

# Application du code de Transparence en zone UEMOA

BILAN FIN 2016

La directive relative à la Transparence est globalement appliquée de façon satisfaisante. Des marges de progrès importantes existent toutefois, notamment sur le volet contrôle externe. Des écarts importants entre les pays existent toutefois ; ils recouvrent les écarts constatés sur la mise en œuvre des réformes de finances publiques, et corroborent l'idée que la transparence va de pair avec une meilleure gestion des finances publiques.

Cette note fait suite à la tournée de suivi-évaluation des réformes de finances publiques, conjointe entre la Commission de l'UEMOA et le Pôle, intervenue dans les huit pays de la zone entre août et novembre 2016.

## I. Un code de transparence dans la gestion des finances publiques

Adopté en 2009, le Code de transparence contient **les dispositions essentielles visant à mettre en œuvre des principes de bonne gestion dans les finances publiques**, à travers la légalité et la publicité des opérations financières publiques, la clarification des attributions et responsabilité des institutions, la définition d'un cadre économique, les règles structurantes d'élaboration et de présentation des budgets publics, l'exécution des recettes et des dépenses, l'information du public et l'intégrité des acteurs.

Il ne contient pas les dispositions techniques, présentes dans les cinq autres directives « techniques », **mais les principes structurants** qui s'attachent à la transparence.

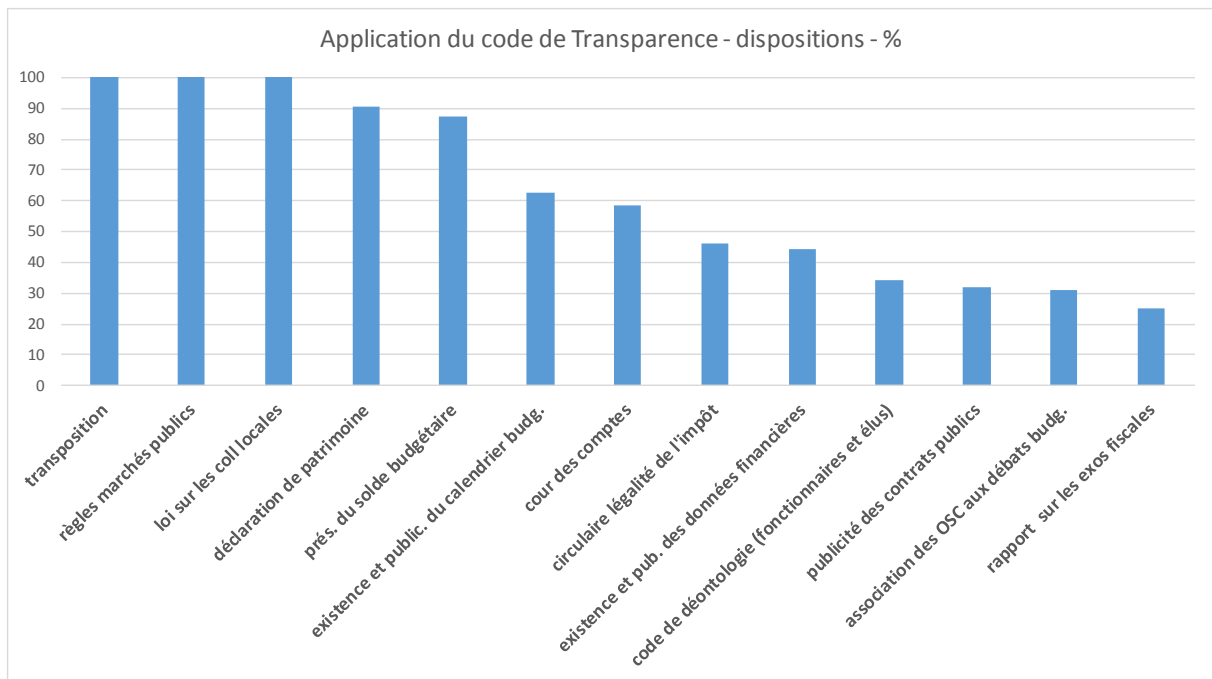
L'outil de suivi de la Commission de l'UEMOA – composé de 17 indicateurs, a permis, au second semestre 2016, d'en apprécier la mise en œuvre dans les huit Etats de la zone<sup>1</sup>.

## II. Bilan par dispositions : les mesures les plus délicates sont mal appliquées

Le bilan de la mise en œuvre des dispositions du Code est satisfaisant. Dans l'ensemble de la zone, quasiment les deux tiers (64%) des dispositions sont appliquées. Ce résultat est toutefois à relativiser :

- D'une part parce que **la transposition est déjà relativement ancienne** dans l'ensemble des Etats (fin 2012 pour le Sénégal, 2013 pour le Burkina et le Mali, 2014 pour la Côte d'Ivoire, le Niger et le Togo, 2015 pour la Guinée-Bissau et le Togo).
- D'autre part, parce que **certaines dispositions au contenu ambitieux, ou structurant, ne sont pas bien mises en œuvre.**

<sup>1</sup> Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.



Le graphique ci-dessus présente le taux d'application des dispositions du Code de transparence (moyenne zone UEMOA).

Les principaux enseignements suivants doivent en être tirés.

**Plusieurs dispositions structurantes sont bien mises en œuvre** (existence d'une réglementation relative au marchés publics, imposée par l'UEMOA ; loi organisant les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ; présentation claire du solde budgétaire au sein des Lois de finances).

**Quelques dispositions ambitieuses sont partiellement appliquées.** Ainsi, la plupart des Etats possèdent une réglementation obligeant les titulaires de l'autorité publique à déclarer leur patrimoine, mais l'application de cette réglementation reste souvent parcellaire.

En revanche, **plusieurs mesures essentielles sont encore trop mal appliquées.** Ainsi, le taux de 60% pour la clarté et la publicité du calendrier budgétaire annuel ne peut pas être considéré comme satisfaisant. Avec 46% d'application dans la zone, la faible mise en œuvre de la disposition requérant un rappel des règles qui entourent la légalité de l'impôt montre qu'il reste une opacité sur les questions fiscales.

Enfin, **les mesures les plus délicates politiquement ou complexes techniquement demeurent en souffrance** (rapport sur les exonérations fiscales, existence et publication de certaines données financières pour la second point, publicité des contrats liant l'administration pour le premier).

**La situation du contrôle externe des Cours des comptes est contrastée dans la zone.** Le Burkina Faso, le Niger, le Sénégal et le Togo ont mis en place des Cours globalement conformes aux dispositions des directives, mais leur activité n'est toutefois pas toujours celle attendue (notamment au Togo). Le Mali, la Côte d'Ivoire et le Bénin ne possèdent pas encore de Cour installée et conforme, mais les projets sont bien avancés dans les trois Etats, et les chambres ou sections des Comptes jouent un rôle réel.

### III. Bilan par Etat : un lien entre la transparence et l'avancée des réformes

Le bilan géographique reflète généralement la situation des Etats au regard de réformes de finances publiques, sans que cette corrélation puisse pour autant révéler une causalité.

Le tableau ci-dessous met en regard, pour chaque Etat, les résultats et le rang obtenu, parmi les pays de la zone UEMOA, en termes de transparence, et sur les autres directives. **Globalement, les pays ayant les meilleurs résultats en termes de transparence sont aussi ceux qui mettent le mieux en œuvre les réformes de finances publiques.**

	Burkina Faso	Sénégal	Côte d'Ivoire	Niger	Mali	Bénin	Togo	Guinée-Bissau
Transparence - en %	77	74	69	68	60	56	55	53
Rang : transparence	1	2	3	4	5	6	7	8
Moyenne toutes directives - hors transparence	57	65	65	42	66	56	45	15
Rang : moyenne toutes directives hors transparence - en %	4	2	3	7	1	5	6	8

**Lecture** : avec un taux d'application de 74%, le Sénégal se place 2<sup>ème</sup> au sein de l'UEMOA pour l'application du code de Transparence ; avec 65 %, il se place 2<sup>ème</sup> pour la mise en œuvre des autres directives (Loi de finances, Règlement général sur la comptabilité publique, Nomenclature budgétaire, Plan comptable, Tableau des opérations financières de l'Etat). **Les « rangs » ne font que refléter une situation statique au moment de l'évaluation, sans mesurer les progrès réalisés ni les projets des Etats. La moyenne « toutes directives » peut cacher des positionnements différents en fonction des directives considérées.**

La corrélation n'est pas vérifiée pour deux cas :

- Le Mali, qui obtient les meilleurs résultats sur le champ « réforme », mais n'est que cinquième pour la Transparence. Il faut relativiser ce résultat qui est principalement dû à l'absence de Cour des comptes conforme aux directives (la section des comptes jouant à l'heure actuelle un rôle important ; une Cour des comptes conforme ferait remonter le résultat de 17 points).
- La situation est moins claire pour le Niger, qui obtient de bons scores en termes de transparence, sans pour autant réussir à faire progresser substantiellement les réformes de finances publiques.

### IV. Quelles perspectives pour l'amélioration de la transparence en zone UEMOA ?

#### Sur le champ du contrôle externe

Les Cours des comptes à naître en Côte d'Ivoire, au Mali et au Bénin devraient concentrer les efforts désormais techniques ; ainsi que la Cour du Togo, en situation de faiblesse.

#### Sur les autres champs

Les actions doivent être distinguées entre des **actions de plaidoyer** (sur l'adoption de codes de déontologie au Togo et au Sénégal par ex., la transparence des données financières au Bénin par ex., la publication des calendriers budgétaires, les règles s'attachant à la légalité de l'impôt), et des **appuis d'ordre technique** (sur les dérogations fiscales, et l'établissement de certaines données financières complexes), ou **mixtes** (l'organisation de débats sur le budget et son exécution, et l'association des organisations de la société civile, par ex. en Côte d'Ivoire).