publiques. Parallèlement, ils contribueront, par toutes les voies légales, à l'amélioration des capacités d'investigation de la presse nationale, publique et privée.

D-2-4 : Les Etats membres adopteront, avant la fin de l'année 2002, une loi sur le financement des partis politiques.

D-2-5 : Les Etats membres adopteront, avant le 31 décembre 2002, une loi sur la répression de l'enrichissement illicite et sur l'exploitation effective, par la Cour des Comptes, des déclarations des biens, au début et à la fin des fonctions impliquant des responsabilités financières et/ou politiques.

D-2-6 : Afin d'éradiquer la culture de l'impunité chez les gestionnaires publics, les Etats membres veilleront à appliquer effectivement les sanctions administratives et judiciaires prononcées à l'encontre des auteurs d'infractions financières et de leurs complices.

E - Le Contrôle des finances publiques

E - 1 : Définition

Il n'y a pas de bonne gestion sans un système de contrôle efficace : ce précepte s'applique tout particulièrement aux finances publiques. Le contrôle des finances publiques consiste à vérifier la conformité ou la compatibilité des actes ou des opérations des agents de l'administration aux prescriptions légales ou réglementaires et aux normes de performance. Il porte sur les opérations administratives et financières et peut prendre les formes administrative, juridictionnelle ou parlementaire.

E - 2 : Actions à mener pour améliorer le contrôle des finances publiques

La transparence dans la gestion des finances publiques exige la mise en place ou le renforcement de systèmes de contrôles administratif, juridictionnel et parlementaire qui assurent l'audit effectif et régulier des comptes publics. Pour atteindre cet objectif, les Etats membres doivent prendre les mesures propres à garantir l'effectivité du contrôle des finances publiques.

E.2.1 : En raison de son caractère préventif, le contrôle financier a priori doit faire l'objet d'une attention particulière. Les Etats membres veilleront à doter les services du contrôle financier des capacités d'action et des moyens d'investigation suffisants, pour leur permettre de jouer efficacement leur rôle.

E-2-2 : Il n'y a pas de bonne gestion des finances publiques sans un contrôle a posteriori efficace dévolu à une juridiction financière indépendante et doté de pouvoirs et de capacités d'investigation étendus. Les Etats membres devront créer des Cours des Comptes autonomes au plus tard le 31 Décembre 2002.

E-2-3 : Pour permettre aux organes de contrôle d'exécuter effectivement leurs missions statutaires, les Etats membres de l'Union s'engagent à recourir le moins possible aux Commissions ad hoc ou spéciales pour contrôler la gestion financière de l'Etat ou des autres organismes publics en lieu et place des structures de contrôle compétentes. Dans ce cadre, ils doivent accroître

l'efficacité de la supervision, en permettant aux responsables de vérifier et de contrôler le travail de leurs subordonnés.

E-2-4 : Pour faciliter la reddition des comptes de l'Etat à bonne date, les Etats membres prendront toutes les dispositions pour séparer les fonctions de réglementation et celles de centralisation comptable, dans les Trésors nationaux. Ainsi, le Directeur chargé de la comptabilité publique au sein du Ministère des Finances ne peut cumuler ses attributions avec celles de comptable principal de l'Etat.

E-2-5 : Pour assurer l'effectivité du contrôle parlementaire des finances publiques, les Etats membres devront nommer auprès des Assemblées Nationales des assistants parlementaires possédant une expertise suffisante dans le domaine des finances et de la comptabilité publiques.

E-2-6 : Etant donné les exigences de la bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion des affaires publiques, les Etats membres prendront les dispositions nécessaires en vue du contrôle de la gestion financière de toutes les institutions de l'Etat (Exécutif, Législatif et Judiciaire) par ses structures appropriées telles que la Cour des comptes, dans le respect de la séparation des pouvoirs.

E-2-7 : Les Etats membres procéderont à une révision de leur loi électorale en vue d'y insérer des dispositions interdisant de postuler un mandat électif à tout gestionnaire de fonds publics qui n'est pas sorti de fonction et n'a pas reçu quitus de sa gestion de la juridiction compétente.

F - L'Intégrité de l'information financière

F - 1 : Définition

L'intégrité de l'information financière renvoie aux quatre qualités majeures que doivent revêtir les statistiques de finances publiques, pour satisfaire à l'obligation de transparence : fiabilité, exhaustivité, exactitude et sincérité.

La fiabilité est la qualité de l'information vérifiée comme étant conforme à la réalité des opérations financières de l'Etat.

L'exhaustivité signifie que l'information donnée est intégrale et sans dissimulation aucune.

L'exactitude est l'état de l'information financière exempte de toute erreur ou omission involontaires.

La sincérité caractérise l'absence de trucage dans les statistiques livrées au public et aux utilisateurs.

F - 2 : Actions à mener pour améliorer l'intégrité de l'information financière

L'accès à l'information sur les opérations budgétaires et extrabudgétaires de l'Etat et des autres organismes publics apparaît incontestablement comme un des premiers droits des citoyens.

Il est urgent de mettre fin à l'opacité et au secret budgétaires. Pour y parvenir, une série de mesures de différentes natures s'impose.

F-2-1 : L'accès à l'information financière étant un droit du citoyen au regard de la transparence et de la bonne gouvernance, les Etats membres doivent s'engager à publier régulièrement toutes les informations relatives à l'activité financière passée, présente et prévue des administrations publiques.

F-2-2 : Les Etats membres veilleront à ce que les informations financières publiées soient récentes, complètes et fiables, et que les écarts par rapport au budget précédent ou aux prévisions soient commentés.

F-2-3 : Les Etats membres mettront à la disposition des organes de presse tous les documents nécessaires à la publication aisée de l'information financière, sous réserve des limites qu'impose la confidentialité de certaines informations légalement protégées (intérêt économique national, sécurité nationale, relations avec l'étranger, protection de la vie privée et obligation de confidentialité envers des tiers).

F-2-4 : Les Etats membres assureront la diffusion et la publication des débats budgétaires du Parlement.

F-2-5 : Les Etats membres assigneront aux structures nationales compétentes la mission d'assurer l'intégrité de l'information financière. Ils leur alloueront plus de moyens à cet effet.