UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE

Le Conseil des Ministres

DIRECTIVE N°01/2009/CM/UEMOA PORTANT CODE DE TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU SEIN DE L'UEMOA

LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)

Vu le Traité instituant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, notamment en ses articles 16, 20, 21 et 67 ;

Vu la Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du 10 mai 1996, relative à la mise en œuvre de l'UEMOA ;

Vu la Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du 28 janvier 1999, sur le renforcement de la convergence et l'accélération de la croissance économique dans les Etats membres de l'UEMOA ;

Vu la Directive N° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000, portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques dans l'espace UEMOA ;

Soucieux de la nécessité d'instaurer dans l'Union des règles permettant une gestion transparente et rigoureuse des finances publiques, en vue de conforter la croissance économique ;

Sur proposition de la Commission,

Après avis du Comité des Experts Statutaire, en date du 06 mars 2009 ;

EDICTE LA PRESENTE DIRECTIVE :

Article premier

Est adopté «le Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA » tel qu'annexé à la présente Directive dont il fait partie intégrante.

Article 2

La Commission et les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour conformer la préparation et l'adoption des textes se rapportant directement ou indirectement à la gestion des finances publiques aux principes et règles définis par ledit Code.

Les dispositions de l'alinéa 1er du présent article s'appliquent notamment à la préparation et à l'adoption des directives portant :

- Lois de Finances ;
- Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- Plan Comptable de l'Etat ;
- Nomenclature Budgétaire de l'Etat ;
- Tableau des Opérations Financières de l'Etat ;
- Plan Comptable et Nomenclature Budgétaire des Collectivités locales.

Article 3

La présente Directive abroge la Directive N° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques dans l'espace UEMOA.

Article 4

La Commission de l'UEMOA est chargée du suivi de l'exécution de la présente Directive qui sera publiée au Bulletin Officiel de l'Union et entrera en vigueur à compter du 1er janvier 2012.

Fait à Abidjan, le 27 mars 2009

Pour le Conseil des Ministres
Le Président,

Charles Koffi DIBY

ANNEXE

CODE DE TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU SEIN DE L'UEMOA

Préambule

L'argent public est au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie.

La collecte et l'utilisation des fonds publics respectent les principes de l'Etat de droit : la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité. Les institutions de l'Etat, gardiennes de ce bien commun, ont chacune leurs missions et responsabilités dans sa préservation et son usage pour le bien de tous. Les impacts des finances publiques sur l'économie, à court terme comme à long terme, sont mis en évidence pour que chacun puisse prendre conscience des enjeux qu'ils représentent. Le choix des dépenses et des recettes par les pouvoirs publics est clair et intervient au terme d'un débat large et ouvert. L'organisation et la procédure de gestion des fonds sont claires et simples tout en apportant les garanties de sécurité les plus absolues. Les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout œ qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics : ils sont mis en capacité d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques. Les acteurs publics qui pilotent et gèrent les fonds publics, élus ou fonctionnaires, acceptent des obligations d'intégrité et de rectitude particulièrement exigeantes, à mesure de la confiance qui leur est faite. Les sanctions prévues sont effectivement mises en œuvre.

Dans cette perspective, le présent Code de transparence, définit les principes et obligations que les Etats membres respectent, dans leur législation comme dans leurs pratiques, aussi bien pour la gestion des fonds de l'Etat que celle des autres administrations publiques.

I- LEGALITE ET PUBLICITE DES OPERATIONS FINANCIERES PUBLIQUES

1.1 Les règles relatives à l'assiette, au taux et au recouvrement des impositions de toute nature sont définies par la loi. Les textes relatifs à la fiscalité sont facilement lisibles et compréhensibles. Une information large, régulière et approfondie sur la fiscalité et ses évolutions est faite au bénéfice des contribuables.

1.2 Les contestations liées aux obligations fiscales et non fiscales sont examinées dans des délais raisonnables.

1.3 Aucune dépense publique ne peut être engagée et payée si elle n'est préalablement définie dans un texte, législatif ou réglementaire, régulièrement adopté et publié. L'administration fixe de façon explicite les règles et critères qu'elle suit dans le choix des dépenses et l'attribution des crédits. Ces règles sont accessibles au public.

1.4 La réglementation applicable aux passations de marchés publics et de délégations de service public est conforme au présent Code de transparence ainsi qu'aux normes et meilleures pratiques internationales.

1.5 Les ventes de biens publics s'effectuent de manière ouverte, et les transactions importantes font l'objet d'une information spécifique.

1.6 Les contrats entre l'administration publique et les entreprises, publiques ou privées, notamment les entreprises d'exploitation de ressources naturelles et les entreprises exploitant des concessions de service public, sont clairs et rendus publics. Ces principes valent tant pour la procédure d'attribution du contrat que pour son contenu.

1.7 Les relations entre l'administration publique et les entreprises publiques sont régies par des dispositions claires et accessibles au public.

1.8 Toute concession de droit d'utilisation ou d'exploitation d'actifs publics ainsi que les partenariats public-privés, s'appuient sur des bases juridiques formelles et explicites.

I.9 Lorsque les décisions gouvernementales sont susceptibles d'avoir un impact financier, un chiffrage de l'impact budgétaire complet de ces décisions, en recettes comme en dépenses, est rendu public.

II- ATTRIBUTIONS ET RESPONSABILITES DES INSTITUTIONS

2.1 La répartition des compétences, des charges et des ressources publiques entre les différents niveaux de collectivités publiques, et les relations financières qu'elles entretiennent entre elles, sont clairement définies et font régulièrement l'objet d'une information globale, claire et cohérente.

2.2 Les compétences et responsabilités respectives du Gouvernement et du Parlement en matière de conduite de la politique budgétaire, de choix des dépenses et des recettes publiques ainsi qu'en matière d'exécution et de contrôle budgétaires, sont clairement définies en application de la Constitution et de la loi organique sur les finances publiques.

2.3 En matière budgétaire, le Parlement est appelé à délibérer chaque année sur le projet de budget de l'Etat et sur son exécution. Les parlementaires disposent d'un droit d'information et de communication sans réserve sur tous les aspects relatifs à la gestion des deniers publics.

2.4 Est établi et rendu public un calendrier budgétaire annuel de préparation du budget. Ce calendrier notamment prévoit, dans un délai raisonnable précédant le dépôt des projets de loi de finances, la publication par le Gouvernement de ses hypothèses économiques, de ses grandes orientations budgétaires pour l'année à venir et des principales mesures du prochain projet de budget : ce rapport fait l'objet d'un débat au Parlement.

2.5 A l'intérieur du Gouvernement, le rôle et les responsabilités respectives du ministre chargé des finances, des autres ministres et du chef du Gouvernement sont clairement définis ; les grandes options de politique budgétaire sont arrêtées collégialement par le gouvernement.

2.6 Les juridictions compétentes pour statuer sur les litiges et contentieux en matière de recettes fiscales et non fiscales, en matière de dépenses, de financement, de gestion domaniale, de marchés publics et de délégation de service public sont clairement identifiées.

2.7 Dans les trois mois suivant chaque alternance politique, la situation globale des finances publiques, et en particulier la situation du budget de l'Etat et de son endettement, fait l'objet d'un rapport préparé par le Gouvernement et audité par un organe public indépendant et publié.

2.8 Les principes ci-dessus sont transposés au plan local, avec les adaptations nécessaires, pour déterminer en matière de finances publiques, les pouvoirs respectifs des exécutifs locaux et des assemblées délibérantes, ainsi que la procédure budgétaire locale.

III- CADRE ECONOMIQUE

3.1 Le budget de l'Etat s'insère dans un cadre global de politique macroéconomique, financière et budgétaire à moyen terme couvrant l'année à venir et les deux années suivantes. Les hypothèses économiques retenues sont explicitées et justifiées. Ce cadre global est cohérent avec les engagements pris en application du Pacte de stabilité de l'UEMOA et comporte toutes les informations nécessaires à l'application des dispositifs de surveillance associés à ce pacte.

3.2 Le Gouvernement établit et publie, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport sur les perspectives d'évolution des finances publiques à long terme permettant notamment d'apprécier leur soutenabilité.

3.3 Le solde (déficit, équilibre ou excédent) du budget de l'Etat est arrêté par une loi de finances. Le solde global consolidé de l'ensemble des administrations publiques ajoutant aux finances de l'Etat celles des collectivités locales et celles des organismes de protection sociale est publié dans des documents annexes aux lois de finances.

3.4 Le Gouvernement publie des informations détaillées sur le niveau et la composition de son endettement, interne comme externe, de ses actifs financiers et de ses principales obligations non liées à la dette (notamment sur les droits acquis concernant les retraites de la fonction publique ainsi que sur les garanties accordées aux entités publiques comme privées) ainsi que de ses avoirs en ressources naturelles.

3.5 La documentation budgétaire rend compte de la situation financière consolidée des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale et des finances des sociétés et établissements publics.

IV- ELABORATION ET PRESENTATION DES BUDGETS PUBLICS

4.1 Les budgets annuels sont réalistes et sincères tant dans leurs prévisions de dépenses que de recettes.

4.2 Les budgets et comptes publics, dans un souci d'exhaustivité, couvrent l'ensemble des opérations budgétaires et extrabudgétaires de l'administration publique. Aucune recette ne peut être affectée à une dépense prédéterminée, sauf, par exception, lorsqu'un lien économique réel existe entre une recette donnée et la dépense qu'elle finance.

4.3 Les données financières sont présentées sur une base brute, en distinguant les recettes, les dépenses et le financement de la trésorerie. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont réunies dans un même budget et la procédure de préparation et d'adoption est unique et commune à ces deux catégories de dépenses.

4.4 Des informations comparables à celles du budget de l'année sont fournies sur l'exécution du budget de l'année précédente; les changements de règles et périmètres de

budgétisation opérés d'une année sur l'autre sont signalés de façon à pouvoir disposer de séries homogènes dans le temps.

4.5 A l'appui des documents budgétaires, une description des principales mesures de dépenses et de recettes est fournie sur la base des objectifs des missions des administrations publiques, en précisant leur contribution aux objectifs de politique économique et leur cohérence avec chacune des grandes politiques publiques conduites par le Gouvernement.

4.6 Chaque catégorie de dépenses est prévue et autorisée selon une nomenclature stable et claire permettant de déterminer l'autorité responsable de la gestion du crédit, la nature économique de la dépense et la politique publique à laquelle elle contribue.

4.7 Une comparaison des résultats et des objectifs, tant financiers que physiques, des principaux programmes budgétaires représentatifs des politiques publiques est communiquée au Parlement chaque année.

4.8 Le produit de toutes les sources de recettes, y compris celles liées aux activités de mise en valeur des ressources naturelles et à l'assistance extérieure, apparait de façon détaillée et justifiée dans la présentation du budget annuel.

4.9 La nature et le coût budgétaire des exonérations et dérogations fiscales ainsi que les prêts, avances et garanties font l'objet d'une présentation détaillée à l'occasion de l'adoption du budget annuel.

4.10 Tout écart significatif entre une prévision budgétaire et le résultat effectif correspondant ainsi que toute proposition de révision de prévision et d'autorisation budgétaires font l'objet de justifications détaillées et explicites.

V- MISE EN OEUVRE DES RECETTES ET DES DEPENSES

5.1 Les modifications des budgets publics éventuellement nécessaires dans le courant de l'exercice, sont présentées dans les mêmes formes que celles suivies pour le budget initial.

5.2 La situation de l'exécution budgétaire fait l'objet périodiquement, en cours d'année, de rapports publics.

5.3 Chaque étape du processus d'exécution de la dépense et de la recette est clairement définie, sans confusion, ni duplication. Les responsabilités de chacun des acteurs concernés, et leurs modalités de contrôle et de sanctions, négatives ou positives, sont formellement explicitées.

5.4 Les comptes définitifs, contrôlés et accompagnés des rapports de contrôle, permettent chaque année, de vérifier le respect des autorisations budgétaires ainsi que l'évolution du patrimoine de l'Etat. Ils sont établis dans le respect des principes, règles et pratiques comptables internationalement reconnus. Ces comptes sont présentés au Parlement et publiés avant la présentation du budget suivant.

5.5 Les activités et les finances des administrations publiques sont soumises à un contrôle interne.

5.6 Les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des Comptes, dont la création est obligatoire dans chaque Etat membre.

Le programme et les méthodes de travail de la Cour des Comptes ainsi que les conclusions de ses travaux sont établis en toute indépendance du pouvoir exécutif.

5.7 La Cour des Comptes rend publics tous les rapports qu'elle transmet au Parlement, au Gouvernement et au Président de la République. Elle publie également ses décisions particulières sur son site web s'il existe et dans au moins deux grands journaux nationaux de grande diffusion. Un suivi de ses recommandations est organisé et les résultats de ce suivi sont régulièrement portés à la connaissance du public.

5.8 Les administrations statistiques peuvent collecter, traiter et diffuser les informations en toute indépendance par rapport aux autorités politiques.

VI- INFORMATION DU PUBLIC

6.1 La publication, dans des délais appropriés, d'informations sur les finances publiques est définie comme une obligation légale de l'administration publique.

6.2 Le calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques est annoncé au seuil de chaque année et respecté.

6.3 L'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers sont organisés dans un souci de pédagogie et d'objectivité ; la presse, les partenaires sociaux et d'une façon générale tous les acteurs de la société civile sont encouragés à participer à la diffusion des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques.

6.4 L'ensemble des informations et documents relatifs aux finances publiques mentionnés dans le présent Code de transparence sont publiés par les institutions compétentes sur leur site internet dès qu'ils sont disponibles.

6.5 Un guide synthétique budgétaire clair et simple est diffusé, à destination du grand public, à l'occasion du budget annuel pour décomposer les grandes masses des recettes et des dépenses ainsi que leur évolution d'une année à l'autre.

VII- INTEGRITE DES ACTEURS

7.1 Les détenteurs de toute autorité publique, élus ou hauts fonctionnaires, font une déclaration de leur patrimoine en début et en fin de mandat ou de fonction. Une loi spécifique précise les conditions et le périmètre d'application de ce principe et définit les infractions et sanctions de tout enrichissement illicite.

7.2 Le comportement des agents de l'Etat est régi par des règles déontologiques claires et largement connues de tous. Un code de déontologie spécifique aux élus, inspiré des principes du présent Code de transparence, est établi par le Parlement. Les règles et procédures disciplinaires de la fonction publique sont renforcées en ce qui concerne les infractions en matière de finances publiques.

7.3 Des sanctions, prononcées dans le respect des règles de l'Etat de droit, sont prévues à l'encontre de tous ceux qui, élus ou fonctionnaires, ont à connaître ou à gérer des deniers publics. La non dénonciation à la justice de toute infraction à ces règles par un agent public qui en aurait eu connaissance est sanctionnée pénalement.

7.4 Les procédures et les conditions d'emploi dans la fonction publique sont fixées par la loi. Nul ne peut être nommé ou affecté dans un poste comportant des responsabilités financières sans qu'ait été vérifiées préalablement ses compétences techniques, ses aptitudes professionnelles et les garanties déontologiques qu'il présente. Des programmes de formation adaptés entretiennent et actualisent ces compétences.

7.5 Les administrations et services en charge de la gestion des finances publiques disposent des conditions financières, matérielles et morales nécessaires à la bonne exécution de leurs missions.

7 6 Les administrations financières, fiscales et douanières sont protégées par la loi de toute influence politique. Elles veillent au respect des droits des contribuables et à l'information du public à intervalles réguliers de leurs activités.

7 7 Toutes les ressources de fonctionnement des administrations, y compris les ressources spécifiques qu'elles tirent de leur activité propre sont entièrement intégrées dans les comptes publics et récapitulées chaque année dans un document transmis au Parlement.

7.8 Les conditions, modalités et sources de financement des partis politiques sont fixées dans une loi spécifique.

7.9 Les budgets et comptes des institutions et organes constitutionnels sont établis et gérés dans les mêmes conditions de transparence, de sincérité et de contrôle que celles qui sont définies par le présent Code pour l'ensemble des administrations.