



RAPPORT N° 18/26-ADM/AUDIT/RO/ACM SUR L'AUDIT DE L'AVIATION CIVILE DE MADAGASCAR (ACM) Gestion : 2023 – 2025

Mars 2026

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I.SUR LE RECRUTEMENT DU PERSONNEL	3
II.SUR LA GESTION DU PERSONNEL	8
III.SUR LES COMMANDES PUBLIQUES	11
IV.UN ORGANIGRAMME COMPLEXE AFFECTANT LA GESTION RATIONNELLE DES OPERATIONS ET DU PERSONNEL	14
CONCLUSION.....	15

LISTE DES ABREVIATIONS

AC : Agence Comptable

ACM : Aviation Civile de Madagascar

DAF : Direction Administrative et Financière

DAJE : Direction des Affaires juridiques et économiques

DGE : Direction Générale

DOA : Direction des Opérations Aéroportuaires

DRG : Direction de la Règlementation

DES : Direction de la Supervision de la Sécurité

DSID : Direction des systèmes d'informations et développement

DSU : Direction de la Supervision de la Sûreté et de la facilitation du contrôle aérien

DQL : Direction de la qualité, du programme national de la sécurité et de l'environnement

PRMP : Personne Responsable des Marchés Publics

SYNTHESE

Les missions d'audit effectuées au sein de l'ACM ont révélé les cas suivants :

D'abord, sur le recrutement du personnel depuis 2023, la Cour a constaté le non-respect de l'adéquation profil/poste et du ratio des effectifs de 3 techniciens pour 1 administratif.

Par ailleurs, la Cour a révélé aussi des cas de non-respect des procédures de recrutement justifiés par l'absence d'acte matérialisant l'épuisement du processus de recrutement interne, l'absence de traçabilité de certaines procédures prévues par la convention collectives. Les travaux de vérification ont pu également détecter des recrutements hors procédure. Tout cela remet en cause la transparence des recrutements effectués.

Ensuite, concernant la gestion du personnel, la Cour a constaté une défaillance dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Un changement injustifié du statut de certain personnel est aussi détecté, en sus de l'absence et insuffisance des dossiers personnels de certains agents. Ces manquements justifient l'existence de faille dans la gestion des ressources humaines de l'ACM.

En outre, sur les commandes publiques, un non-respect des procédures de passation des marchés publics et une non-conformité des offres aux prestations fournies ont été constatés.

Enfin, il a été constaté que l'organigramme de l'ACM est très complexe lui rendant inefficace.

De tout ce qui précède, la Cour recommande,

A l'Aviation Civile de Madagascar de :

- *Veiller au respect de la politique de recrutement et de la convention collective dans tout projet de recrutement, entre autres le respect du ratio 35% administratifs et 65% techniciens.*
- *Veiller au respect de la procédure de recrutement prévue par le Manuel d'organisation et la convention collective.*
- *Veiller au respect de l'adéquation « profil/poste » lors du recrutement.*
- *Prendre les mesures appropriées à l'encontre des responsables concernés.*
- *Vérifier l'authenticité des diplômes des agents nouvellement recrutés.*
- *Etablir un plan de recrutement et de prévoir tous les postes ;*
- *Veiller au respect du statut de l'agent suivant les fiches de postes.*
- *Veiller au suivi régulier des agents et de s'assurer de la complétude des dossiers personnels des agents.*
- *Respecter les procédures de passation des marchés.*
- *Veiller au remplacement des véhicules conformément au contrat de location.*
- *Actualiser son statut*

Au Conseil d'Administration de l'ACM de :

- *Bien exercer son pouvoir de décision dans l'approbation de l'organisation de l'ACM*
- *Fixer le nombre d'agents à recruter dans les délibérations.*

INTRODUCTION

- **Contexte et justification**

La Cour des Comptes est habilitée à contrôler les établissements publics à caractère industriel et commercial au sens de l'article 283 de la loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant selon lequel « *sont contrôlés par la Cour des comptes : (...), 1. les établissements publics à caractères industriel et commercial et les sociétés d'économie mixte relevant de l'Etat, (...)* ». A cet effet, elle contrôle la régularité de la gestion, le bon emploi des crédits et la performance des services publics.

Et en vertu de l'article 284 de la loi organique précitée, « *La Cour des Comptes assiste (...) le Gouvernement (...). Sur saisine de ces derniers, elle peut procéder à des enquêtes ou à des études portant sur des observations formulées dans les rapports de ladite juridiction établis dans le cadre du règlement du budget de l'Etat (...).* ».

Par lettre n°035-PM/25 du 27 octobre 2025, la Cour est saisie pour effectuer un audit de la gestion de l'ensemble des Ministères et les organismes rattachés.

A Madagascar, l'Autorité de l'Aviation Civile est dénommée « l'AVIATION CIVILE DE MADAGASCAR » est instituée par le décret n°99-821 du 20 octobre 1999 modifié et complété par le décret n°2011-601 du 27 septembre 2011 fixant les statuts de l'Aviation Civile de Madagascar (ACM). Son organisation est régie par le décret n°2008-187 du 15 février 2008 modifié et complété par les décrets n°2013-710 du 17 septembre 2013 et n°2022-983 du 06 juillet 2022 portant organisation de l'administration de l'Aviation Civile et fixant les attributions des structures qui la composent. Elle est placée sous tutelle technique du Ministère des Transports et de la Météorologie, et sous tutelle financière et budgétaire du Ministère de l'Economie et des Finances. Elle a pour mission de réguler le secteur de l'aéronautique qui nécessite une surveillance active et une réglementation accrue et harmonieuse en vue de la préservation de la pleine souveraineté étatique sur son territoire en la conciliant avec les enjeux économiques liés au trafic aérien.

- **Objectifs d'audit**

Etant un établissement public national, l'ACM a fait l'objet d'un audit effectué par la Cour des Comptes. Cet audit tend à vérifier la régularité de la gestion de l'ACM en vue de la transparence et de l'efficacité. Spécifiquement, l'audit poursuit les objectifs suivants : proposer des mesures correctives face au non-respect des dispositions textuelles et des bonnes pratiques, apporter des recommandations en vue d'améliorer la gestion et les prises de décisions futures.

- **Etendue**

Il couvre la période de 2023 à 2025. Elle touche le recrutement effectué au sein de l'ACM depuis 2023, la gestion du personnel, l'organigramme ainsi que les commandes publiques. Ainsi, les travaux de vérifications sont effectués essentiellement au sein de la direction Générale et la Direction Administrative et Financière.

- **Méthodologie**

L'audit a été mené conformément aux normes internationales, notamment l'ISSAI 4000 sur les normes d'audit de conformité. Tous les vérifications et contrôles jugés nécessaires ont été effectués tels que : des revues documentaires, des vérifications sur terrains, des entretiens et des analyses des données.

- **Limites d'audit**

L'audit est effectué sur la base des informations disponibles au sein de l'entité. La contrainte temporelle ne permet pas d'exercer un contrôle exhaustif de l'ACM, l'audit porte seulement sur la gestion courante. L'audit sur la performance de l'ACM fera l'objet d'un audit ultérieur.

I. SUR LE RECRUTEMENT DU PERSONNEL

En vertu de la délibération n°002-2023/CA/ACM du 20 avril 2023, le Conseil d'Administration a autorisé le recrutement au sein de l'Aviation Civile de Madagascar (ACM).

Par lettre n°126 MTM/SG/DGTMFA/DTA.23 du 27 juillet 2023, le Ministre des Transports et de la Météorologie confirme l'autorisation de procéder au recrutement sous deux conditions notamment : l'adoption de l'arrêté sur le nouvel organigramme ; le recours au recrutement progressif selon la priorité se limitant ainsi sur le remplacement numérique compte tenu de la fragilité économique de l'entité due aux difficultés rencontrées par le secteur aérien causées par la pandémie du coronavirus.

A cet effet, l'organigramme de l'ACM est modifié par l'arrêté n°24527/2023 du 22 Août 2023 fixant les attributions des structures et composantes de la Direction Générale de l'Autorité de l'aviation civile en application du décret n°2013-710 du 17 septembre 2013 susmentionné.

Le manuel d'organisation de l'ACM, troisième édition, du mois d'août 2023 clarifie le nouvel organigramme de l'entité compte tenu des missions et attributions qui lui sont confiées.

D'après les documents consultés par les vérificateurs, les agents recrutés depuis l'année 2023 est au nombre de 213¹.

Les travaux de vérifications ont relevé les constats suivants :

I.1. Non-respect de l'adéquation profils-postes

Selon l'Organisation Internationale du Travail, l'adéquation entre le profil du candidat et la définition du poste est essentielle pour assurer une bonne adéquation entre les aptitudes individuelles et les besoins d'un poste². Ce principe s'applique tant au secteur public qu'au secteur privé en vue d'assurer un recrutement efficace et efficient. A cet effet, l'ACM est soumis au respect du principe d'adéquation profil/poste.

Toutefois, lors de l'examen des dossiers du personnel disponibles notamment les fiches de poste et les fiches individuelles, la Cour a constaté des cas d'inadéquation des profils/postes, lesquels se présentent comme suit :

- Inadéquation par rapport au diplôme requis au poste :

Parmi les 196 dossiers personnels vérifiés, 17 agents recrutés n'ont pas rempli les critères relatifs aux diplômes, dont 03 ont été obtenus après la date d'embauche.

- Inadéquation par rapport aux expériences requises :

Parmi les 196 dossiers personnels vérifiés, 17 agents recrutés n'ont pas les expériences requises par le poste et 08 agents ont des expériences professionnelles mais insuffisantes par rapport à celles requises.

¹ Source : Evolution mensuelle des effectifs en date du 08 décembre 2025, Département des Ressources Humaines

² Principes Généraux et Directives Opérationnelles 2016 de l'OIT pour un Recrutement Équitable. Selon le Principe 04, « *Le processus de recrutement devrait tenir compte des politiques et pratiques destinées à promouvoir l'efficacité, la transparence et la protection des travailleurs (...)* ».

De ce fait, un écart significatif est constaté entre les critères requis pour le poste à occuper et le profil des employés, c'est-à-dire, parmi les 196 dossiers personnels vérifiés, 42 agents recrutés n'ont pas rempli les conditions relatives aux diplômes et expériences, soit 21%.

Cette situation résulte de la défaillance au niveau du recrutement.

I.2. Non-respect du ratio de l'effectif

La politique de recrutement de l'ACM repose sur le respect du ratio de l'effectif de 65% techniciens et de 35% d'administratifs, soit 3 techniciens pour 1 administratif.

En vertu du manuel d'organisation adopté en mars 2025, les Directions techniques sont composées de : la Direction de la Supervision de la Sécurité (DSE) ; la Direction de la Supervision de la Sûreté (DSU) ; la Direction de la Règlementation (DRG) ; la Direction des Affaires Juridiques et Economiques (DJE) ; La Direction de la Qualité, du Programme national de la Sécurité et de l'Environnement (DQL) ; La Direction des Opérations Aéroportuaires (DOA).

Le tableau ci-après montre l'effectif du personnel au sein de chaque direction, permettant de déterminer le nombre des techniciens et agents administratifs :

Tableau n°1 : Répartition des agents par direction

Rattachement	Nombre de personnel
DIRECTION GENERALE	14
Cellule communication	06
Agence comptable	17
Personne Responsable des Marchés Publics	06
Direction des Systèmes d'Information et de Développement (DSID)	10
Direction des Affaires Administratives et Financières (DAF)	85
Direction de la Supervision de la Sûreté (DSU)	22 techniciens et 01 administratif
Direction de la Supervision de la Sécurité (DSE)	46 techniciens et 04 administratifs
Direction de la Règlementation (DRG)	16 techniciens et 01 administratif
Direction de la Qualité, du Programme national de la Sécurité et de l'Environnement (DQL)	08 techniciens, 01 administratif et 02 complément d'effectif
Direction des Affaires Juridiques et Economiques (DJE)	14 techniciens et 01 administratif
wDirection des Opérations Aéroportuaires (DOA).	107 techniciens et 02 administratifs
TOTAL	363

Source : Organigramme du 11 novembre 2025, RH

D'après ce tableau, l'effectif du personnel montre un nombre de 213 techniciens représentant 58,67% de l'effectif total, 150 agents administratifs représentant 41,67% de l'effectif.

De ce fait, le ratio de l'effectif mis en place n'est pas respecté.

I.3. Non-respect des procédures de recrutement

En vertu de la convention collective du 08 décembre 2016, les étapes à franchir pour le recrutement se résume comme suit :

Pour le recrutement interne :

- ✓ Avis de vacance de poste pour le recrutement ;
- ✓ Tests et / ou interview d'embauche pour le personnel interne intéressé ;
- ✓ Décision de nomination par le Directeur Général ;
- ✓ La transcription financière sera établie suivant le statut et la grille en vigueur s'il y a lieu ;
- ✓ Affichage du résultat final ou diffusion par Outlook des nouvelles recrues

Pour le recrutement externe :

- ✓ Etablissement de l'offre d'emploi en ligne et / ou dans les journaux, affichage au sein de l'ACM ;
- ✓ Sélection des dossiers ;
- ✓ Test et/ou interview d'embauche ;
- ✓ Décision d'embauche par le Directeur Général ;
- ✓ Affichage du résultat final ou diffusion par Outlook des nouvelles recrues.

Lors des travaux de vérifications, la Cour a constaté les faits suivants :

I.3.1. Absence d'acte matérialisant l'épuisement du processus de recrutement en interne

Selon les stipulations de la convention collective précitée : « ***Avant toute embauche, la Direction Générale fera connaître au Comité d'Entreprise et à tout le personnel les vacances de poste ou création d'emploi afin de susciter la candidature interne au sein d'ACM. Seuls les candidats satisfaisant aux profils requis peuvent postuler aux postes vacants. Ces deniers doivent être pourvus par le biais soit de la promotion interne, soit de la prospection interne. Le recours au recrutement externe ne se fera qu'après épuisement des deux possibilités*** ».

La vérification des pièces et dossiers relatifs à l'appel à candidature pour le recrutement de personnel aux postes résultant du nouvel organigramme a ressorti qu'un même avis de recrutement contient l'appel à candidature interne et externe et qu'aucun acte ne justifie l'épuisement du processus de recrutement en interne.

Tels sont les cas, par exemple, de l'avis de recrutement interne/externe de 10 Inspecteurs Stagiaires en Sécurité et Facilitation et l'avis de recrutement interne/externe des inspecteurs stagiaires en Navigabilité du 28 août 2023.

I.3.2. Absence de traçabilité de certaines procédures de recrutement

D'une manière générale, qu'il soit un recrutement interne ou externe, les dossiers reçus doivent faire l'objet de présélection, de sélection après le passage aux tests ou entretiens. En vue de la transparence des procédures, ces étapes doivent être consignées dans des procès-verbaux.

Toutefois, les dossiers mis à la disposition des vérificateurs ne permettent pas de tracer ces étapes notamment : le PV de présélection, PV de sélection, PV des tests ou entretiens effectués.

En l'occurrence, un membre du Comité de recrutement représentant de l'Agence Comptable avoue de « *n'avoir signé aucun PV* ».

De ce fait, on assiste à un comité de recrutement (comité ad 'hoc) peu fiable et défaillant remettant en cause la transparence des procédures.

1.3.3. Diplômes produits après embauche

Au vu des avis de recrutement, il est requis des candidats la production des diplômes avec une demande manuscrite et un curriculum vitae à jour.

Toutefois, lors des entretiens avec les responsables et lors de la vérification des dossiers individuels disponibles, la Cour a constaté que les diplômes ne sont produits qu'après l'embauchage.

A cet effet, la Cour rappelle que cette pratique induit le comité de recrutement à l'erreur par le risque de recruter des agents ne disposant pas le diplôme requis, et ce, elle favorise le recours aux faux diplômes.

I.4. Existence de recrutement hors procédures

Suivant les résultats du recrutement interne/externe de plusieurs postes au niveau de l'entité, le nombre de candidats retenus et affichés ne correspond pas au nombre de personnel embauché.

- Cas de la Direction de la Supervision de la Sûreté

Dans une publication de la liste des candidats maintenus pour les postes d'inspecteur stagiaire en sûreté figurait 08 candidats, or les inspecteurs stagiaires en sûreté effectivement embauchés dépassent ce nombre. Huit (08) nouvelles recrues n'y figurent pas.

- Cas de la Direction de la Supervision de la Sécurité

Dans une publication de la liste des candidats maintenus pour les postes d'inspecteur stagiaire de PEL-OPS-AIR et AGA, le comité de recrutement a retenu 06 candidats, or un (01) autre inspecteur stagiaire en sécurité recruté n'y figure pas.

- Cas du Bureau Médical de l'Aviation Civile (BMAC) et du Département Médico-Social (DES)

Deux (02) chargés médico-sociaux auprès du BMAC et trois (03) agents au sein de la DES ont été embauchés alors que le résultat de leur recrutement fait défaut.

- Cas de la Direction des Opérations Aéroportuaires

Cinquante-et-un (51) nouvelles recrues suivantes ne figurent pas dans les résultats du recrutement.

- Cas de la Direction de la Règlementation

Six (06) nouvelles recrues ci-après ne figurent pas dans les résultats du recrutement.

- Cas de la Direction du système d'information et développement

Cinq (05) nouvelles recrues ci-après ne figurent pas dans les résultats du recrutement.

- Cas de l'Agence Comptable

Six (06) nouvelles recrues ci-après ne figurent pas dans les résultats du recrutement.

- Cas de la Direction des Affaires Juridiques et Economiques (DAJE)

Huit (08) nouvelles recrues ci-après ne figurent pas dans les résultats du recrutement.

- Cas de la DSE

Une (01) nouvelle recrue ci-après ne figure pas dans les résultats du recrutement.

- Cas de la Direction Administrative et Financière

Onze (11) nouvelles recrues ci-après ne figurent pas dans les résultats du recrutement.

- Cas de la Direction Générale

Huit (08) nouvelles recrues ci-après ne figurent pas dans les résultats du recrutement :

En somme, on compte 107 agents recrutés hors procédures dont 47,66% au niveau de la DOA ; 10,28% au niveau de la DAF ; 7,47% chacune au sein de la DAJE, DGE et la DSU ; 5,60% chacune au sein de la DRG et l'AC ; 4,67% chacune au sein de la DSID et du centre médico-social et 1,86% au sein de la DES.

Sur le plan financier et comptable, l'agent comptable a confirmé que : « *tous ces agents ont reçu régulièrement leurs traitements depuis la date d'effet de leur contrat. Toutefois, le contrôle de la régularité des pièces de paiements revient au comptable prédécesseur car je suis nommé à ce poste en 2025. Il convient donc de lui demander les questions relatives au contrôle qu'il a effectué avant le paiement* ».

La Cour constate que le recrutement effectué au sein de l'ACM depuis 2023 est non transparent, non fiable et insuffisamment équitable. Le système de recrutement mis en place paraît très sensible au népotisme et corruption.

La Cour recommande à l'ACM de :

- *Veiller au respect de la politique de recrutement et de la convention collective dans tout projet de recrutement, entre autres le respect du ratio 35% administratifs et 65% techniciens.*
- *Veiller au respect de la procédure de recrutement prévue par le Manuel d'organisation et la convention collective.*
- *Veiller au respect de l'adéquation « profil/poste » lors du recrutement.*
- *Prendre les mesures appropriées à l'encontre des responsables concernés.*
- *Vérifier l'authenticité des diplômes des agents nouvellement recrutés.*

II. SUR LA GESTION DU PERSONNEL

II.1. Défaillance dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est une méthode pour adapter, à court et moyen termes, les emplois, les effectifs et les compétences aux exigences issues de la stratégie des entreprises et des modifications de leurs environnements économique, technologique, social et juridique. La GPEC est une démarche de gestion prospective des ressources humaines qui permet d'accompagner le changement. Elle doit permettre d'appréhender, collectivement, les questions d'emploi et de compétences et de construire des solutions transversales répondant simultanément aux enjeux de tous les acteurs concernés.

Cette pratique prônée par l'Organisation Internationale du Travail (OIT) depuis 2005 s'applique aussi bien dans le secteur privé que public.

La première exigence en matière de GPEC est l'anticipation des besoins en compétences, c'est-à-dire l'identification des emplois et des compétences indispensables à court, moyen et long terme. De ce fait, tout projet de recrutement devrait être précédé d'une analyse du besoin en personnel avec la description préalable des postes à pourvoir.

Toutefois, lors des travaux de vérifications, la Cour constate une défaillance au niveau du recrutement effectué depuis 2023 à cause de :

- L'absence d'un plan de recrutement bien établi ;
- L'absence de prévision et spécification des postes justifiant l'existence des besoins en personnel et conditionnant ainsi le nombre d'agents à recruter.

Ces deux étapes devraient être étudiées préalablement par la direction générale avant d'obtenir l'approbation du conseil d'administration au sens de la circulaire d'exécution budgétaire 2023 : *« Tout recrutement de personnel régi par le droit privé, qui peut avoir lieu au sein des EPIC, doit obtenir l'aval du Conseil d'Administration et la délibération y afférente doit être approuvée par la tutelle technique et budgétaire après visa du CF (...). ».*

A cet effet, les délibérations du conseil d'administration relatives aux recrutements confirment l'absence du nombre d'agents à recruter. En effet, par délibération n°001/CA du 16 février 2023, le Conseil d'Administration a approuvé le budget primitif de l'ACM pour l'année 2023 par l'augmentation des crédits relatifs aux dépenses de personnels à hauteur de 1 585 730 000 Ariary. Par résolution n°01/CAE/02/2023 du 16 février 2023, le CA décide que la prévision de recrutement est à présenter lors de la prochaine réunion avec l'organigramme, les profils requis et l'ordre de priorité. Néanmoins, par délibération n°002-2023/CA/ACM du 20 avril 2023, le CA a autorisé le recrutement aux postes vacants du nouvel organigramme dans le cadre des dotations prévues par le budget voté et approuvé de l'exercice en cours.

De ce fait, le CA autorise le recrutement sans arrêter le nombre exact d'agents à recruter.

Cette situation est due par la non-présentation du plan de recrutement et de l'absence de prévision de poste aux membres du Conseil.

Par conséquent, la Cour conclut que l'autorisation du CA est très formelle et très superficielle. Cette situation remet en cause toute la procédure de recrutement et la responsabilité de toutes les parties prenantes. Cela révèle la défaillance dans la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences.

II.2. Changement injustifié du statut de certain personnel :

En vertu des stipulations de l'article 13 de la convention collective : (...) *des contrats à durée déterminée peuvent être conclus pour des postes spécifiques et des besoins ponctuels et limités dans le temps* ».

L'article 25 de la loi n°2024-014 du 1er juillet 2024 portant code du travail dispose que : « (...) *Le contrat de travail à durée déterminée se transforme automatiquement en contrat de travail à durée indéterminée après deux renouvellements successifs* (...) ».

Suivant les fiches de poste, trois agents au niveau de l'ACM sont recrutés pour exercer des fonctions par un contrat à durée déterminée.

Au vu des fiches de poste, il est mentionné que le statut appliqué aux postes occupés par ces trois agents est le contrat à durée déterminée. Ce qui implique que ces postes ont vocation à être exercés dans un cadre temporel limité.

Néanmoins, lors de l'examen des fiches individuelles de poste, il est constaté que tous les contrats du personnel recruté en 2023, sans distinction de statut et de catégorie professionnelle, sont modifiés en contrat à durée indéterminée en 2025.

Cette modification résulte de la décision n°882-ACM/DG-24 du 31 décembre 2024 portant disposition contractuelle des agents nouvellement recrutés auprès de l'ACM. Par cette décision, le directeur général autorise l'admission en contrat à durée indéterminée des agents, sans pour autant modifier le statut des emplois occupés par les agents suscités.

D'après les explications de l'agent comptable, « *ces agents continuent de percevoir leur salaire étant donné qu'ils ont un contrat signé par les deux parties, c'est-à-dire valides* ». Dans ses réponses par lettre N° 003- 2026/ACM/AC Lo du 8 mars 2026, l'agent comptable a expliqué que : « *ces agents ont vu leur contrat admis en CDD après avoir rempli les conditions requises par la convention collective (article 13 et 19) et le nouveau code du travail (article 25)* ».

II.3. Dossiers personnels absents et insuffisants

Pour rappel, 213 ont été recrutés pour la période de 2023 à 2025.

Après les travaux de vérification, la Cour a constaté que seulement 196 agents ont disposé des dossiers personnels et 17 agents n'en ont pas encore.

Toutefois, parmi les 196 dossiers personnels disponibles, 13 sont incomplets : absence de fiche individuelle de poste.

Les responsables ont expliqué que cette situation serait imputable au retard accusé dans la constitution des dossiers par les agents nouvellement recrutés.

Toutefois, cette justification n'écarte pas les risques de suspicion quant à l'existence éventuelle de travailleurs fantômes et rendant impossible l'évaluation de l'adéquation profil/poste.

D'après l'agent comptable de l'ACM, « *le paiement des salaires du personnel se base sur la délibération du CA autorisant le recrutement et au nouvel organigramme. A cet effet, nous procédons au paiement de 364 agents.* »

La Cour a adressé des demandes de renseignements auprès de l'Agence Comptable par correspondance du 27 février 2026. Dans ses réponses par lettre N° 003- 2026/ACM/AC Lo du 8 mars 2026, l'agent comptable a expliqué que : « *le contrôle effectué par le comptable en*

matière de paiement de salaire du personnel se base sur l'intégralité des pièces justificatives à savoir : Les contrats de travail visés par le Contrôleur Financier (CF), conformes aux exigences de l'article 10 du Code du Travail (Loi n° 2024-04) relatif au formalisme contractuel ; Les décisions de nomination ou d'affectation de l'Ordonnateur ; Les attestations de prise de service, justifiant la réalité du service fait conformément à l'article 36 du Code du Travail relatif aux obligations de l'employé ; Toutes autres pièces accessoires requises par la réglementation. »

De tout ce qui précède, la Cour recommande,

Au responsable des ressources humaines de :

- *Etablir un plan de recrutement et de prévoir tous les postes ;*
- *Veiller au respect du statut de l'agent suivant les fiches de postes.*
- *Veiller au suivi régulier des agents et de s'assurer de la complétude des dossiers personnels des agents.*

Au Conseil d'Administration de :

- *Bien exercer son pouvoir de décision dans l'approbation de l'organisation de l'ACM*
- *Fixer le nombre d'agents à recruter dans les délibérations.*

III. SUR LES COMMANDES PUBLIQUES

III.1. Non-respect des procédures en matière de passation des marchés publics

En vertu des dispositions de l'article 5 de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics, « *Quel que soit leur montant, les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Ils exigent une définition préalable des besoins de l'acheteur, une planification rigoureuse des opérations de mise à la concurrence, notamment l'établissement d'un plan de passation de marchés, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence et le choix de l'offre ou de la proposition économiquement la plus avantageuse (...)* ».

Des travaux d'installations de vidéosurveillance ont été effectués à l'ACM depuis novembre 2025.

Lors des travaux de vérification effectués par la Cour, aucun document de marché n'a été constaté pour la réalisation de ces travaux.

Après recoupement au sein du prestataire, il en ressort que ces travaux ont été conclus verbalement entre les responsables des deux entités et une lettre d'engagement de paiement a été signée par le directeur administratif par intérim de l'époque en date du 19 novembre 2025³.

La personne responsable des marchés publics au sein de l'ACM a avancé que : « *à la suite des incidents survenus dans notre siège, nous avons procédé à l'installation d'un système de vidéosurveillance. Compte tenu l'urgence, on n'a pas eu le temps de lancer des appels d'offres* ».

Néanmoins, la Cour constate un non-respect des procédures de passation des marchés.

III.2. Non-conformité des offres avec les prestations fournies

En vertu du marché subséquent n°01 -ACM/PRMP/UGPM/2025 au contrat cadre n°04-ACM/PRMP/UGPM/2025 portant sur le lot 3 : « Voiture de direction », concernant la période de location du 31 décembre 2025 au 31 janvier 2026, il est stipulé que le prestataire est tenu de fournir à l'ACM 10 véhicules répondant aux critères prévus dans les spécifications techniques.

Préalablement à cela, lors de l'évaluation des offres, la commission d'évaluation a accepté l'offre dudit prestataire suivant le rapport d'évaluation des offres AAOO n°05-ACM/PRMP/UGPM/2025 du 06 août 2025, séance du 01 septembre 2025.

La situation des véhicules loués se présente comme suit :

³ Cf. ANNEXE n°01 : lettre d'engagement de paiement de facture du 19 novembre 2025

Tableau n°2 : Les marchés subséquents relatifs aux locations de véhicules

Contrat	Intitulé du lot	Nombre	Prix unitaire (en Ariary)	Montant (en Ariary)
Marché subséquent n°01 - ACM/PRMP/UGPM/2025 au Contrat cadre n°02-ACM/PRMP/UGPM/2025	Lot 1 : voiture de mission Du 31 décembre 2025 au 31 janvier 2026	02 véhicules / mois (Peugeot Landtrek 4x4 Pick up DC KP1 niv1)	8 060 100	16 120 200
		04 véhicules / mois (Peugeot Landtrek 4x4 Pick up DC KP1 nivO)	6 906 800	27 627 200
Marché subséquent n°01 - ACM/PRMP/UGPM/2025 au Contrat cadre n°04-ACM/PRMP/UGPM/2025	Lot 3 : Voiture de direction Du 31 décembre 2025 au 31 janvier 2026	10 véhicules / mois GEELY STARRAY	7 706 300	77 063 000
Marché subséquent n°01 - ACM/PRMP/UGPM/2025 au Contrat cadre n°05-ACM/PRMP/UGPM/2025	Lot 4 : Voiture de direction générale Du 31 décembre 2025 au 31 janvier 2026	02 véhicules / mois NEW PEUGEOT NEW 3008 ALLURE	9 119 100	18 238 200
Marché subséquent n°01 - ACM/PRMP/UGPM/2025 au Contrat cadre n°03-ACM/PRMP/UGPM/2025	Lot 2 : Voiture de service Du 26 décembre 2025 au 26 janvier 2026	02 véhicules / mois New Citroen Berlingo VP Live HDI	7 142 200	14 284 400
MONTANT TOTAL (mensuel)				153 333 000

Source : documents de marchés, PRMP

Il en ressort que la société s'engage à fournir 10 véhicules de marque GEELY STARRAY à l'ACM, à un prix unitaire de 7 706 300 Ariary/ mois (77 063 000 Ariary/mois pour les 10 véhicules).

Toutefois, lors de l'examen des pièces des véhicules loués (fiche des détenteurs au sein du dépositaire comptable, liste des véhicules loués produite par le prestataire), il a été constaté que les 10 véhicules de location pour la direction se répartissent comme suit : 05 véhicules de marque GEELY STARRAY conformément aux stipulations du contrat alors que les restes sont complétés par des véhicules de marque PEUGEOT KP1 PIK2CAB K 19H4B6 NIV 1.

Il est à noter que dans ce lot, les prix de location restent les mêmes malgré le changement de voiture. Néanmoins, pour le lot n°01 : « voiture de mission » usant la même marque, c'est-à-dire PEUGEOT KP1 PIK2CAB K 19H4B6 NIV 1, le prix unitaire s'élève à Ariary 6 906 800⁴.

Ce qui montre une différence de 799 500 Ariary par véhicule, donnant 3 997 500 Ariary de surplus de paiement pour la location des voitures de direction à chaque mois.

A cet effet, la Cour révèle que l'ACM paie plus de frais de location pour des prestations non conformes à la convention, et cette situation est confirmée par la facture proforma produite par le prestataire en date du 21 octobre 2025.

Les responsables ont accepté : *« de procéder soit à la révision des prix soit au remplacement des véhicules. »*

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

- *A la personne responsable des marchés publics, de respecter les procédures de passation des marchés.*
- *L'ACM de veiller au remplacement des véhicules conformément au contrat de location.*

⁴ Cf. ANNEXE n°02 : liste des véhicules loués, prestataire

IV. UN ORGANIGRAMME COMPLEXE AFFECTANT LA GESTION RATIONNELLE DES OPERATIONS ET DU PERSONNEL

En vertu de l'article 10 de la loi n°2018-037 du 8 février 2019 fixant les principes régissant les Etablissements Publics ainsi que les règles de création des catégories d'Etablissement Public : *« Le décret ou l'arrêté portant création d'un Etablissement Public doit préciser : (...) son organisation administrative et financière (...) »*.

En outre, l'article 14 de la même loi précise, en ce qui concerne les organes des établissements publics, qu' : *« un établissement public dispose d'un organe délibérant ; d'un organe exécutif ; d'une agence comptable. Toutefois, outre les organes cités à l'alinéa premier du présent article, d'autres organes peuvent être institués selon les spécificités des missions de l'établissement »*.

La norme ISO 9001 exige aussi un cadre structuré afin d'aider les institutions publiques à mieux gérer les ressources, améliorer la qualité de leur service et augmenter la satisfaction des usagers.

Il en ressort que l'organisation d'un établissement public devrait être claire, précise et répondant aux exigences des missions qui lui sont assignées.

Etant un établissement public national, le décret portant organisation de l'ACM devrait, de ce fait, se conformer aux dispositions et norme suscités.

L'organisation de l'ACM est régie par l'article D1.2.3-1 3^{ème} du décret n°2013-710 du 30 octobre 2013 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2008-187 portant organisation de l'Administration de l'aviation civile et fixant les attributions des structures qui la composent qui précise que : *« dans le cadre de l'exécution de ses missions, le Directeur Général peut proposer des structures d'organisation générale de l'aviation civile à adopter par le Conseil d'Administration et à entériner par le Ministère de tutelle technique par voie d'arrêté ministériel »*.

Ainsi, le nouvel organigramme de l'ACM fixé par l'arrêté n°24527/2023 du 22 Août 2023 et mis en œuvre par le manuel d'organisation de l'ACM troisième édition d'août 2023 a apporté quelques changements dans la structure de ladite entité en vue de l'exercice effective des missions qui lui sont assignées. A cet effet, la direction générale est composée d'un comité de direction, d'un comité des directeurs, du groupe « opération » et du groupe d'appui. Par ailleurs, le manuel d'organisation a créé des postes dénommés « chargés », « agents » et « complément d'effectif ».

Néanmoins, la Cour a constaté que ce nouvel organigramme de l'ACM est très complexe rendant ainsi une dilution de responsabilité. Il diminue l'efficacité dans le pilotage et la prise des décisions au sein de l'entité outre les impacts budgétaires et financiers qui pourraient en résulter.

La Direction Générale a pris conscience de l'imperfection de l'actuel organigramme, et a invoqué : *« qu'un projet de révision de l'organigramme est en cours »*.

De tout ce qui précède, la Cour recommande à l'ACM d'actualiser son statut.

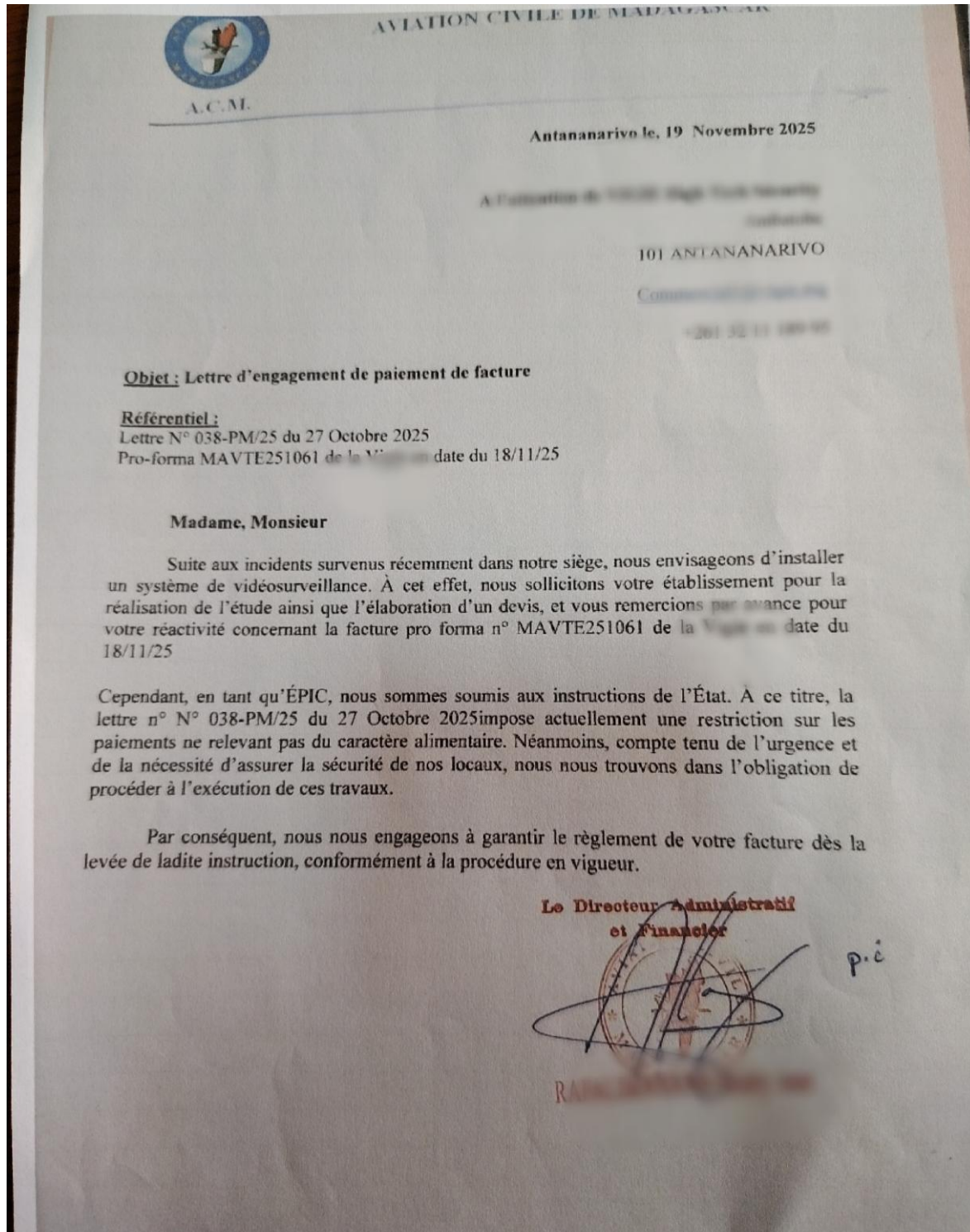
CONCLUSION

La présente mission d'audit poursuit l'objectif de vérifier la régularité de la gestion au sein de l'ACM. A cet effet, la Cour a constaté une défaillance dans le recrutement et la gestion du personnel depuis 2023 telle que le non-respect des procédures de recrutement, l'absence d'une gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs et le changement injustifié du statut de certain personnel. Par ailleurs, la Cour a révélé des cas de non-respect des règles de la Commande publique en ce qui concerne l'installation des caméras de surveillance et la location des véhicules. Enfin, l'organigramme de l'ACM est très complexe, entraînant une surcharge et une dilution des responsabilités.

Ainsi, la Cour tient à signaler que les recommandations émises dans le cadre de cet audit feront l'objet de suivi, surtout celles concernant l'évolution de la gestion du personnel et l'amélioration de l'organigramme. Limitée aux aspects de régularités, la Cour se réservera la possibilité de la réalisation des autres audits portant sur les aspects financiers et de performance de l'entité.

ANNEXES

ANNEXE n°01 : Lettre d'engagement de paiement de facture du 19 novembre 2025



ANNEXE n°02 : Liste des véhicules loués, prestataire (SIMA)

LISTE VEHICULES OFFRE 2025 AVIATION CIVILE DE MADAGASCAR										
	MARQUE	MODELE	DATE ARRIVAGE	COULEUR	N° CHASSIS	EMPLACEMENT	LOYER AR TTC	DATE	IMMATRICULATION	N° LOT
1	PEUGEOT	KP1 PIK2CAB K 19H4B6 NIV 1	Feb-25	BLANC BANQUISE	VR3FDAHD1R3023643	PARC	6,906,800.00	31/10/2025	42055	1
2	PEUGEOT	KP1 PIK2CAB K 19H4B6 NIV 1	June-24	SILVER GREY	VR3FDAHD1R3023649	PARC	8,060,100.00	26/11/2025	42055	1
3	PEUGEOT	KP1 PIK2CAB K 19H4B6 NIV 1	Feb-25	BLANC BANQUISE	VR3FDAHD1R3023643	PARC	8,060,100.00	26/11/2025	42055	1
4	PEUGEOT	KP1 PIK2CAB K 19H4B6 NIV 1	Feb-25	BLANC BANQUISE	VR3FDAHD1R3023643	PARC	6,906,800.00	26/11/2025	42055	1
5	PEUGEOT	KP1 PIK2CAB K 19H4B6 NIV 1	Feb-25	BLANC BANQUISE	VR3FDAHD1R3023643	PARC	6,906,800.00	26/11/2025	42055	1
6	PEUGEOT	KP1 PIK2CAB K 19H4B6 NIV 1	Feb-25	BLANC BANQUISE	VR3FDAHD1R3023643	PARC	6,906,800.00	26/11/2025	42055	1
7	CITROEN	NEW BERLINGO VP 1,6 hdi 90 cv BVM 5	Nov-24	BLEU KIAMA	VR3FDAHD1R3023643	PARC	6,906,800.00	26/11/2025	42055	1
8	CITROEN	NEW BERLINGO VP 1,6 hdi 90 cv BVM 5	Jan-25	BLEU IMPERIAL	VR3FDAHD1R3023643	SHOWROOM	7,142,200.00	31/10/2025	42055	2
9	GEELY	STARRAY FX11 1.5TD DCT GK	Jul-24	FX11 White Body Color	LB3FX1111111111	ENTREPOT	7,706,300.00	26/11/2025	42055	2
10	GEELY	STARRAY FX11 1.5TD DCT GL	Feb-25	FX11 BLACK BODY COLOR	LB3FX1111111111	ENTREPOT	7,706,300.00	31/10/2025	42055	3
11	GEELY	STARRAY FX11 1.5TD DCT GL	Feb-25	FX11 BLACK BODY COLOR	LB3FX1111111111	ENTREPOT	7,706,300.00	31/10/2025	42055	3
12	GEELY	STARRAY FX11 1.5TD DCT GL	Feb-25	FX11 WHITE BODY COLOR	LB3FX1111111111	ENTREPOT	7,706,300.00	26/11/2025	42055	3
13	GEELY	STARRAY FX11 1.5TD DCT GL	Feb-25	FX11 WHITE BODY COLOR	LB3FX1111111111	ENTREPOT	7,706,300.00	26/11/2025	42055	3
14	PEUGEOT	KP1 PIK2CAB K 19H4B6 NIV 1	Feb-25	BLANC BANQUISE	VR3FDAHD1R3023643	PARC	7,706,300.00	31/10/2025	42055	3
15	PEUGEOT	KP1 PIK2CAB K 19H4B6 NIV 1	Feb-25	SILVER GREY	VR3FDAHD1R3023643	PARC	7,706,300.00	31/10/2025	42055	3
16	PEUGEOT	KP1 PIK2CAB K 19H4B6 NIV 1	Feb-25	BLANC BANQUISE	VR3FDAHD1R3023643	PARC	7,706,300.00	31/10/2025	42055	3
17	PEUGEOT	KP1 PIK2CAB K 19H4B6 NIV 1	Feb-25	SILVER GREY	VR3FDAHD1R3023643	PARC	7,706,300.00	31/10/2025	42055	3
18	PEUGEOT	KP1 PIK2CAB K 19H4B6 NIV 1	Feb-25	BLANC BANQUISE	VR3FDAHD1R3023643	PARC	7,706,300.00	26/11/2025	42055	3
19	PEUGEOT	NEW 3008 ALLURE ESSENCE 1,6 THP BVA AT6 180 CV 4X2	Feb-25	BLEU INGARO	VR3KDDCH1R3023643	SHOWROOM	9,119,100.00	31/10/2025	42055	4
20	PEUGEOT	NEW 3008 ALLURE ESSENCE 1,6 THP BVA AT6 180 CV 4X2	March-25	GRIS TITANE	VR3KDDCH1R3023643	ENTREPOT	9,119,100.00	26/11/2025	42055	4
							153,333,000.00			

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Répartition des agents par direction	4
Tableau n°2 : Les marchés subséquents relatifs aux locations de véhicules	12

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	i
LISTE DES ABREVIATIONS.....	ii
SYNTHESE	iii
INTRODUCTION	1
I.SUR LE RECRUTEMENT DU PERSONNEL	3
I.1. Non-respect de l'adéquation profils-postes.....	3
I.2. Non-respect du ratio de l'effectif.....	4
I.3. Non-respect des procédures de recrutement.....	5
<i>I.3.1. Absence d'acte matérialisant l'épuisement du processus de recrutement en interne</i>	<i>5</i>
<i>I.3.2. Absence de traçabilité de certaines procédures de recrutement</i>	<i>5</i>
<i>I.3.3. Diplômes produits après embauche</i>	<i>6</i>
I.4. Existence de recrutement hors procédures	6
II.SUR LA GESTION DU PERSONNEL	8
II.1. Défaillance dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	8
II.2. Changement injustifié du statut de certain personnel :	9
II.3. Dossiers personnels absents et insuffisants	9
III.SUR LES COMMANDES PUBLIQUES	11
III.1. Non-respect des procédures en matière de passation des marchés publics	11
III.2. Non-conformité des offres avec les prestations fournies	11
IV.UN ORGANIGRAMME COMPLEXE AFFECTANT LA GESTION RATIONNELLE DES OPERATIONS ET DU PERSONNEL	14
CONCLUSION.....	15
ANNEXES	iv
LISTE DES TABLEAUX	vii
TABLE DES MATIERES	viii

DELIBERE

Le présent rapport a été arrêté par la Cour des Comptes en son examen du vendredi six mars deux mil vingt-six.

LE PRESIDENT

PO. LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

SUIVENT LES SIGNATURES

Pour expédition certifiée conforme à la minute toujours conservé au Greffe Central de la Cour.

Fait à Antananarivo, le 16 mars 2026.



LE GREFFIER EN CHEF

RAHARINORO Angelina