

## **Comprendre le Code révisé des bonnes Pratiques de Transparence fiscale.**

Le code révisé, développé par le Fond monétaire international, offre une vue d'ensemble concise des éléments prévus d'un système de gestion financière sain, et vaut la peine d'être lu dans sa totalité. Il traite de la gestion des fonds publics. Les normes imposées aux gouvernements coïncident avec les meilleures pratiques internationales et sont fondamentales pour la transparence et la responsabilité dans la gestion fiscale. Bien que le code se concentre sur les responsabilités des gouvernements nationaux, un manuel rédigé pour l'accompagner dit que les gouvernements sous-nationaux doivent aussi observer les rubriques applicables, par exemple, aux rapports.<sup>1</sup>

### **Transparence**

- Le code souligne la nécessité que les processus de budget soient “transparents”, avec des objectifs, des risques et des politiques bien définis.<sup>2</sup> Les informations budgétaires doivent être présentées de façon à “faciliter l'analyse de la politique et à promouvoir la responsabilité”.<sup>3</sup>
- “La transparence n'est pas bien définie, mais la norme donne des indications sur les questions utiles que la société civile devrait poser sur l'évaluation par les pairs.
- “Transparent ” signifie qu'il doit y avoir des opportunités d'examen, mais il n'y a aucune clarté sur les mesures à prendre pour assurer cela, ou sur l'importance des opportunités à fournir. Par exemple, l'examen de la législature est clairement une composante nécessaire, mais pas nécessairement suffisante, surtout dans les sociétés où les parlements sont dominés par des cadres puissants, ou par les partis politiques dominants.
- Il n'y a aucun critère qui précise jusqu'où la documentation fiscale doit être distribuée: il n'est pas clair s'il suffit, selon le code, qu'elle soit disponible chez un dépositaire gouvernemental, ou si elle doit être librement disponible sur l'internet, par exemple.
- Du point de vue de la société civile, la transparence aurait peu de sens si cette documentation n'était pas disponible sous plusieurs formes, et si le gouvernement n'avait pas des procédures simples en place pour assurer que la documentation est rapidement disponible.

### **Clarté des rôles et des règlements**

- Le code exige que la formulation des pouvoirs des différents organismes de dépenses, comptables et de surveillance, des lois, des procédures et des mécanismes soit “claire” et facilement disponible. Cependant, la clarté et la disponibilité ne sont pas définies.

---

<sup>1</sup> Fiscal Affairs Department International Monetary Fund, 'Manual on Fiscal Transparency'. Washington DC: International Monetary Fund, 2001, p4

<sup>2</sup> International Monetary Fund, 'Code of Good Practices on Fiscal transparency'. Section 3.1

<sup>3</sup> Ibid Section 3.2

- Pour être utiles il faudrait que les structures légales et administratives soient publiées, disponibles en plusieurs formats dans les pays, et soutenues par un véritable engagement de la part du gouvernement de les mettre à la disposition de tous ceux qui souhaitent les consulter.
- Le code exige que les rôles et les responsabilités des différentes institutions soient bien définies: le secteur gouvernemental doit être distinct du secteur public et de l'économie en général, et les rôles de politique et de gestion dans le secteur public doivent être clairs et révélés au public.<sup>4</sup>
- Il faut définir les structures et les fonctions du gouvernement et les responsabilités des différents niveaux et branches du gouvernement.<sup>5</sup>
- Il faut établir des mécanismes pour gérer les activités budgétaires et extrabudgétaires.<sup>6</sup>
- Les relations entre les agences du secteur public gouvernemental et non gouvernemental doivent être basées sur des arrangements clairs.<sup>7</sup>
- La participation du gouvernement dans le secteur privé doit se faire d'une manière transparente.<sup>8</sup> [1.1.5]
- Un "cadre clair légal et administratif" doit exister pour la gestion fiscale<sup>9</sup>: les lois budgétaires, et les règlements administratifs faciles d'accès doivent régir l'utilisation des fonds publics<sup>10</sup>; les impôts et les revenus doivent avoir "une base légale explicite"<sup>11</sup>; des critères précis doivent guider la discrétion administrative dans leur application; et les normes éthiques pour les fonctionnaires doivent être claires et rendues publiques.<sup>12</sup> L'octroi d'une plus grande discrétion aux fonctionnaires, bien que ce ne soit pas formellement défendu par le code, semblerait être contre son esprit.
- Les procédures pour l'exécution et le contrôle des dépenses approuvées et la collecte des revenus doivent être précisés clairement. Cela comprend le besoin d'un système compatible intégré qui fournit une "base fiable pour évaluer le paiement des arriérés."<sup>13</sup>

### **Rapport Complet**

- Diverses dispositions cherchent à minimiser le degré jusqu'où les gouvernements peuvent éviter de révéler leurs activités fiscales, en exigeant que certains éléments comme les dépenses extrabudgétaires, les passifs de prévoyance, les arriérés accumulés et les activités « quasi

---

<sup>4</sup> Ibid, Section 1.1

<sup>5</sup> Ibid, Sections 1.1.1-1.1.2

<sup>6</sup> Ibid, Section 1.1.3

<sup>7</sup> Ibid, Section 1.1.4

<sup>8</sup> Ibid, section 1.1.5

<sup>9</sup> Ibid, Section 1.2

<sup>10</sup> Ibid, Section 1.2.1

<sup>11</sup> Ibid, Section 1.2.2

<sup>12</sup> Ibid, Section 1.2.3

<sup>13</sup> Ibid, section 3.3.1

- fiscales » des organismes parastataux paraissent dans un rapport complet.
- La documentation budgétaire doit faire état de la “nature et de la signification fiscale” des passifs de prévoyance et des dépenses fiscales du gouvernement central, et des activités quasi fiscales ; faire un rapport complet sur le niveau et la nature de ses dettes et avoirs financiers ; et quand les niveaux sous-nationaux sont importants, la situation fiscale combinée doit être publiée.<sup>14</sup>
  - Les dépenses doivent être classées par catégorie économique, administrative et fonctionnelle, et les dépenses extrabudgétaires doivent être rapportées de la même façon.<sup>15</sup>
  - Une déclaration d’objectifs pour les programmes budgétaires les plus importants doit être fournie. Quand il y a des activités quasi-fiscales par des agences non gouvernementales du secteur public, elles doivent être signalées dans le bilan du secteur public.<sup>16</sup>
  - Le bilan général du gouvernement général (c.a.d. son déficit budgétaire ou la dépense excessive des revenus) doit être un “indicateur sommaire standard de la situation fiscale du gouvernement”.<sup>17</sup>

### **Contenu des rapports**

- Le public doit “ être entièrement informé de l’activité fiscale passée, présente et à venir du gouvernement”.<sup>18</sup>
- Le gouvernement doit publier des rapports, comparables au budget annuel, indiquant la situation fiscale des deux années précédentes et à venir.<sup>19</sup>
- La documentation budgétaire et les autres rapports fiscaux doivent couvrir toutes les activités budgétaires et extrabudgétaires, et faire un rapport sur la situation fiscale consolidée du gouvernement central.<sup>20</sup>
- “Une déclaration des objectifs politiques et une évaluation de la viabilité fiscale” doivent fournir la base du budget.<sup>21</sup>
- Les hypothèses sur le budget doivent être fournies, et les nouvelles politiques qui l’influencent doivent être décrites.<sup>22</sup>
- Le budget et les comptes finals doivent indiquer la base du compte (liquide ou accumulatif) et les critères utilisés pour établir et présenter les données budgétaires.<sup>23</sup>

---

<sup>14</sup> Ibid, Sections 2.1.3-2.1.5

<sup>15</sup> Ibid, Section 3.2.1

<sup>16</sup> Ibid, Sections 3.2.2, 3.2.4

<sup>17</sup> Ibid, Section 3.2.3

<sup>18</sup> Ibid, Section 2.1

<sup>19</sup> Ibid, Section 2.1.2

<sup>20</sup> Ibid, Section 2.1.1

<sup>21</sup> Ibid, Section 3.1.1

<sup>22</sup> Ibid, Sections 3.1.3-3.1.4

<sup>23</sup> Ibid, Section 4.1.2

- L'importance du code est d'assurer que les rapports révèlent la situation financière complète du gouvernement, et laisse aussi peu de place que possible à la dissimulation.

### **Fréquence des rapports**

- Le gouvernement doit avoir "l'obligation légale" de publier l'information fiscale à temps, et de fournir les dates importantes du calendrier à l'avance.<sup>24</sup> On ne spécifie pas comment faire respecter cette obligation ou quelles agences auront la responsabilité d'entamer des poursuites judiciaires.
- Le code exige que les gouvernements fournissent, "un rapport en mi-année sur les développements budgétaires", et publient "des rapports plus fréquents (au moins trimestriels)".<sup>25</sup> Les comptes finals doivent être donnés à la législature "dans l'année qui suit la fin de l'exercice".<sup>26</sup>
- Le manuel accompagnateur dit que le rapport budgétaire de mi-année doit être présenté à la législature dans les six mois qui suivent la mi-année.<sup>27</sup>
- Un rapport budgétaire mensuel doit être publié avec un mois de décalage.<sup>28</sup>
- La dette du gouvernement central (et les projections de service de dette) doivent être rapportés tous les trimestres, avec un trimestre de décalage.<sup>29</sup>
- Des informations fiables sur la production du gouvernement général (ce qui a été vraiment dépensé) doivent être présentées dans les 12 mois de la clôture de l'exercice.<sup>30</sup>
- Les résultats atteints ayant trait à tous les objectifs de rendement doivent être vérifiés indépendamment et présentés à la législature dans les six mois de la clôture de l'exercice.<sup>31</sup>

### **Résumé**

- Le Budget doit être vérifié extérieurement, et l'administration fiscale nationale doit être libre de toute ingérence politique et doit faire un rapport au public de ses activités.<sup>32</sup>
- Les données fiscales doivent satisfaire aux normes de qualité, comme refléter les tendances récentes des revenus et dépenses, les développements macroéconomiques, et les exigences de politique

---

<sup>24</sup> Ibid, Sections 2.2-2.2.2

<sup>25</sup> Ibid, Section 3.4.1

<sup>26</sup> Ibid, Section 3.4.2

<sup>27</sup> Fiscal Affairs Department International Monetary Fund, 'Manual on Fiscal Transparency'.

Washington DC: International Monetary Fund, 2001, p7

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> Ibid

<sup>30</sup> Ibid

<sup>31</sup> Ibid

<sup>32</sup> International Monetary Fund, 'Code of Good Practices on Fiscal transparency'. Sections 3.3.3-3.3.4

générale.<sup>33</sup> “Des garanties particulières” doivent être données sur la qualité des données fiscales, par exemple, sur la question de savoir si les données des rapports fiscaux sont consistantes au sein du gouvernement.

<sup>34</sup> [4.1.3]

- Les informations fiscales doivent être examinées par des organismes indépendants, y compris un organisme d’audit national indépendant, des experts et une agence nationale de statistique.<sup>35</sup>
- Les rapports sur “les résultats atteints” (quant aux programmes principaux) doivent être présentés chaque année aux législatures.<sup>36</sup> Les normes n’exigent pas qu’un rapport sur les données soit envoyé aux autres institutions.

---

<sup>33</sup> Ibid, Sections 4.1.-4.1.1

<sup>34</sup> Ibid, Section 4.1.3

<sup>35</sup> Ibid, Sections 4.2-4.2.3

<sup>36</sup> Ibid, Section 3.4.3