

REPUBLIQUE DE CÔTE D'IVOIRE

Union – Discipline – Travail



LOI ORGANIQUE N°2014-337 DU 5 JUIN 2014
PORTANT CODE DE TRANSPARENCE
DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

La loi organique portant code de transparence décrit les principes et obligations que l'Etat respecte dans la législation comme dans la pratique, pour la gestion des finances publiques.

Le Code de transparence comporte 7 volets, qui font chacun l'objet d'une fiche synthétique, respectivement relatifs :

- au cadre juridique de la transparence ;
- aux attributions et responsabilités ;
- aux budgets publics ;
- au contrôle et contentieux de l'activité financière ;
- aux sanctions des atteintes aux règles de la transparence ;
- à l'intégrité des acteurs ;
- à l'accès du public à l'information.

Ce document a été réalisé par le projet « Institut des Finances »

POURQUOI UNE LOI ORGANIQUE PORTANT CODE DE TRANSPARENCE ?

Pour affirmer des principes et obligations clairs au regard de l'orthodoxie financière et de la gestion saine et transparente des finances publiques.

L'application de la loi organique portant Code de Transparence dans la gestion des Finances Publiques apportera une contribution majeure en matière de gouvernance. Les administrations publiques seront plus comptables, et donc plus responsables, de leurs obligations. La compréhension par les populations de l'action publique sera facilitée.

L'argent public est au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie. La collecte et l'utilisation des fonds publics doivent en respecter les principes, de **légalité**, de **transparence**, de **contrôle démocratique** et de **responsabilité**.

Composante essentielle d'une bonne gouvernance, la transparence des finances publiques est déterminante pour la stabilité macroéconomique et une croissance de qualité.

Les institutions de l'Etat sont gardiennes de ce bien commun et ont chacune leurs missions et responsabilités dans sa préservation et son usage pour le bien de tous.

QU'EST-CE QUE LA TRANSPARENCE ?

Au sens de la loi organique, la transparence est la franchise, l'intégrité, la loyauté et la clarté dans l'exercice des responsabilités et des fonctions assignées. Elle est la qualité de ce qui fait paraître la vérité toute entière sans l'altérer.

Elle traduit la volonté des pouvoirs publics de **faire connaître à la société civile** la situation des finances publiques, les structures et le fonctionnement des administrations publiques de l'Etat, l'organisation, les procédures et la gestion de l'argent public, les impacts des finances publiques sur l'économie à court et moyen terme.

Plus spécifiquement:

- La transparence des finances publiques **nécessite une information exhaustive et fiable**, sur les activités des administrations publiques, pour contribuer à la prise de décisions de politiques économiques et améliorer la qualité de ces décisions. Elle met en lumière les risques qui peuvent peser sur les perspectives budgétaires et ainsi favoriser une réaction plus rapide et mieux adaptée.
- La transparence des finances publiques **permet à la société d'obtenir les informations dont elle a besoin pour veiller à ce que les autorités répondent de leurs choix**.
- Des administrations publiques plus transparentes bénéficient également d'un **meilleur accès aux marchés de capitaux internationaux**. La surveillance plus étroite exercée par la société civile et les marchés internationaux incite par ailleurs les gouvernements à mener des politiques économiques saines et à assurer une plus grande stabilité financière.

Les procédures de gestion des finances publiques sont **encadrées par un dispositif constitutionnel, législatif et réglementaire**.

Le code de transparence s'applique à toute l'administration publique (ensemble des institutions, des unités administratives centrales, déconcentrées, des établissements publics nationaux et entreprises publiques).

FICHE 1 : LE CADRE JURIDIQUE DE LA TRANSPARENCE

Les règles édictées visent à la fois à : protéger le contribuable, moraliser la dépense et la recette publique, et protéger l'équilibre budgétaire déterminé par la loi de finances.

Protéger le contribuable

- En énonçant que les règles relatives à l'assiette, au taux et au recouvrement des impositions de toute nature sont définies par la loi.
- En prévoyant que le système fiscal consacre l'égalité de tous les citoyens face à l'impôt.

Moraliser la dépense publique

- Les opérations financières sont régies par les principes budgétaires classiques (unité, universalité, annualité, spécialité, équilibre) et le Code introduit un nouveau principe de sincérité. Ce dernier implique que les lois de finances présentent, de façon fidèle et fiable, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. La sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions pouvant raisonnablement en découler.
- Une dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a pas été au préalable définie dans un texte, législatif ou réglementaire, régulièrement adopté et publié.
- La réglementation applicable aux passations de marchés publics et de délégations de service public doit être conforme au présent Code. Les dossiers d'appel d'offres doivent ainsi contenir des informations complètes, et il est interdit aux autorités contractantes et aux candidats à un marché public de s'adonner à des pratiques de corruption ou à des manœuvres frauduleuses.

Moraliser la recette publique

- 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 services publics, sont clairs et rendus publics.
- Tous les actifs de l'Etat sous forme de participations dans le secteur bancaire doivent être identifiés dans les documents budgétaires.
- Les ventes de biens publics s'effectuent de manière ouverte et les transactions font l'objet d'une information spécifique.
- Toute concession de droit d'utilisation ou d'exploitation d'actifs publics, ainsi que les partenariats public – privé, doivent être subordonnés à l'autorisation préalable du Parlement habilitant le Gouvernement à procéder à ladite opération.

Protéger l'équilibre budgétaire déterminé par la loi de finances

- En stipulant que toute décision gouvernementale ayant un impact financier doit donner lieu à un chiffrage de l'impact budgétaire de cette décision.

FICHE 2 : ATTRIBUTIONS ET RESPONSABILITES

Les principes posés dans ce volet du Code définissent, d'une part, la répartition des compétences entre les différentes institutions et, d'autre part, les obligations de l'exécutif.

La répartition des compétences

- Au sein 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.
- La répartition des compétences, des charges et des moyens financiers entre les différentes personnes publiques, et les relations financières qu'elles entretiennent entre elles, sont clairement définies par la loi et font l'objet d'une information globale, claire et cohérente.
- Les compétences et responsabilités respectives du Gouvernement et du Parlement sont clairement définies en application de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances.
- En matière budgétaire, le Parlement est appelé à délibérer chaque année sur le projet de budget de l'Etat et sur son exécution.
- Les juridictions financière et administratives sont respectivement compétentes pour examiner les comptes publics, vérifier la régularité de l'exécution des budgets et statuer sur les litiges et contentieux fiscaux.

Les obligations de l'exécutif

- Un calendrier budgétaire annuel de préparation du budget est établi.
- Les parlementaires disposent d'un droit d'information et de communication sans réserve sur tous les aspects relatifs à la gestion des deniers publics.
- Les dispositions relatives aux transferts des bénéfices des sociétés à participations financières publiques ou aux paiements de dividendes à l'Etat doivent être clairement définies.

FICHE 3 : BUDGETS PUBLICS

Ce volet vise à affirmer la nécessité d'une vision pluriannuelle des finances publiques et à édicter des règles ayant pour objectifs : la production d'une information exhaustive, une préparation et une exécution transparente du budget.

La nécessité affirmée d'une vision pluriannuelle

- Le budget de l'Etat s'insère dans un cadre global de politique macroéconomique, financière et budgétaire à moyen terme (3 ans), qui est cohérent avec les engagements pris en application du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité au sein de l'UEMOA.
- Le Gouvernement publie, au minimum 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.

L'édition de règles visant à produire une information exhaustive

- Le Gouvernement publie, au moins une fois par an, des informations détaillées sur le niveau et la composition de son endettement, de ses actifs financiers, de ses principales obligations non liées à la dette (droits acquis sur les retraites, garanties accordées) et sur ses avoirs en ressources naturelles.
- La documentation budgétaire rend compte de la situation financière consolidée des collectivités décentralisées, des organismes de protection sociale et des finances des sociétés et établissements publics.
- Le solde du budget de l'Etat est arrêté dans la loi de finances. La justification des soldes concourant au solde consolidé avec les soldes budgétaires des autres entités publiques figure dans les annexes de la loi de finances.

L'édition de règles visant une présentation transparente du budget

- Les budgets annuels sont réalistes et sincères dans leur prévision.
- Les budgets et comptes publics couvrent l'ensemble des opérations budgétaires et extrabudgétaires de l'administration publique.
- 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.
- 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, apparaît de façon détaillée dans la présentation du budget.
- Les lois de finances rectificatives sont présentées dans les mêmes conditions que la loi de finances initiale.
- Chaque catégorie de dépense 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.

- La nomenclature doit être la même pour toutes les administrations publiques ou être compatible et conçue pour être invariable dans le temps.
- Une comparaison des résultats et des objectifs des principaux programmes budgétaires représentatifs des politiques publiques est communiquée au Parlement chaque année au moyen des rapports annuels de performance.

L'édition de règles visant une exécution transparente du budget

- Le Gouvernement s'engage à soumettre, chaque année, le projet de budget de l'année suivante au vote du Parlement. Le budget adopté par le Parlement est promulgué par le Président de la République. Le Gouvernement exécute le budget conformément aux lois et règlements en vigueur.
- Les budgets des Institutions et Organes Constitutionnels sont établis et gérés dans les mêmes conditions que ceux des autres administrations.
- Sauf dérogations admises par la LOLF, la chaîne de la dépense publique comporte les quatre étapes suivantes : engagement, liquidation, ordonnancement et paiement.
- Les recettes d'impôts directs font l'objet de constatation des droits, liquidation et émission d'ordres de recettes, avant prise en charge pour recouvrement par le comptable. Les recettes d'impôts indirects sont recouvrées par le comptable sur la base des déclarations des contribuables.
- La situation de l'exécution budgétaire fait l'objet périodiquement, en cours d'année, de rapports publics. Tout écart significatif entre une prévision budgétaire et le résultat effectif correspondant, ainsi que toute proposition de révision de prévision et d'autorisation budgétaire, font l'objet de justifications détaillées et explicites. Les modifications des budgets publics doivent être ratifiées par les lois de finances rectificatives.

FICHE 4 : CONTROLE ET CONTENTIEUX DE L'ACTIVITE FINANCIERE

Ce volet expose le double contrôle auquel doivent être soumises les finances publiques : un contrôle interne et un contrôle externe à la fois juridictionnel et parlementaire. Il expose également les règles devant s'appliquer en cas de contentieux et d'arbitrage.

Le contrôle interne des finances publiques

- Exercé par l'administration elle-même au sein de ses services, ce contrôle vise à assurer une bonne application de la réglementation et des procédures en matière financière.
- Le contrôle administratif peut s'exercer a priori, de façon concomitante ou a posteriori des opérations.

Le contrôle juridictionnel des finances publiques

- Les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes, dont l'existence et l'indépendance doivent être garanties par la loi.
- La Cour des comptes juge les comptes des comptables principaux de l'Etat.
- Elle dispose d'un pouvoir de contrôle sur les services de l'Etat, des établissements publics et des collectivités décentralisées. Elle est également chargée de la vérification des comptes et du contrôle de la gestion des entreprises publiques.
- Dans les trois mois suivant chaque mandat, la Cour des comptes procède à un audit de la situation globale des finances publiques.
- Les résultats des contrôles de la Cour des comptes sont publiés et rendus accessibles au public. Un suivi des recommandations de la Cour des comptes est organisé et régulièrement porté à la connaissance du public.

Le contrôle parlementaire des finances publiques

- Le Parlement contrôle les opérations financières de l'Etat sur la base du rapport spécial et du certificat de conformité établis par la Cour des comptes, ainsi que du projet de loi de règlement.
- Il peut diligenter toute mission d'audit ou d'étude destinée à l'éclairer.

Les contentieux et arbitrages

- Les organes compétents en la matière sont : les juridictions, les structures de régulation ou toute autre instance légalement instituée.

FICHE 5 : SANCTIONS DES ATTEINTES AUX REGLES SUR LA TRANSPARENCE

Ce volet pose les principes de base en matière d'atteinte aux règles et de sanctions applicables.

- Les élus, fonctionnaires, agents publics ou toute autre personne, dont la responsabilité est engagée dans des infractions aux règles d'exécution des recettes, des dépenses ou de gestion des biens, au détriment de l'Etat, de diverses collectivités publiques ou d'organismes financés sur fonds publics, en violation des règles prescrites dans le présent code, sont passibles de sanctions disciplinaires et pécuniaires prévues par les textes en vigueur.
- La non-dénonciation à la justice ou à toute autre autorité compétente de toute infraction à ces règles par un agent public qui en aurait eu connaissance est passible de sanctions disciplinaires.
- Les actes juridiques pris en violation des dispositions du présent Code sont nuls.

FICHE 6 : INTEGRITE DES ACTEURS

Ce volet édicte des règles strictes concernant les obligations et sanctions des acteurs de l'exécution budgétaire, mais il comporte aussi des mesures relatives aux droits et à la protection de ces acteurs.

Les obligations et sanctions des acteurs

- Les agents publics sont tenus : d'éviter les conflits d'intérêts, de se conformer à leurs obligations et engagements personnels, de ne jamais accepter ni solliciter de don ou faveur susceptible d'avoir une influence sur l'exercice de leurs fonctions, de respecter la confidentialité des informations détenues, de s'abstenir de toute activité politique susceptible d'ébranler la confiance du public dans leur capacité de s'acquitter impartialement de leur charge dans l'exercice de leurs fonctions.
- 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 définit les infractions et sanctions de tout enrichissement illicite.
- Les comportements des agents de l'Etat sont régis par des règles déontologiques claires, connues de tous et largement diffusées. Un code de déontologie des élus est établi par le Parlement.
- Les administrations financières, fiscales et douanières veillent au respect des droits des contribuables.

Les droits et la protection des acteurs

- Les procédures et conditions d'emploi dans la fonction publique sont fixées par la loi. Elles visent à assurer l'égalité de tous à l'accès à l'emploi public.
- Les personnes publiques sont tenues d'offrir des programmes de formation adaptés susceptibles d'entretenir et d'actualiser les compétences de leurs agents respectifs.
- L'Etat met à la disposition des administrations et services en charge de la gestion des finances publiques les moyens financiers et matériels nécessaires à la bonne exécution de leurs missions.
- Les administrations financières, fiscales et douanières sont protégées par la loi de toute influence politique.

FICHE 7 : ACCES DU PUBLIC A L'INFORMATION

Ce dernier volet pose les principes de base en matière de disponibilité et de fiabilité de l'information, et décline, par type d'opérations, les informations devant être rendues publiques.

La disponibilité et la fiabilité de l'information

- Les administrations financières, fiscales et douanières rendent publiquement compte de leurs activités à intervalles réguliers.
- Le calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques est annoncé au seuil de chaque année et respecté.
- Les informations et documents mentionnés dans le Code sont publiés par les institutions compétentes sur leur site internet dès leur disponibilité.
- L'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire et de ses enjeux est assurée.
- Un guide synthétique budgétaire clair et simple est diffusé à l'occasion du budget annuel.
- L'administration s'oblige à mettre à la disposition du public des documents explicatifs pour l'application des règles et des lois nouvelles relatives aux finances publiques.
- Les conditions, les modalités, les montants et les sources de financement des partis politiques sont transparents et font l'objet de publication.
- L'Etat s'engage à mettre en place un organisme national de statistiques avec un statut d'institution indépendante, protégée par une loi.

Les informations relatives à l'élaboration du budget

- Le calendrier de préparation du budget est mis à la disposition du grand public.
- Les règles d'attribution des crédits et de choix des dépenses sont rendues explicites et accessibles au public.
- Le chiffrage de l'impact budgétaire des décisions gouvernementales est rendu public.

Les informations relatives à l'exécution du budget

- La situation de l'exécution budgétaire fait l'objet périodiquement, en cours d'année, de rapports publics.
- Les comptes définitifs, contrôlés et accompagnés des rapports de contrôle, sont publiés avant la présentation du budget suivant.
- La Cour des comptes rend publics tous ses rapports.

Les informations relatives à la situation financière, patrimoniale et aux ressources naturelles nationales

- Le Gouvernement s'engage à publier des informations détaillées sur le niveau et la composition de son endettement, de ses actifs financiers ainsi que sur les garanties accordées.
- Le Gouvernement s'engage à publier régulièrement des informations détaillées sur ses avoirs en ressources naturelles.
- La vente ou la cession de biens appartenant au patrimoine de l'Etat font l'objet d'une large diffusion.

Les informations relatives aux relations entre l'Etat et le secteur privé

- Les passations de marchés sont réalisées en conformité avec le code des marchés publics.
- L'Etat s'engage à rendre publiques toutes les dispositions relatives aux contrats passés entre l'administration et les entreprises publiques ou privées d'exploitation des ressources naturelles et les entreprises exploitant des concessions de service public.



Le projet Institut des Finances est issu d'un partenariat entre le Ministère de l'Economie et des Finances ivoirien et son homologue français en date du 29 juin 2012. Il est financé à hauteur d'un million d'euros par la Direction Générale du Trésor français.

Il vise à mettre en place une structure transversale de renforcement des capacités des agents des administrations économiques et financières. Sont ainsi concernés les 11 750 agents des Ministères du Budget, de l'Economie et des Finances, mais également les agents des « pôles financiers » des autres Ministères, les membres de la Chambre des Comptes, les gestionnaires des collectivités locales et des établissements publics, à travers deux types de formations.

Les formations générales ont pour but de sensibiliser sur certains thèmes d'actualité communs tous les agents des Ministères du Budget, de l'Economie et des Finances. Elles ont démarré le 15 avril 2013 et ont permis de former, à fin juillet 2014, un total de 4 450 agents. Elles sont délivrées par une équipe pédagogique de 45 formateurs internes occasionnels.

Les formations transverses ont à la fois pour objectif d'adopter les standards internationaux et d'uniformiser les pratiques sur des thématiques partagées telles que la gestion des ressources humaines, le management, le pilotage et la mesure de la performance, ou encore l'audit et l'évaluation. Ces formations ont débuté en juin 2013 et 760 agents en ont déjà bénéficié à fin juillet 2014, dont les Directeurs des Ressources Humaines de tous les Ministères et de certains établissements publics. Elles ont été réalisées soit par des formateurs internes, soit par des experts publics français. Un film pédagogique sur « l'accueil dans les services » a également été réalisé et mis à disposition des services de communication de tous les Ministères.

L'Institut des Finances a aussi réalisé un guide de la Loi Organique relative aux Lois de Finances.