



LOI n° 2016-009

RELATIVE AU CONTRÔLE FINANCIER

EXPOSE DES MOTIFS

La multiplicité des textes et la dispersion des dispositions qui traitent du contrôle financier affectent sa bonne application par les différentes entités concernées. Les principaux textes qui le régissent sont le décret du 16 octobre 1997 organisant l'Inspection Générale de l'Etat, dans sa partie relative au contrôle des dépenses engagées, le décret relatif au règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire de 2005 et le décret sur le Contrôle Hiérarchisé des Engagements de Dépenses (CHED) de 2009. Dans le cadre de la politique du Gouvernement visant l'instauration de la bonne gouvernance et l'Etat de droit, il a été procédé à l'élaboration du présent Projet de loi qui consacre l'unification et la mise en cohérence de l'ensemble du dispositif régissant le contrôle financier.

La présente loi constitue également l'aboutissement du processus de modernisation du contrôle financier, basé sur une approche par les risques. Cette réforme, expérimentée en 2008, a été progressivement mise en place avec l'appui des partenaires techniques et financiers. Elle est conforme à la pratique internationale qui privilégie le contrôle modulé de l'exécution de la dépense, fondé sur la sélectivité des contrôles exercés, tenant compte des risques, des enjeux financiers et de la capacité de gestion budgétaire de l'ordonnateur.

Les principaux objectifs de cette réforme sont :

- le renforcement de la responsabilité de l'ordonnateur dans la chaîne de la dépense et, corrélativement, l'allègement des contrôles financiers a priori ;
- l'exercice du contrôle financier a posteriori, non bloquant, sur les actes prévus par la réglementation pour s'assurer de la régularité et du bon fonctionnement du système de contrôle interne chez l'ordonnateur ainsi que la matérialité de la dépense ;
- le maintien du contrôle financier a priori sur les actes à enjeux et risques financiers importants et l'amélioration du rôle du contrôle financier à travers une participation à la programmation de l'exécution budgétaire, à la soutenabilité budgétaire et au suivi de la performance des dépenses publiques tant dans les Institutions et Ministères que dans les Etablissements Publics qui sont sous leur tutelle.

Enfin, la présente loi vise à doter le contrôle financier d'un cadre organisationnel. Initialement, la Direction Générale des Dépenses Engagées faisait partie de l'Inspection Générale de l'Etat régie par le Décret n° 97-1220 du 16 octobre 1997. Elle s'est transformée par la suite en Direction Générale du Contrôle Financier (DGCF). Cette évolution a été d'ailleurs consacrée par le Décret n° 2012-45 du 17 janvier 2012 qui fixe les attributions et l'organisation du Ministère des Finances et du Budget. Elle est ainsi placée sous la tutelle et le contrôle technique du MFB, sans toutefois que le décret sus visé traite de ses attributions et de son organisation. Le présent Projet remédie à cette lacune, dans le respect des dispositions de la Constitution de 2010, notamment son article 95, 24° qui stipule que, relèvent du domaine de la loi, « l'organisation, le fonctionnement et les attributions de l'Inspection Générale de l'Etat et des autres organes de contrôle de l'Administration ».

La loi qui vous est soumise s'est ainsi attachée à être en conformité avec l'évolution des modalités d'exercice du contrôle financier, dans une dynamique de modernisation, ainsi qu'avec les dispositions constitutionnelles.

La présente loi comprend cinq (05) titres :

- le Titre premier, constitué par les articles 1 et 2, énonce les dispositions générales et institue la Direction Générale du Contrôle Financier ;
- le Titre II, constitué par les articles 3 à 13 développe les attributions du contrôle Financier ;
 - l'exercice du contrôle a priori et à posteriori sur les organismes publics ;
 - la fonction de conseil auprès du Ministre chargé du Budget.
- le Titre III, constitué par les articles 14 à 17, concerne l'organisation du Contrôle Financier ;
- le Titre IV, constitué par les articles 18 à 22 se rapporte au fonctionnement du Contrôle Financier ;
- le Titre V, constitué par les articles 23 et 24 concerne les dispositions diverses et finales.

Tel est l'objet de la présente loi.



LOI n° 2016-009

RELATIVE AU CONTROLE FINANCIER

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté en leurs séances respectives en date du 29 juin 2016 et du 30 juin 2016, la loi dont la teneur suit :

I- DISPOSITIONS GENERALES

Article Premier : Il est institué, sous l'autorité du Président de la République, un Contrôle Financier sous le contrôle technique du Ministre chargé du Budget.

Le Contrôle financier est exercé auprès des Institutions, des Départements Ministériels et de leurs services déconcentrés et auprès des Etablissements Publics nationaux.

Article 2 : La loi sur les Collectivités Territoriales Décentralisées détermine les conditions et les modalités d'intervention du Contrôle Financier sur les dites collectivités.

II- ATTRIBUTIONS

Article 3 : Le Contrôle Financier vérifie la régularité et la conformité aux dispositions législatives et réglementaires d'ordre financier de tout engagement de dépense publique quelles que soient les procédures et les modalités d'exécution de cette dépense.

Le Contrôle Financier est également chargé de vérifier, dans le cadre du contrôle a posteriori, la matérialité de la dépense et la conformité de la certification du service fait établie par la personne habilitée à cet effet.

Article 4 : Les actes des ordonnateurs portant engagement de dépenses, et de manière générale tous les actes à incidence financière sont soumis au visa préalable du Contrôle Financier. Ces actes sont examinés au regard de la qualité de l'ordonnateur délégué ou secondaire, de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits et des emplois, des règles appliquées en matière d'achats publics et de manière générale, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements.

Article 5 : Dans le cadre de Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses, certains actes d'engagement initiés par les Institutions, les Départements

Ministériels et leurs services déconcentrés, sont dispensés du Contrôle Financier préalable selon des critères d'appréciation du niveau des risques définis par arrêté du Ministre chargé du Budget. Ces critères prennent en compte la nature de la dépense concernée, son montant ou la qualité des instruments de suivi et l'efficacité du contrôle interne mis en place par l'ordonnateur compétent.

Ces actes engagés demeurent toutefois soumis à un contrôle à posteriori de régularité exercé par le Contrôle Financier.

Article 6 : En collaboration avec la Direction Générale de l'Audit Interne, le Contrôle Financier auprès des Etablissements Publics Nationaux a notamment pour objet :

- d'assurer le suivi régulier de leur gestion budgétaire et financière et de veiller à la régularité de leurs opérations au regard des dispositions légales, réglementaires et statutaires qui leur sont applicables ;
- de contribuer à l'amélioration de leurs systèmes d'information et de gestion ;
- de centraliser et d'analyser les informations financières significatives et pertinentes les concernant ;
- d'apprécier la qualité de leur gestion, leurs performances économiques et financières ainsi que la conformité de leur gestion aux missions et aux objectifs qui leur sont assignés.

Article 7 : Le Contrôle Financier sur les Etablissements Publics à caractère administratif s'applique, a posteriori, à toutes les opérations et les mesures susceptibles d'avoir une incidence, directe ou indirecte, sur les finances de l'établissement ou de l'Etat.

Toutefois, un contrôle a priori est exercé sur certaines natures de dépenses et celles supérieures à certain seuil, fixées en fonction des risques et des enjeux financiers, par décision du Directeur Général du Contrôle Financier.

Le Directeur Général du Contrôle Financier peut décider un contrôle a priori systématique des engagements de l'ordonnateur, dès lors qu'il constate des dysfonctionnements ou des irrégularités graves affectant le processus d'exécution des dépenses par l'ordonnateur et tant que les mesures correctives qu'il prescrit ne sont pas effectives.

Article 8 : Le Directeur Général du Contrôle Financier ou son délégué assure le rôle de commissaire du Gouvernement auprès des établissements publics à caractère industriel et commercial. A ce titre, il signifie à l'agent comptable de l'établissement la nature des actes, décisions et mesures qu'il entend soumettre à son visa préalable. En dehors de ces actes, décisions et mesures expressément désignés, le contrôle financier est exercé à posteriori.

Article 9 : Le Contrôle Financier assiste de droit aux réunions du Conseil d'Administration des établissements publics nationaux et locaux et peut formuler des observations et émettre des réserves sur les décisions à incidence financière. Il en

rend compte au Ministre en charge du Budget et au Ministre de tutelle technique, lesquels se concertent sur les suites à donner.

Article 10 : Le Contrôle Financier émet un avis motivé sur :

- les projets de lois, décrets, arrêtés, contrats, conventions ou décisions soumis au Ministre chargé du Budget ;
- les documents de programmation budgétaire annuelle, notamment le plan prévisionnel de passation des marchés publics et les plans annuels d'engagement des Institutions, Départements Ministériels et établissements contrôlés ;
- les projets de budget des Etablissements Publics, préalablement à leur présentation aux instances délibérantes. A cet effet, il apprécie et émet un avis sur la sincérité et la soutenabilité de leur budget. Après leur adoption par les instances délibérantes, ces budgets sont soumis par l'ordonnateur au visa du contrôle financier, préalablement à leur approbation par la tutelle financière et technique.

Article 11 : Le Directeur Général du Contrôle Financier assure une fonction de conseil auprès du Ministre chargé du Budget dans l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget des Institutions, des Départements Ministériels et des Etablissements Publics nationaux et locaux.

Il rend compte également aux Chefs d'Institution et aux Ministres sur les conditions dans lesquelles s'effectue la gestion budgétaire de leurs départements respectifs et des Etablissements Publics sur lesquels ils exercent la tutelle. Il émet des recommandations ou propose des mesures susceptibles d'améliorer leur gestion budgétaire et financière.

Article 12 : Le contrôle financier tient la comptabilité des dépenses engagées qui relèvent de sa compétence.

Article 13 : Si les actes proposés lui paraissent entachés d'irrégularités au regard des dispositions légales et réglementaires en vigueur, le contrôleur financier refuse son visa. En cas de désaccord persistant, il en réfère au Directeur Général du Contrôle Financier qui peut soumettre le dossier au Ministre chargé du Budget. Il ne peut être passé outre au refus de visa du Contrôle financier que sur instruction écrite du Ministre chargé du Budget.

III- ORGANISATION

Article 14 : Le Contrôle Financier est composé de Délégations du Contrôle Financier. Il est dirigé par un Directeur Général, assisté de Directions d'appui.

Article 15 : Le Directeur Général est nommé parmi les Inspecteurs Généraux d'Etat ou à défaut, les Inspecteurs d'Etat en Chef, par décret, pris en Conseil des

Ministres, sur proposition du Ministre chargé du Budget. Il a rang de Directeur Général de la Présidence de la République.

Article 16 : Les Délégués du Contrôle Financier sont choisis parmi les Inspecteurs d'Etat, ou à défaut, parmi les contrôleurs d'Etat ou les agents du cadre A de la Fonction Publique remplissant les conditions prévues par voie réglementaire.

Les Délégués du Contrôle Financier sont nommés par décret, pris en Conseil des Ministres sur proposition du Directeur Général du Contrôle Financier, après avis du Ministre chargé du Budget. Ils ont rang du Directeur de Ministère. Ils sont placés auprès des Institutions, des Ministères, de leurs structures déconcentrées, des Etablissements Publics et des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Article 17 : Les Directions d'Appui dont le nombre et les attributions sont fixés par Décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Directeur Général du Contrôle Financier, après avis du Ministre chargé du Budget. Ils ont rang de Directeur de Ministère.

IV- FONCTIONNEMENT

Article 18 : Les actes soumis au visa du Contrôle Financier doivent être accompagnés de toutes les pièces justificatives réglementaires. Dans les cinq (05) jours ouvrables qui suivent la réception du dossier, le Contrôle Financier accorde son visa ou notifie son refus par un avis motivé à l'ordonnateur délégué ou secondaire.

Article 19 : Dans l'exercice de ses attributions, le Contrôle Financier dispose d'un droit de communication auprès des Etablissements Publics et peut effectuer sur pièces, toutes vérifications et tous contrôles qu'il juge opportuns ; il peut se faire communiquer toutes les pièces qu'il estime utiles à l'exercice de sa mission, notamment tous contrats, livres, documents comptables, registres et procès-verbaux.

Article 20 : Le Contrôle Financier établit, dans un délai de trois (03) mois suivant la clôture de l'exercice, un rapport d'ensemble, selon un canevas fixé par arrêté du Ministre chargé du Budget, relatif à l'exécution budgétaire, à l'évaluation de performances incluant une analyse de la régularité et de la conformité de l'exécution des dépenses de l'Etat et des Etablissements Publics.

Ce rapport est transmis par le Directeur Général du Contrôle Financier au Président de la République, au Premier Ministre et au Ministre chargé du Budget. Après prise en compte des observations éventuelles, le rapport sera publié dans les trois (03) mois qui suivent sa transmission.

Article 21 : Dans le cadre de l'exercice du contrôle à posteriori prévu au deuxième paragraphe de l'article 3 ci-dessus, le Contrôle Financier :

- assure une fonction de conseils en matière d'exécution budgétaire ;
- audite les procédures d'exécution de la dépense dans le cadre du Contrôle Hiérarchisé des Engagements des Dépenses ;

- vérifie la matérialité de la dépense et la conformité du service fait établi par la personne habilitée à cet effet ;
- vérifie annuellement la gestion financière et comptable des Etablissements Publics Nationaux selon des modalités fixées par arrêté du Ministre en charge du Budget.

Article 22 : Le Contrôle Financier se conforme aux règles déontologiques édictées par voie réglementaire

V- DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 23 : Des décrets pourvoient en tant que de besoin à l'application de la présente loi.

Article 24 : La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Antananarivo, le 30 juin 2016

LE PRESIDENT DU SENAT,

LE PRSIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE,

RAKOTOMANANA Honoré

RAKOTOMAMONJY Jean Max