

loi portant Code de transparence
dans la gestion des finances publiques

EXPOSE DES MOTIFS

La consolidation et l'accélération de la croissance économique exigent une amélioration soutenue de la qualité de la gestion des finances publiques.

A cet effet, l'UEMOA a édicté la Directive n° 1/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

Le présent projet de loi est une transposition de la directive communautaire dans le droit interne sénégalais.

Le Code vise à garantir une gestion transparente, efficace et économe des ressources financières publiques dans l'espace communautaire. Il repose sur les principes suivants :

- l'existence d'un dispositif légal et réglementaire clair qui décrit la procédure d'élaboration et d'exécution du budget ;
- la forte implication des organes délibérants dans le processus d'identification des orientations budgétaires de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics ou des autres organismes décentralisés ;
- le contrôle effectif de l'exécution du budget par les organes délibérants et la reddition régulière des comptes par les organes exécutifs ;
- la formulation de règles transparentes régissant la passation des marchés publics, les délégations de service public et les partenariats public-privé ;
- l'information complète et régulière des citoyens sur les choix budgétaires ;
- l'intégrité des principaux responsables dans la mise en œuvre du budget.

Telle est l'économie du présent projet de loi.

REPUBLIQUE DU SENEGAL

.....
Un Peuple-Un But-Une Foi

Loi n° 2012-22
portant Code de Transparence dans la
Gestion des Finances publiques.

L'Assemblée nationale a adopté, en sa séance du mardi 18 décembre 2012,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article premier : Est adopté « le Code de transparence dans la gestion des finances publiques » tel qu'annexé à la présente loi dont il fait partie intégrante.

Article 2 : La préparation et l'adoption des textes se rapportant directement ou indirectement à la gestion des finances publiques se font conformément aux principes et règles définis par ledit Code.

Les dispositions de l'alinéa premier du présent article s'appliquent notamment à la préparation et à l'adoption des documents suivants :

- les lois de finances ;
- le règlement général sur la comptabilité publique ;
- le plan comptable de l'Etat ;
- la nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- le tableau des opérations financières de l'Etat ;
- le plan comptable et la nomenclature budgétaire des collectivités locales.

Article 3 : L'application, par les administrations publiques, des principes et règles édictés dans le présent Code, fait l'objet d'une évaluation annuelle. Le dispositif d'évaluation est institué par décret.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Dakar, le 27 décembre 2012

Par le Président de la République
Le Premier Ministre


Abdoul MBAYE


Macky SALL

ANNEXE

CODE DE TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

1. ATTRIBUTION ET RESPONSABILITÉ DES INSTITUTIONS

- 1.1. Les compétences et responsabilités respectives du Gouvernement et de l'Assemblée nationale 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.
- 1.2. 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.
- 1.3. A l'intérieur du Gouvernement, le rôle et les responsabilités respectifs du ministre chargé des Finances, des autres ministres et du chef du Gouvernement sont clairement définis ; les grandes options de politique budgétaire sont arrêtées collégalement par le Gouvernement.
- 1.4. 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, de délégations de service public et de contrats de partenariat public/privé, sont clairement identifiées.
- 1.5. Une comparaison des résultats et des objectifs, tant financiers que physiques, des principaux programmes budgétaires représentatifs des politiques publiques, est communiquée à l'Assemblée nationale chaque année et rendue publique.
- 1.6. 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 communiqué à l'Assemblée nationale et rendu public.

- 1.7. Dans les trois mois suivant chaque nouveau mandat présidentiel, 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.

Ce rapport, audité par la Cour des Comptes, est publié dans les trois mois suivants.

- 1.8. 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.

2. CADRAGE MACRO-ÉCONOMIQUE

- 2.1. 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.

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

- 2.3. 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) et les avoirs en ressources naturelles.

- 2.4. A l'appui des documents budgétaires, une description des principales mesures de dépenses et de recettes est fournie sur la base des objectifs de 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.

3. ÉLABORATION ET PRÉSENTATION DES BUDGETS PUBLICS

- 3.1. Est établi et rendu public un calendrier annuel de préparation du budget. Ce calendrier notamment prévoit, dans un délai raisonnable précédant le dépôt des projets de loi de finances, la formulation par le Gouvernement, d'un rapport précisant les hypothèses économiques, les grandes orientations budgétaires pour l'année à venir et les principales mesures du prochain projet de budget. Ce rapport fait l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale.
- 3.2. En matière budgétaire, l'Assemblée nationale délibère chaque année sur le projet de budget de l'Etat et sur l'exécution du budget. Les députés disposent d'un droit d'information et de communication sans réserve sur tous les aspects relatifs à la gestion des deniers publics.
- 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 administrations décentralisées et celles des organismes de protection sociale, est publié dans des documents annexes aux lois de finances.
- 3.4. La documentation budgétaire rend compte de la situation financière consolidée des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale et des finances des sociétés, établissements, agences et autres organismes publics.
- 3.5. Les budgets annuels sont réalistes et sincères tant dans leurs prévisions de dépenses que de recettes.
- 3.6. Les budgets et comptes publics, dans un souci d'exhaustivité, couvrent l'ensemble des opérations budgétaires et extrabudgétaires de l'administration publique. Toutes les ressources de fonctionnement des administrations, y compris les ressources spécifiques qu'elles tirent de leurs activités propres sont entièrement intégrées dans les comptes publics et récapitulées chaque année dans un document transmis à l'Assemblée nationale.
- 3.7. Aucune recette ne peut être affectée à une dépense prédéterminée, sauf lorsqu'un lien économique réel existe entre une recette donnée et la dépense qu'elle finance.

- 3.8. Les données financières sont présentées sur une base brute, en distinguant les recettes, les dépenses et les opérations 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.
- 3.9. 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.
- 3.10. Des informations comparables à celles du budget de l'année sont fournies sur l'exécution du budget de l'année précédente ; les changements de règle et de périmètre de budgétisation opérés d'une année à une autre sont signalés de façon à disposer de séries homogènes dans le temps.
- 3.11. Tout écart significatif entre une prévision budgétaire et le résultat effectif correspondant ainsi que toute proposition de révision et d'autorisations budgétaires font l'objet de justifications détaillées et explicites.
- 3.12. 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 sous réserve des possibilités offertes au Ministre chargé des Finances par la loi.

4. LÉGALITÉ ET TRANSPARENCE DES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES

- 4.1. 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 donnée aux contribuables.
- 4.2. Le produit de toutes les recettes, y compris celles liées aux activités de mise en valeur des ressources naturelles et à l'assistance extérieure, apparaît de façon détaillée et justifiée dans la présentation du budget annuel.
- 4.3. Les contestations liées aux obligations fiscales et non fiscales sont examinées dans des délais raisonnables.

- 4.4. Aucune dépense publique ne peut être engagée et payée, si elle n'est préalablement définie dans un texte législatif ou réglementaire 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.
- 4.5. La réglementation applicable aux passations de marchés publics, aux délégations de service public et aux contrats de partenariat public/privé est conforme au présent Code de transparence ainsi qu'aux normes et meilleures pratiques internationales.
- 4.6. 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.
- 4.7. Les relations entre l'administration publique et les entreprises publiques sont régies par des dispositions claires et accessibles au public.
- 4.8. Les concessions de droit d'utilisation ou d'exploitation d'actifs publics ainsi que les partenariats public/privé, s'appuient sur des bases juridiques formelles et explicites.
- 4.9. Les ventes de biens publics s'effectuent de manière ouverte, et les transactions importantes font l'objet d'une information spécifique.
- 4.10. 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.

5. CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

- 5.1. 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, leurs modalités de contrôle ainsi que les sanctions prévues, négatives ou positives, sont formellement explicitées.
- 5.2. 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. Les comptes de l'année n-1 sont déposés à l'Assemblée nationale avant la présentation du budget de l'année n+1.

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

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

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

6. INFORMATION DU PUBLIC

6.1. L'Administration publique publie, dans des délais appropriés, les informations sur les finances publiques.

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, est organisée dans un souci de pédagogie et d'objectivité, notamment après le débat sur les orientations budgétaires. 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, notamment sur leur site internet, dès qu'ils sont disponibles.

6.5. A l'occasion de l'adoption du budget annuel, un guide budgétaire, synthétique et clair ; décomposant les grandes masses des recettes et des dépenses et retraçant leur évolution d'une année à l'autre, est diffusé à l'intention du grand public.

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

6.7. La Cour des Comptes rend public tous les rapports qu'elle transmet au Président de la République, à l'Assemblée nationale et au Gouvernement. Elle publie également ses décisions particulières sur son site web s'il existe ou 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.

6.8. Les administrations statistiques collectent, traitent et diffusent les informations en toute indépendance.

7. INTÉGRITÉ 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 et éthiques claires et largement connues de tous. Un code de déontologie spécifique aux élus, inspiré des principes du présent Code de transparence, est établi par l'Assemblée nationale. Les règles et procédures disciplinaires de la fonction publique sont précisées. Les sanctions 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 agents publics, ont violé les règles régissant les 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'aient été vérifiées préalablement ses compétences techniques, ses aptitudes professionnelles et les garanties déontologiques et éthiques qu'il présente. Des programmes de formation adaptés entretiennent et actualisent ces compétences.

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

7.6. Les administrations financières, notamment 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. Les conditions, modalités et ressources de financement des partis politiques sont fixées dans une loi spécifique.

7.8. Les budgets et comptes des administrations des institutions constitutionnelles, des collectivités locales, des établissements publics, des agences, des autorités administratives indépendantes et autres organismes publics autonomes 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 de l'Etat.