



RAPPORT N°34/26-ADM/AUDIT/RO/MEF
SUR L'AUDIT DU MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES
GESTIONS : 2022-2025



Mars 2026

SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS	2
SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION.....	6
CONSTATATIONS.....	8
I. UTILISATION ABUSIVE DU COMPTE « 46778- Intervention Sociale, Économique et Financière de l'État/MFB »	8
II. NON-RESPECT DES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES SUR LE RECRUTEMENT DES AGENTS NON ENCADRES DE L'ETAT	34
III. UN SYSTEME D'OCTROI D'AVANTAGES PECUNIAIRES COMPLEXE ET NON TRANSPARENT	40
CONCLUSION.....	58
LISTE DES TABLEAUX.....	59
TABLE DES MATIERES.....	60
DELIBERE	63

LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
DA	Droit d'Accises
DD	Droit des Douanes
DGBF	Direction Générale du Budget et des Finances
DGD	Direction Générale des Douanes
DGI	Direction Générale des Impôts
DGT	Direction Générale du Trésor
DRH	Direction des Ressources Humaines
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Normes internationales des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques)
PGA	Payeur Général d'Antananarivo
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
MDG	Ministre Délégué de la Gendarmerie
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
SCGAI	Service de Coordination Générale des Appuis Institutionnels

SYNTHESE

L'audit effectué par la Cour des Comptes au niveau du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) porte sur les gestions 2022 à 2025 et s'est focalisé sur la gestion du compte C/46778 «Intervention sociale, Économique et Financière de l'État/MFB », le volet « recrutement » de la gestion des ressources humaines ainsi que le régime indemnitaire appliqué au niveau dudit Ministère.

La présente synthèse met en exergue les points saillants relevés au cours de l'audit :

A- UTILISATION ABUSIVE DU COMPTE « 46778- Intervention sociale, Économique et Financière de l'État/MFB» - un compte hors budget favorisant une gestion budgétaire parallèle et opaque :

- ✓ un cadre réglementaire compromettant la transparence budgétaire ;
- ✓ des transferts équivalents à 50% du budget de fonctionnement hors solde de l'Etat vers le compte hors budget favorisant une gestion parallèle ;
- ✓ des crédits budgétaires déplacés puis versés au C/46778 sans affectation claire créant une zone grise comptable ;
- ✓ paiement de dépenses relatives à la fourniture d'uniformes de sécurité avec suspicion de fraude ;
- ✓ paiement de dépenses ne répondant ni au critère d'imprévisibilité, ni d'urgence, ni d'inéluctabilité : dépenses de fonctionnement et de salaires des agents d'un établissement public dont l'Autorité de Régulation des Marchés publics, dépenses courantes de fonctionnement et dépenses de cocktail et déjeuner ainsi que tenue pour reboisement pour les départements du MEF ;
- ✓ paiement des dépenses « ostentatoires » et location d'avion pour la Présidence alors que cette Institution dispose également d'un compte C/46778 « Crédits pour provision ». Tel paiement ne fait qu'accentuer une gestion parallèle .
- ✓ paiement d'indemnités des membres de la Haute Cour Constitutionnelle sur la base de délibération sur ce compte hors budget ;
- ✓ imprécision de l'arrêté d'agrément de la Polyclinique Ilafy en ce qui concerne les griffes tarifaires engendrant une augmentation croissante des coûts de prise en charge au profit de cet établissement ;
- ✓ dépenses excessives de carburants marquées par une opacité dans l'allocation de dotation en carburant devenue des crédits de substitution ;
- ✓ paiement des indemnités entaché de fraude.

De ce qui précède, la Cour recommande au Ministère de l'Economie et des Finances de :

- *prendre un décret portant création et modalités de fonctionnement du compte 46778 « Intervention sociale, économique et financière de l'État/MFB » ;*
- *intégrer dans ce texte de création l'obligation explicite de reverser systématiquement le solde de fin d'exercice au Budget Général ;*
- *exiger systématiquement une validation par note de conseil des ministres pour tout transfert au compte 46778 « Intervention sociale, Économique et Financière de l'État/MFB » ;*
- *transmettre trimestriellement à la Cour le relevé de compte 46778 et les pièces justificatives y afférentes ;*
- *procéder à la révision de l'arrêté d'agrément de la Polyclinique ILAFY afin d'y intégrer, en précisant, pour chaque soin ou prestation médicale, soit un montant fixe, soit une fourchette tarifaire strictement encadrée, conformément aux pratiques observées pour les autres établissements sanitaires agréés.*

B- NON-RESPECT DES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES SUR LE RECRUTEMENT DES AGENTS NON ENCADRES DE L'ETAT :

- ✓ absence de procédure unique pour le recrutement des agents non encadrés de l'État ;
- ✓ non-implication de la direction des ressources humaines du Ministère dans le recrutement des agents non encadrés de l'Etat des directions générales ;
- ✓ non-respect du nombre de postes budgétaires octroyés lors du recrutement d'agents non encadrés de l'Etat en 2023 et mise à disposition de ces agents nouvellement recrutés vers d'autres directions n'ayant pas de postes budgétaires.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère de l'Économie et des Finances de :

- *établir une procédure unique pour le recrutement des agents non encadrés initiée au niveau de la Direction des Ressources Humaines du Ministère de l'Économie et des Finances ;*
- *rappeler à toutes les structures en charge de la gestion du personnel auprès des départements le rôle de la Direction des Ressources Humaines en tant qu'entité de coordination de leurs activités.*

C- UN SYSTÈME D'OCTROI D'AVANTAGES PECUNIAIRES COMPLEXE ET NON TRANSPARENT

- ✓ des règles juridiques non uniformes, peu transparentes et ne respectant pas les normes juridiques supérieures ;
- ✓ un compte d'affectation spéciale dédié majoritairement au paiement d'avantages pécuniaires ;

- ✓ une comptabilisation occulte en violation de la règle du produit brut ;
- ✓ un cumul d'indemnités pour des agents et insertion de bénéficiaires de fait par décision des Directeurs Généraux ;
- ✓ une pléthore d'indemnités créée par décision des directeurs généraux.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

- *Au Gouvernement d'harmoniser le système d'octroi des indemnités aux agents de l'Etat.*
- *Au Ministère de l'Economie et des Finances de :*
 - *prendre des décrets pour fixer la nature, le montant et les bénéficiaires des avantages pécuniaires dus aux agents du Ministère de l'Economie et des Finances ;*
 - *respecter le principe d'universalité en faisant montant intégral des recettes ;*
 - *enregistrer comme charges dans le budget général les dépenses liées aux primes, indemnités et autres avantages pécuniaires car ils sont considérés comme accessoires aux salaires ;*
 - *supprimer le compte d'affectation spéciale « prélèvement sur les droits et taxes douaniers » servant aux paiements de prime de performance ;*
 - *respecter le principe du régime indemnitaire en octroyant seulement les primes, indemnités et avantages aux ayants droits et non à une association mutualiste.*

INTRODUCTION

1- Contexte

La présente mission a été effectuée en vertu des articles 280 et 284 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 qui disposent que : « *la Cour des Comptes procède à l'examen de la gestion des ordonnateurs du budget de l'État (...). À cet effet, elle apprécie 1-la régularité de la gestion, 2-le bon emploi des crédits ; 3-la performance des services publics* » et « *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'État (...).* ».

Faisant suite à la lettre de saisine n°035-PM/25 du 27 octobre 2025, la Cour des Comptes a procédé à l'audit de gestion du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF).

La spécificité du MEF est qu'il est le seul ministère procédant au recouvrement des recettes et prenant en charge les dépenses d'intervention et les dépenses transversales de l'Etat.

En effet, le décret n° 2019-093 du 13 février 2019 fixant les attributions du Ministre de l'Économie et des Finances ainsi que l'organisation générale de son Ministère, en son article premier, stipule que le Ministre est chargé, entre autres, d'« *élaborer et mettre en œuvre la politique financière, fiscale et budgétaire de l'État (...)* ».

2- Objectif d'audit

L'objectif global de l'audit est d'apprécier si la gestion du MEF permet d'une part, de libérer des recettes mobilisables afin d'augmenter l'espace budgétaire et d'autre part, de rationaliser les dépenses.

Cet objectif sera décliné en 3 sous-objectifs spécifiques :

- OS 1 : apprécier la conformité de la gestion des dépenses d'intervention.
- OS 2 : apprécier la conformité du recrutement des ressources humaines au sein du MEF.
- OS 3 : apprécier la régularité du régime indemnitaire appliqué au niveau du MEF

3- Méthodologie

La mission a été réalisée en se référant aux normes d'audit des Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques notamment les normes internationales des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sur l'audit de conformité ISSAI 400 et ISSAI 4000, ainsi que celles sur l'audit de performance ISSAI 300 et ISSAI 3000, en ce qui concerne les différentes phases d'audit tels la planification, la collecte et l'analyse des éléments probants ainsi que l'établissement de rapport.

Ces normes définissent le cadre déontologique, méthodologique et technique applicable, garantissant la qualité, l'indépendance et la crédibilité des travaux de la Cour. En application de ces standards, l'approche adoptée repose sur la revue documentaire, les entretiens avec les parties prenantes, l'analyse des données financières et techniques et la formulation de recommandations fondées sur des éléments probants.

La mission d’audit est également conduite conformément à la procédure propre à la Cour des Comptes prévue par la loi organique n° 2004-036 du 1er octobre 2004 sur la Cour Suprême et les trois Cours la composant.

4- Étendue de l’audit

La vérification porte sur les exercices 2022 à 2025.

Les domaines de vérification sont les suivants :

Domaines de vérification	Structure	Justificatifs
Compte 46778 « Intervention sociale, Economique et Financière de l’État/MFB » auprès de la Paierie Générale	- Service de Coordination Générale des Appuis Institutionnels - PGA	- Compte d’enregistrement des dépenses transversales. - Enjeu financier des opérations
Gestion de recrutement des ressources humaines	- Direction Générale du Budget et des Finances - Direction Générale des Douanes - Direction Générale des Impôts - Direction Générale du Trésor - Direction des Ressources Humaines du MEF	- Nombre élevé des agents non-encadrés de l’État recrutés au niveau du MEF
Régime indemnitaire appliqué au niveau du MEF	- Direction Générale des Douanes - Direction Générale des Impôts et leurs services rattachés - Direction Générale du Trésor	- Masse financière importante de ces indemnités - Complexité du régime indemnitaire

5- Limites de l’audit

L’audit a été confronté à une contrainte majeure liée à la non-accessibilité aux systèmes d’informations sur la gestion des finances publiques . Par ailleurs, le délai imparti pour la réalisation des travaux, combiné à des moyens humains et logistiques restreints, n’a pas permis d’étendre les vérifications à l’ensemble des opérations.

CONSTATATIONS

I. UTILISATION ABUSIVE DU COMPTE « 46778- Intervention Sociale, Économique et Financière de l'État/MFB »

1.1. Cadre réglementaire compromettant la transparence budgétaire

Selon l'instruction n°16-16-G1 du 22 mars 2016 sur les modalités de fonctionnement des subdivisions du compte 46778 « Autres créditeurs-Autres » ouvertes auprès de la Paierie Générale d'Antananarivo, « *dans le cadre de leurs missions transversales, la Présidence et le Ministère des Finances et du Budget sont appelés à effectuer des opérations de dépenses revêtant à la fois un caractère urgent, confidentiel, sécuritaire et dans la plupart des cas inéluctable malgré leur imprévisibilité. (...) Il s'agit notamment des dépenses d'intervention économique, sociale, financière (...)* ».

Ainsi, ladite instruction a autorisé la création de la subdivision du compte n° 46778 « Autres créditeurs-Autres » au nom de certaines entités au sein du Ministère en charge des Finances dont la Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire qui est actuellement le Service de Coordination Générale des Appuis Institutionnels (SCGAI)¹.

Au vu des documents, entre autres le Bordereau des Crédits Sans Emploi (BCSE), l'intitulé du compte C/46778 ouvert au nom du MEF/SCGAI est « Intervention Sociale, Économique et Financière de l'État/MFB ».

Les charges d'intervention se définissent comme « *des versements motivés par la mission de régulateur économique et social de l'État* », selon le décret n° 2005-210 du 26 avril 2005 portant Plan Comptable des Opérations Publiques (P.C.O.P.) 2006 en son paragraphe 332-1.

Selon ladite instruction, « *le sous-compte reçoit uniquement les recettes indiquées dans la demande d'ouverture de sous-compte à l'exclusion de toute autre* » et « *les dépenses éligibles sont celles conformes aux stipulations de la lettre portant la demande d'ouverture* ».

Dans la pratique, le compte 46778 est alimenté par des versements à partir du compte 6556 « Transfert pour charges d'intervention-Autres organismes » accompagnés d'une décision du Ministère de l'Économie et des Finances portant versement audit compte 46778. Et les dépenses sont celles mentionnées dans ladite décision.

Par ailleurs, ladite instruction a précisé que « *les actes habituels d'engagement des dépenses publiques relevant de l'ordonnateur (lancement des commandes publiques...) ne font plus l'objet de contrôle a priori du contrôle financier ni de visa préalable de ce dernier (...)* »

Et comme énoncé dans l'instruction citée supra, les opérations sur ce compte sont désormais des « *opérations de trésorerie ne nécessitant plus l'engagement de crédits budgétaires* » et « *le Titre d'Engagement Financier (TEF) n'est pas requis* ».

Cependant, il est à faire observer que ce compte 46778 est un compte « hors budget » ne figurant pas dans le budget. L'utilisation finale des versements sur ce compte demeure opaque, les

¹ Arrêté n° 17975 /2018 du 04 octobre 2018 fixant la description des attributions et l'organisation des Services rattachés aux départements du Ministère des Finances et du Budget- article 31 : « Le Service d'Appui Institutionnel est chargé de :

- Assurer la gestion des dépenses d'intervention de l'Etat notamment les subventions et les arriérés ;
- Assurer la gestion des dépenses transversales notamment celles afférentes à la maison civil, aux frais médicaux des agents de l'Etat en activité et à l'évacuation sanitaire ;
- Procéder au paiement des dommages-intérêts dus par l'Etat en vertu d'une décision de justice devenue définitive;
- Jouer le rôle d'assureur de l'Etat lors des accidents causés par les matériels de transport de l'Administration ».

informations afférentes audit compte échappent ainsi au Parlement. Ce qui est de nature à porter atteinte aux principes budgétaires :

- manque de transparence : les opérations échappent à la visibilité du budget voté ;
- violation du principe de sincérité : non-exhaustivité des informations financières eu égard à l'article 42 de la loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances ;
- violation du principe d'universalité : certaines dépenses ne sont pas retracées dans le Budget Général.

De ce qui précède, l'utilisation du compte C/ « 46778 » a permis d'isoler des flux auparavant intégrés au budget principal. Ce dispositif modifie de facto le périmètre des opérations budgétaires.

En plus, il est explicitement précisé dans l'instruction susvisée que « *les prescriptions de la présente instruction (...) devant régir des opérations nécessitant des mesures exceptionnelles, elles ne sauraient perdurer dans le temps. Aussi, jusqu'à la mise à jour prochaine des textes législatifs et réglementaires afférents aux opérations susvisées, les comptables concernés voudront-ils appliquer scrupuleusement les présentes dispositions* ». Cette disposition implique dès lors la prise d'un acte réglementaire. Et si on se réfère aux autres départements utilisant un compte 46778 notamment la Présidence², la Direction Générale du Trésor, la Direction de la Comptabilité Publique, la Direction des Opérations Financières³, ces derniers ont pris des décrets pour encadrer les opérations sur le C/ 46778 ouvert en leur nom auprès du PGA.

1.2.Des transferts équivalents à 50% du budget de fonctionnement hors solde de l'État vers le compte 46778 favorisant une gestion parallèle

Le tableau ci-après résume la situation globale du compte 46778 -MFB pour la période 2022-2025 (fin septembre 2025)

Tableau 1- Situation du compte 46778 -2022 à 2025

En Ariary				
ANNEE	2022	2023	2024	2025 (fin septembre)
SOLDE DÉBUT D'ANNÉE	874.161.554.396,94	916.708.997.601,15	914.529.716.175,88	961.595.615.322,17
RECETTES	1.461.154.889.309,24	496.402.938.527,10	310.945.793.580,52	178.891.690.145,19
DEPENSES	1.418.607.446.105,03	498.582.219.952,37	263.879.894.434,23	237.575.156.286,25
SOLDE FIN D'ANNÉE	916.708.997.601,15	914.529.716.175,88	961.595.615.322,17	902.912.149.181,11

Source : BCSE (DGBF)- État Récapitulatif PGA

² Décret n° 2017-467 du 13 juin 2013 Fixant la gestion financière et comptable du Compte de Provision de Crédits de la Présidence

³ Décret n° 2017-533 du 4 juillet 2017 fixant la gestion financière et comptable des Comptes de Provision de Crédits au nom des services et départements au sein du Trésor Public auprès de la Paierie Générale d'Antananarivo (PGA)

Au vu de ce tableau, les points suivants sont à observer :

- l'existence des soldes d'entrée qui se chiffrent en moyenne à 900 milliards d'Ariary pour chaque exercice budgétaire implique a priori une disponibilité de fonds qui incite désormais à une gestion parallèle ;
- l'année 2022 a enregistré un pic aussi bien pour les recettes que pour les dépenses. En effet, les transferts alimentant ce compte, lesquels constituent ainsi les recettes, s'élèvent à 1.461,15 milliards Ariary au titre de l'exercice 2022. Et en y ajoutant le solde de début d'année, les fonds mobilisables se chiffrent à 2.335,31 milliards Ariary, ce qui équivaut quasiment au budget de fonctionnement hors solde de l'État en 2022⁴ ;
- les dépenses, exécutées sur le compte 46778 sont gérées « hors budget » compromettant ainsi la transparence budgétaire. En effet, seulement les dotations au compte 6556 « Transfert pour charges d'intervention-Autres organismes » sont inscrites au budget et leur transfert vers le compte 46778 est mentionné dans le BCSE. Mais l'information sur l'utilisation finale au niveau du compte 46778 n'est pas communiquée notamment au Parlement et demeure par conséquent opaque.

Cette situation est susceptible de porter atteinte au principe de sincérité comme évoqué supra.

1.3.Des crédits budgétaires déplacés sans affectation claire créant une zone grise comptable

À chaque fin d'exercice budgétaire, les crédits des différents ministères, tous programmes confondus, qui n'ont pas été engagés avant la date limite font l'objet de transfert vers le MEF comme il est illustré dans le tableau ci-après :

Tableau 2. Transferts de crédits non utilisés vers le MEF

En Ariary			
ANNEE	REFERENCE DECRET	DATE DU DECRET	MONTANT
2021	2021-1465 portant transferts de crédits inscrits au Budget d'Exécution 2021	22 décembre 2021	549.661.078.000,00
2022	2022-1643 portant transferts de crédits de transferts et d'investissements sur financement interne des Institutions et Ministères au profit du Ministère de l'Economie et des Finances	21 décembre 2022	67.650.736.000,00
2023	2023-1549 portant transferts de crédits de transferts et d'investissement interne au titre du budget 2023 d'un montant total de 415.394.784.000	21 décembre 2023	415.394.784.000,00
2024	2024-2989 portant transferts de crédits concernant les budgets d'exécution de fonctionnement et d'investissement des Institutions et Ministères au titre de l'exercice 2024	17 décembre 2024	362.082.821.706,00
TOTAL			1.394.789.419.706,00

Sources : décrets de transfert

⁴ LFI 2022 page 149 : Sous Total Budget de fonctionnement hors solde 2.419.631.270.000 Ariary.

Selon la note de présentation du décret n° 2021-1465 du 22 décembre 2021 portant transferts de crédits inscrits au Budget d'Exécution 2021, ces transferts de crédits restants disponibles ont pour objet de « *prélever les crédits des Institutions et Ministères en vue de renflouer les lignes de crédits du Ministère de l'Économie et des Finances afin d'honorer les dépenses transversales* ».

Ces crédits sont transférés au compte 6556 de l'Ordonnateur au niveau du SCGAI dont le Code est : 00-22F-E-0000 avec imputation administrative 00-23-0-209-00000.

Par la suite, des décisions sont prises pour leur versement au compte C/ 46778. Ceci implique une mise en réserve de crédits dont les finalités seront à définir ultérieurement.

À titre d'illustration, la décision n°414-2021-MEF/SG/DGFAG/SAI/ORDSEC du 31 décembre 2021 en son article 2 stipule « *le versement sur le compte 46778 en vue de sécuriser les crédits non engagés et non utilisés des Institutions et Ministères et d'assurer ultérieurement la prise en charge des dépenses transversales de l'État* ».

Comme il est déjà développé, le mode opératoire sur l'utilisation de ces crédits s'exécute hors budget. Ainsi cette pratique ne permet pas d'assurer la traçabilité des opérations de dépenses.

1.4. Paiement de dépenses relatives à la fourniture d'uniformes de sécurité avec suspicion de fraude sur le compte 46778

Par Ordre de Paiement (OP) n° OP2025000013384 du 07 octobre 2025, il a été fait un paiement de dépense de fourniture d'uniformes de maintien de l'ordre. Ci-après les informations concernant les opérations :

Référence OP : OP2025000013384 du 07 octobre 2025

Objet de la dépense : paiement relatif à la fourniture d'uniforme de maintien de l'ordre

Montant : 4.557.265.510,20 Ariary

Nombre uniforme : 19.163 unités

Prestataire : MCS L.L.C-FZ- Dubaï

Toutefois, des incohérences ont été constatées :

- le bon de commande est en date du 06 octobre 2025 et est établi par l'Ordonnateur Secondaire du SCGAI ;
- la date de notification du marché est le 06 octobre 2025 ;
- la facture est en date du 02 octobre 2025 et est faite au nom du « Ministère des Forces Armées » ;
- le procès-verbal de réception en date du 07 octobre 2025 est signé par la PRMP du MEF, le Gestionnaire d'activité du SCGAI, le dépositaire comptable du MEF et un représentant de la Gendarmerie.

Il appert ainsi que la facture a été établie antérieurement au bon de commande et à la notification du marché.

Par ailleurs, après interview des différents signataires sur le procès-verbal de prestation, excepté la Personne Responsable des marchés Publics (PRMP) du MEF dont la nomination est déjà

abrogée au moment de l'entrevue⁵ , « ils n'ont pas constaté de visu les uniformes, aucune réunion de réception n'a eu lieu, la signature a été effectuée séparément ».

En plus, au vu des échanges WhatsApp entre les différents responsables à l'époque :

- 06 octobre 2025 : « A préparer le PV de réception qui sera signé par le MDG, et les équipes du MEF/SCGAI vont contresigner le PV » ;
- 16 octobre 2025 : les marchandises ne sont pas encore arrivées.

En outre, aucune information sur l'arrivage, le stockage ou la répartition de ces uniformes n'est disponible jusqu'au moment de la rédaction du présent rapport.

Il convient de signaler qu'au vu des échanges « WhatsApp » entre les autorités supérieures à l'époque, la facture pour le paiement a été transmise par le PRM à l'époque.

L'élaboration d'un PV de réception sans les marchandises est une violation du principe de la certification du service fait et présente une suspicion de détournements de deniers publics.

1.5. Paiement de dépenses ne répondant pas au critère d'imprévisibilité : dépenses de fonctionnement et de salaires des agents d'un établissement public (ARMP)

L'examen du relevé du compte 46778-MFB a fait ressortir que des dépenses de salaires et d'indemnités ainsi que de consommation en internet et de carburant d'un établissement public, l'ARMP, sont payées sur ce compte, comme il est illustré dans le tableau ci-après :

Tableau 3. Dépenses de fonctionnement et salaires de l'ARMP payés sur C/46778

En Ariary

ANNEE	OBJET	MONTANT
2023 (mois de février, mars, avril)	Consommation internet	10.354.078,63
2023 (mois de février, mars, avril)	Salaires et accessoires et indemnités liées à la solde	227.863.459,19
2024 (mois de février, mars, avril)	Salaires et accessoires et indemnités liées à la solde	295.567.015,93
TOTAL		533.784.553,75

Source : Extrait situation compte PGA .

Cependant, l'ARMP en tant qu'établissement public à caractère administratif (EPA) bénéficie de subventions de fonctionnement dont les décaissements sont soumis à des conditions⁶ bien édictées par les circulaires d'exécution. Ces conditions sont :

- déblocage de la première tranche au vu de l'approbation du budget primitif ;
- déblocage de la deuxième tranche au vu de production du compte administratif de l'année (N-1) et antérieur.

Le fait de payer lesdites dépenses sur le compte C/46778 ne ferait que contourner les conditions suscitées.

⁵ Jeudi 22 janvier 2026

⁶ Circulaire d'exécution budgétaire 2019 à 2024

1.6. Paiement de dépenses en contradiction avec le critère d'urgence : des dépenses courantes de fonctionnement.

Pour la période de 2022 à 2025, il a été payé sur le compte C/46778 « dépenses d'intervention sociale, économique, financière- MFB » des dépenses courantes de fonctionnement telles que :

- (i) des petits matériels et menues dépenses d'entretien ;
- (ii) des dépenses de fournitures de bureau ;
- (iii) des dépenses en consommables informatiques ;
- (iv) des dépenses relatives à l'achat de matériels et mobiliers de bureau.

Le tableau ci-dessous en présente quelques illustrations :

Tableau 4. Dépenses de fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances payées sur C/46778

En Ariary

EXERCICE	MONTANT	OBJET DE LA DEPENSE
(i) Catégories de dépenses : petits matériels et menues dépenses d'entretien		
2025	42.114.380,00	Paiement facture n°38/23 relatif à la fourniture de produits petits matériels et menues dépenses d'entretien pour le Secrétariat Général suivant marché subséquent
	33.274.422,00	Paiement facture n°39/23 relatif à la fourniture de produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien pour le Secrétariat Général suivant marché subséquent
	36.706.150,80	Paiement facture n°36/23 relatif à la fourniture de produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien pour le Secrétariat Général suivant marché subséquent
	37.438.112,00	Paiement facture n°37/23 relatif à la fourniture de produit petits matériels et menues dépenses d'entretien pour le Secrétariat Général suivant marché subséquent
	181.129.829,30	Paiement facture n°60/25 relatif à la fourniture de produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien pour l' Hôtel des finances sis à Antsiranana, région DIANA suivant marché subséquent
	179.730.263,55	Paiement facture n°61/25 relatif à la fourniture de produits, petits matériels et menues d'entretien pour l' hôtel des finances sis à Fianarantsoa, Région Haute Matsiatra
	179.735.623,07	Fourniture de produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien pour l' Hôtel des finances Mahajanga
	181.133.202,02	Fourniture de produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien pour l' Hôtel des Finances Sambava , suivant marché subséquent
	181.139.807,62	Fourniture de produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien pour l' Hôtel des Finances Taolagnaro , suivant marché subséquent
	181.135.897,62	Fourniture de produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien pour l' Hôtel des Finances Toliara , suivant marché subséquent
(ii) Catégorie de dépenses : Fournitures de bureau		
2024	174.760.716,00	Paiement facture n°036/2024 relatif à l'achat de fourniture de bureau pour l' ORDSEC de la DAF-MEF suivant marché subséquent
2025	124.087.254,00	Paiement facture n°012/2025 relatif à l'achat de fourniture de bureau pour le SCGAI suivant marché subséquent

EXERCICE	MONTANT	OBJET DE LA DEPENSE
(iii) Catégorie de dépenses : Consomptibles informatiques		
2024	180.872.000,00	Païement facture n°23-MS-MEF/SG/DGBF/PRMP/UGPM03. 2023 relatif à l'acquisition de fourniture de consomptibles informatiques pour les SRSP de la DGBF suivant marché subséquent
	158.470.000,00	Païement facture n°11/NS relatif à l'acquisition de fourniture de consomptibles informatiques pour les services régionaux du budget suivant marché subséquent
	169.420.300,00	Païement facture n°009/NS relatif à l'acquisition de consomptibles informatiques pour les services rattachés de la DGBF suivant marché subséquent
	174.501.000,00	Païement facture n°003/NS relatif à l'acquisition de fourniture de consomptibles informatiques pour les services rattachés de la DGBF suivant marché subséquent
	168.971.800,00	Païement facture n°006/NS relatif à l'acquisition de fourniture de consomptibles informatiques pour DSP suivant marché subséquent
	129.241.600,00	Païement facture n°005/NS relatif à l'acquisition des fournitures de consomptibles informatiques pour DPE suivant marché subséquent
	165.241.200,00	Païement facture n°22/NS relatif à la fourniture de consomptibles informatiques pour DSP suivant marché subséquent
	159.771.800,00	Païement facture n°25/NS relatif à la fourniture de consomptibles informatiques pour les Services Régionaux de la DGBF et la DGEAE suivant marché subséquent
	120.106.000,00	Païement facture n°26/NS relatif à la fourniture de consomptibles informatiques pour la DGEAE suivant marché subséquent
	55.554.200,00	Païement facture n°28/NS relatif à la fourniture de consomptibles informatiques pour le SCGAI suivant marché subséquent
(iv) Catégorie de dépenses : matériels et mobiliers de bureau		
2025	122.916.508,00	Païement facture n°58/24 relatif à l'acquisition de fourniture de matériels et mobiliers de bureau pour la cantine à Antaninarenina-MEF
TOTAL	2.975.692.065,98	

Source : Extrait situation compte 46778 « MFB-Autres créditeurs »

L'analyse de ce tableau illustratif fait révéler que la majorité de ces dépenses de fonctionnement payées sur le Compte 46778 « Intervention Sociale, Économique et Financière de l'État/MFB » sont effectuées par des structures au niveau du MEF.

Il convient de souligner que lesdites structures disposent déjà d'allocations budgétaires prévues pour ces dépenses dans les lois de finances.

A titre d'exemple, en 2024, la Direction des Affaires Administratives et Financières (DAAF) du MEF a bénéficié d'une allocation budgétaire d'un montant de 91.244.000,00 Ariary⁷ sur le compte 6111 « fournitures et articles de bureau » et a dépensé cette rubrique à hauteur de 91.134.000,00 Ariary⁸ en sus des 174.760.716,00 Ariary payés sur le compte 46778 pour l'achat de fournitures de bureau.

L'exécution de dépenses similaires via le compte C/46778- un compte hors budget- ne fait dès lors qu'entretenir une gestion parallèle, au détriment des principes de sincérité et de transparence budgétaires. De plus, les opérations effectuées sur ce compte ne sont soumises ni

⁷ BCSE 2024

⁸ BCSE 2024

au blocage de crédits ni au taux de régulation, contrairement aux dépenses budgétaires classiques.

Une telle situation engendre ainsi une inégalité de traitement des Ministères et Institutions en termes d’allocations de crédits. En usant de ses prérogatives en matière financière et budgétaire, le MEF utilise abusivement le compte 46778 pour ses dépenses de fonctionnement.

1.7. Des dépenses « ostentatoires » : en décalage avec les priorités sociales

Des dépenses afférentes à la prestation de service relative à la communication stratégique de la République de Madagascar ont été exécutées au niveau du compte 46778 « Intervention sociale, Économique et Financière de l’État/MFB » au titre des années 2024 et 2025.

Tableau 5. Dépenses de communication de la Présidence payées sur le C/ 46778

En Ariary

EXERCICE	MONTANT	OBJET DE LA DEPENSE
2024	609.081.002,00	Païement relatif à la prestation de service relative à la communication stratégique de la République de Madagascar en vertu du marché N° 01-MS-MEF/SG/PRMP-SCGAI/UGPM01.2024
2025	641.728.701,00	Prestation de service relative à la communication stratégique de la République de Madagascar suivant Marché subséquent N°02-MS-MEF/SG/PRMP-SCGAI/UGPM01.2025
	624.626.364,06	Prestation de service relative à la communication stratégique de la République de Madagascar suivant Marché subséquent N°03-MS-MEF/SG/PRMP-SCGAI/UGPM01.2025
TOTAL	1.875.436.067,06	

Source : Extrait situation compte 46778 « MFB-Autres crédateurs

La prestation consiste à établir une « Nation Branding » composée⁹ entre autres de :

- production d’une note de positionnement du Président en fonction des cibles ;
- production de la maison des Messages (mise à jour mensuel) ;
- mise en place d’une veille Média et d’une revue de presse internationale ;
- production d’une plaquette institutionnelle ;
- action de relations presse internationales ;
- rédaction et diffusion de communiqués de presse ;
- organisation de rendez-vous média ;
- organisation de voyages de presse ;
- mise en place d’une stratégie digitale ainsi que sa déclinaison sur les réseaux sociaux ;
- bilan mensuel des performances sur les réseaux sociaux.

Certes, la stratégie de « Nation branding » est de plus en plus utilisée par les gouvernements de certains pays, dans le but de construire de manière structurée et coordonnée la réputation internationale de leur pays et de la promouvoir.

Cependant, il importe de souligner que la stratégie a évolué passant de « la gestion de l’image d’un pays à travers un ensemble de techniques de marketing » au « concept d’identité compétitive »¹⁰, un modèle qui combine l’évaluation de l’identité d’un pays (et reconnaît ses

⁹ Clauses techniques particulières- Spécifications techniques des prestations demandées.

¹⁰ Introduit par Simon Anholt : un pionnier de la matière « Nation Branding » ou marque du Pays ».

forces et ses faiblesses) ». « La notion d'identité compétitive souligne le fait que l'image d'un pays a plus à voir avec l'identité nationale et les aspects politiques et économiques de la compétitivité qu'avec les techniques de promotion des marques. À travers le prisme de l'identité compétitive, l'image d'un pays ne dépend pas de ce que le pays dit au monde, mais de ce que représente son identité nationale ainsi que de ses actions et comportements vis-à-vis de l'ensemble de la communauté mondiale ».

Au total, ces dépenses atteignent 1.875.436.067,06 Ariary. Elles relèvent davantage du prestige et de la mise en valeur institutionnelle que de l'intérêt général immédiat.

Ces dépenses ne présentent aucun caractère d'urgence, d'imprévisibilité ou d'inéluctabilité.

Par ailleurs, la Présidence dispose, en plus des crédits budgétaires inscrits dans la loi de finances de l'année, de deux autres comptes, notamment :

- du compte C/ n°46778 : « Autres créditeurs-Autres » dénommé « Provision de crédits de la Présidence » au nom du Secrétariat Général de la Présidence suivant le décret n° 2017-467 du 13 juin 2017 fixant la gestion financière et comptable du Compte de Provision de Crédits de la Présidence.

La fragmentation des opérations de dépenses effectuées par la Présidence entre deux comptes C/46778 hors budget ne permet pas d'avoir une information globale sur les dépenses de cette Institution, portant ainsi atteinte aux principes de la sincérité et de la transparence budgétaires ;

- des fonds spéciaux qui « *sont des dotations globales mises à la disposition des Chefs d'Institution qui les utilisent librement, en dehors de toute spécialisation de crédit (...)* » selon l'article 1^{er} du décret n° 2004-318 du 09 mars 2004 portant réglementation relative aux Fonds spéciaux.

En outre, l'article 3 (nouveau) du décret n°2019-2012 du 25 octobre 2019 portant modification du décret n°2017-467 du 15 juin 2017 fixant la gestion financière et comptable du Compte de Provision de Crédits de la Présidence stipule que « (...) *Le compte de provision n°46778 : « Autres créditeurs- Autres » dénommé « Provision de crédits de la Présidence » au nom du Secrétaire Général de la Présidence peut être utilisé pour créditer les fonds spéciaux jusqu'à maximum 40 % du crédit ouvert du compte 6760.*»

Dans ce cas de figure, un compte « *hors budget* » alimente un autre compte « *utilisé librement* » par les chefs d'Institution. Ces pratiques portent ainsi atteinte d'une part au principe de transparence et d'autre part au principe de redevabilité et affectent la bonne gouvernance financière.

1.8.Des dépenses conséquentes non transparentes en location d'avion

Au cours des exercices budgétaires 2024-2025 (début octobre), des dépenses en location d'avion ont été réalisées au niveau du compte 46778 « Intervention Sociale, Économique et Financière de l'État/MFB ». Au vu des documents mis à la disposition de la Cour, ces locations d'avion sont relatives aux déplacements des « Hautes autorités supérieures ».

Le tableau ci-après récapitule lesdites dépenses :

Tableau 6. Dépenses de location d'avion

En Ariary

N°	EXERCICE	REF OPERATION	MONTANT	PRESTATAIRE	OBJET	TRAJET	DATE ALLER	DATE RETOUR	Nbr de PASSAGERS	REF AIRCRAFT
1	2024	OP202400000246 du 26 janvier 2024	1.359.741.239,50		Location matériel de transport Aérien (ANTANANARIVO-DUBAI-ADDIS ABEBA-ANTANANARIVO)	ANTANANARIVO-DUBAI DUBAI-ADDIS ABEBA ADDIS ABABA- ANTANANARIVO	10 février 16 février 18 février	10 février 16 février 18 février	14	GLOBAL 6000 TBA
2		OP202400000675 du 24 février 2024	1.000.935.123,75		Location matériel de transport Aérien (ANTANANARIVO- ANTALYA- ANTANANARIVO) 204.525 Euros	ANTANANARIVO- ANTALYA ANTALYA- ANTANANARIVO	29-févr-24	03-mars-24	8	GLOBAL 6000 TBA
3		OP2024000002596 du 17 avril 2024	420.916.054,02	J	Location de matériel de transport Aérien (Antananarivo-Nairobi- ANTANANARIVO)	ANTANANARIVO-NAIROBI NAIROBI-ANTANANARIVO	28-avr-24	28-avr-24	8	CHALLENGER 605 TBA
4		OP202400000342 du 02 mai 2024	938.476.040,00		Location de matériel de transport Aérien (Antananarivo-Dubai-Abu Dhabi- Antananarivo) suivant facture No 2024- 34352635	ANTANANARIVO-DUBAI- ANTANANARIVO	05-mai-25	09-mai-25	10	GLOBAL 6000 TBA
5		OP202400000342 du 02 mai 2024	505.664.095,04		Location de matériel de transport Aérien (Antananarivo-Dubai) suivant facture No 2024-34207324	ANTANANARIVO-DUBAI	31-mai-24	sans retour	10	GLOBAL 6000 TBA
6		OP2024000010876 du 11 juillet 2024	1.031.502.108,00		Location d'avion pour le déplacement de Hautes Autorités Supérieures en vertu du facture No 2024-35152763	PARIS LE BOURGET- BISSAU BISSAU- LUANDA LUANDA - ANTANANARIVO	29 juillet 31 juillet 02 août	30 juillet 31 juillet 02 août	10	FALCON 7X F-HCED
7		OP2024000012201 du 08 août 2024	409.409.903,00		Location de matériel de transport terrestre Aérien Antananarivo - Harare - Antananarivo (82 850 EUR)	ANTANANARIVO- HARARE-ANTANANARIVO	16 août 2024	18 août 2024	8	GULFSTREAM G650ER TBA
8		OP2024000012202 du 08 août 2024	536.092.247,88		Location de matériel de transport Aérien Antananarivo - Kigali - Antananarivo (108 486 EUR)	ANTANANARIVO-KIGALI KIGALI-ANTANANARIVO	11 août2024	12 août 2024	8	GLOBAL 6000 TBA
9		OP2024000013033 du 19 août 2024	1.009.942.563,00		Location de transport aérien pour le déplacement à BEIJING des Hautes Autorités Supérieures (203 700 Euros)	ANTANANARIVO- BEIJING	03 septembre	sans retour	8	GULFSTREAM G650ER TBA
10		OP2024000017634 du 21 octobre 2024	376.613.508,20		Location de matériel de transport Aérien (ANTANANARIVO-BUJUMBURA- BUJUMBURA-ANTANANARIVO) d'un montant de 76 082 EUR	ANTANANARIVO- BUJUMBURA- ANTANANARIVO	30-oct	31-oct	8	FALCON 900 LX ES-SLS
11		OP2024000019323 du 15 novembre 2024	502.565.700,00		Location de matériel de transport aérien Antananarivo-Harare-Antananarivo (Réf facture: 2024-36751138 d'un montant de 102 500 EIR)	ANTANANARIVO- HARARE-ANTANANARIVO	20-nov-24	20-nov-24	8	GULFSTREAM G650ER OE-LTF

N°	EXERCICE	REF OPERATION	MONTANT	PRESTATAIRE	OBJET	TRAJET	DATE ALLER	DATE RETOUR	Nbr de PASSAGERS	REF AIRCRAFT
12	2025	OP2025000000235 du 21 janvier 2025	535.635.942,73	██████████	Location matériel de transport Aérien (ANTANANARIVO-DAR ES SAALAM-ANTANANARIVO)	ANTANNARIVO-DAR ES SALAM-ANTANANRIVO	27-janv-25	28-janv-25	8	CHALLENGER 605 TBA
13		OP2025000000438 du 29 janvier 2025	1.224.632.043,00	██████████	Location matériel de transport Aérien (ANTANANARIVO-KIGALI- BRAZZAVILLE-LANSERIA- ANTANANARIVO) au profit de la Société ██████████	ANTANANARIVO-ROBERT MUG ROBERT MUG- ANTANANARIVO ANTANANARIVO- BRAZZAVILLE BRAZZAVILLE-YAOUNDE YAONDE-BANGUI BANGUI-LANSERIA LANSERIA- ANTANANARIVO	30 janvier 2025 30 janvier 2025 31 janvier 2025 01 février 2025 01 février 2025 02 février 2025 04 février 2025	30 janvier 2025 30 janvier 2025 31 janvier 2025 01 février 2025 01 février 2025 02 février 2025 04 février 2025	8	HAWKER 4000 T7-TJ104
14		OP2025000000535 du 04 février 2025	460.473.171,20	██████████	Location matériel de transport aérien (Tanà - Dubai)	TANA-DUBAI	05 février 2025	Sans retour	10	GLOBAL 6000 TBA
15		OP2025000000639 du 10 février 2025	885.121.425,00	██████████	Païement facture N°2025-37632255 dans le cadre de la location de matériel de transport Aérien (DAKAR-BANJUL- FREETOWN-MORONVIA-ABIDJAN- ACCRA-LOME-COTONOU-ADDIS ABABA) d'un montant de 183 500 EUR	Dakar- Banjul- Banul-Freetown Freetown -Morovia- Abidjan- Accra- Lomé- Cotonou- Addis Abeba	09 février 2025 à 12 février 2025		6	GLOBAL 6000/CHALEEN GER 605 TBA
16		OP2025000000779 du 17 février 2025	695.690.647,80	██████████	Location de matériel de transport Aérien (Antananarivo- Casablanca) d'un montant de 143 214 EUR	ANTANARIVO-CASA BLANCA	21 février 2025	Sans retour	10	GLOBAL 6000 TBA
17		OP2025000004298 du 24 avril 2025	826.854.278,50	██████████	Location matériel de transport Aérien (ANTANANARIVO-ROMA) d'un montant de 163 850 EUR	ANTANANARIVO-ROMA	24-avr-24	sans retour	8	FALCON 7X F- HECD
18		OP2025000005347 du 13 mai 2025	477.532.622,70	██████████	Location matériel de transport aérien (Antananarivo - Dubaï) d'un montant de 95 130 EUR	ANTANANARIVO-DUBAI	26-mai	sans retour	8	GLOBAL 6000 TBA
19		OP2025000007293 du 18 juin 2025	514.971.667,10	██████████	Location de matériel de transport aérien (ANTANANARIVO-LUANDA- ANTANANARIVO) d'un montant de 101 090 EUR	ANTANANARIVO- LUANDA-ANTANANARIVO	21-juin-25	23-juin-25	6	HAWKER 900 XP ZS-MIG
20		OP2025000013584 du 10 octobre 2025	1.001.535.354,50	██████████	Païement facture N° 2025-40294352 relatif au prestation de service de transport aérien	INSTANBUL-MOMBASSA- ANTANANARIVO	12-oct-25	sans retour	CARGO	BOEING 737- 800 SU-SAW
TOTAL GENERAL : 14 714 305 734,92										

Source : Extrait situation compte 46778 « MFB-Autres créditeurs

Il ressort de l'analyse des pièces produites les observations ci-après :

a. Décision portant versement au compte 46778-MFB prise postérieurement aux paiements des dépenses

Pour les 5 premiers mandats de l'année 2024 énumérés dans le tableau ci-dessus, la décision n°045-2024/MEF/SG/SCGAI/ORDSEC portant versement d'un montant 4.225.732.552,31 Ariary au compte 46778 « Interventions Sociales, Economiques et Financières de l'Etat /MFB ouvert auprès de la PGA » n'a été prise que le 27 mai 2024. Or les dépenses relatives auxdits déplacements ont déjà été payées au cours du mois de janvier jusqu'au 02 mai 2024.

Selon la note de présentation n°81-2024/MEF/SG/SCGAI du 21 mai 2024, « *la demande d'engagement financier et la décision pour le versement au compte 46778 sont pour assurer la **régularisation** des paiements des dépenses de locations d'avion lors des déplacements urgents (...)* ».

Cependant, si on se réfère à l'instruction et à la pratique pour les autres dépenses payées sur ce compte, la décision décrit l'objet du paiement et doit être établie avant le paiement.

Ainsi, dans le cas d'espèce, il n'est pas clair à quel moment et en vertu de quel acte la PRMP de la Direction Générale du Budget et des Finances a procédé à la signature du marché/acte d'engagement.

b. Information insuffisante sur la délégation et sur la nature des marchandises

Pour apprécier la validité de la créance relative aux dépenses de location d'avion, il est nécessaire de vérifier que la prestation a effectivement été réalisée et que les passagers concernés sont bien des ayants droit.

- Les services faits ont été certifiés par le Gestionnaire d'activité du SCGAI, qui a apposé sa signature sur les factures accompagnant les ordres de paiement. Au vu des factures, la prestation consiste en une location d'avion réservé pour des passagers. Après vérification auprès de l'ACM, il est confirmé que la location a bien eu lieu. Toutefois, les détails sur les passagers n'ont pas été communiqués par le SCGAI malgré la demande de la Cour. Ces détails sont des éléments substantiels pour apprécier que la location soit effectuée au profit des passagers ayant droit ;
- par ailleurs, pour l'OP n° OP2025000000639 du 10 février 2025, le trajet pour la location est de « Dakar- Banjul- Banul-Freetown-Monrovia- Abidjan- Accra- Lomé- Cotonou- Addis Abeba ». Étant donné que ce vol n'a pas transité par l'aéroport d'Ivato et qu'aucun détail sur les passagers n'a été fourni, il apparaît difficile d'apprécier avec certitude que la location a été réalisée au bénéfice de passagers officiels et ayants droit ;
- en outre, s'agissant de l'OP n°OP2025000013584 du 10 octobre 2025 relatif à une location d'avion-cargo, une incohérence inter-document a été relevée. En effet, l'acte d'engagement n° 32-AE-MEF/SG/PRMP-SCGAI.2025 est en date du 10 octobre 2025 alors que la validité de l'offre selon l'article premier dudit acte d'engagement est jusqu'au 17 avril 2025. Malgré la demande de la Cour, ni la nature des marchandises transportées ni le destinataire final de ces marchandises ne sont communiqués à la Cour.

En vertu de la transparence de gestion des finances publiques, la confidentialité ne doit en aucun cas supprimer la traçabilité. Une liste nominative des passagers, la nature ainsi que le destinataire réel des marchandises transportées devraient accompagner l'ordre de paiement.

1.9. Paiement d'indemnités des membres de la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) sur le compte 46778 sur la base de délibération

La Cour a constaté le paiement d'indemnités des membres de la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) sur le compte 46778 ouvert auprès du Ministère de l'Économie et des Finances en 2023 et 2024 sur la base de délibération prise par l'Assemblée Générale des Hauts Conseillers tel que le montre le tableau suivant :

Tableau 7. Indemnités de la HCC payées sur le compte 46778 sur la base de délibération

En Ariary

Membre	Délibération n° 16-23/HCC/COHC/DB du 20 décembre 2023		Délibération n°13-24/HCC/COHC/DB du 31 mai 2024		Délibération n°20-24/HCC/CHOC/DB du 19 décembre 2024	
	Montant	Date de virement	Montant	Date de virement	Montant	Date de virement
Président de la HCC	200.000.000,00	04/01/2024	150.000.000,00	24/06/2024	100.000.000,00	24/12/2024
8 Hauts Conseillers	800.000.000,00*	04/01/2024	960.000.000,00**	24/06/2024	400.000.000,00***	24/12/2024
Total (Président et 8 Hauts Conseillers)	1.000.000.000,00		1.110.000.000,00		500.000.000,00	

Source : Paierie Générale d'Antananarivo (PGA)

(*) : 100 000 000 Ariary / Haut Conseiller

(**) : 120 000 000 Ariary / Haut Conseiller

(***) : 50 000 000 Ariary/ Haut Conseiller

Ces trois délibérations accordant des indemnités pour les 9 membres de la HCC ont coûté 2,61 milliards d'Ariary à la caisse de l'Etat.

Le fait que ces indemnités, déjà prises sur une délibération, soient payées sur un compte hors budget alors que la HCC dispose d'une autonomie financière porte atteinte à la transparence budgétaire.

Il importe de rappeler que la Cour a déjà émis un avis¹¹ sur l'octroi des indemnités des membres et du personnel de la Haute Cour Constitutionnelle, tout en insistant sur la démocratie financière.

1.10. Paiement de dépenses de cocktail et déjeuner ainsi que de tenue de reboisement sur compte 46778 : dépenses ni inéluctables ni imprévisibles.

Des paiements de dépenses relatives au cocktail et au déjeuner ainsi que la tenue pour le reboisement ont été opérés au niveau du compte 46778 « Intervention Sociale, Économique et Financière de l'État/MFB », tel qu'il est présenté dans le tableau ci-après :

¹¹ AVIS N° 05 /21 - /APP/ /AVIS/HCC du 1^{er} Septembre 2021

Tableau 8. Dépenses de cocktail du MEF payées sur le C/ 46778

En Ariary

EXERCICE	MONTANT	OBJET DE LA DEPENSE
2022	142.060.880,00	Païement facture n°028/2022 relative au reboisement de la SG-DAF-DGEP-ARMP-DGD du 01 avril 2022 à Andranovelona
	183.002.720,00	Païement facture n°025/2022 relative à la campagne de reboisement du Cabinet à Analamanga Park
2023	35.456.800,00	Païement facture n°14/AMB/23 relative à la tenue de reboisement de la Direction Générale du Contrôle Financier (DGCF)
	125.432.800,00	Païement facture n°13/AMB/23 relative à la tenue de reboisement de la Direction Générale du Budget et des Finances (DGBF) à Andranovelona
2024	74.285.400,00	Païement facture n°003/AMB/24 relatif à l'organisation du Reboisement du DGCF à Bongatsara suivant marché
2025	125.418.080,00	Païement facture n°033/AMB/25 pour le cocktail lors du reboisement pour l'année 2025 du personnel du MEF à Fieferamanga Arivonimamo du 10/01/2025
	182.196.800,00	Païement facture n°002/AMB/25 pour déjeuner lors du reboisement pour l'année 2025 du personnel du MEF à Fieferamanga Arivonimamo du 10 janvier 2025
	145.604.720,00	Païement facture n°001/AMB/25 pour la logistique du reboisement pour l'année 2025 du personnel du MEF à Fieferamanga Arivonimamo du 10 janvier 2025
TOTAL	1.013.458.200,00	

Source : Extrait situation compte 46778 « MFB-Autres créditeurs »

Cependant, au vu de l’instruction susvisée, ces dépenses n’entrent pas dans la définition de « urgent, confidentiel, inéluctable, imprévisible ».

Ce qui ne fait que compromettre la transparence des dépenses budgétaires. Ces dépenses auraient dû être inscrites dans les comptes de charges budgétaires (classe 6).

1.11. Des dépenses relevant du compte 46778 « Autres créditeurs – autres- dénommé- Provisions de crédits – Appui au développement (CIAD) » payées sur le compte 46778- MFB

Il a été observé que des dépenses relevant du crédit d’investissement destiné à l’appui au développement (CIAD) dans le district d'Antananarivo III ont été payées sur le compte « 46778 – MFB » du MEF.

Tableau 9. Dépenses dans le cadre du CIAD payées sur le C/46778-MFB

En Ariary

EXERCICE	OBJET	MONTANT
2024	Païement relative à l'achat de Fourniture de huit (08) ordinateurs de bureau complet et huit (08) imprimantes pour le District d'Antananarivo III- CIAD 2022	33.810.000,00
	Travaux de construction de bassin lavoïr dans le Fokontany Avaradoha- District Tana III- CIAD 2022, suivant la Convention N°01/24-MININTER/PREFPOL/ DIST.TANAIII/ PRMP	6.995.680,00

EXERCICE	OBJET	MONTANT
2024	Paielement relative à la Fourniture de quatre- vingt (80) bancs scolaires pour le ZAP du District d' Antananarivo III- CIAD 2022	24.317.440,00
	Fournitures et installations des écriteaux dans les Fokontany Ambohibary Antanimena - Avaradoha - Mandialaza Ankadifotsy- Ampandrana Andrefeana - Ampandrana Antsinanana- Mahavoky- Behoririka Ambatomitsangana- Antanimena- Behoririka- Tsaramasay du District d' Antananarivo III- CIAD 2022	12.788.000,00
	Paielement relatif aux Travaux de réhabilitation des bureaux Fokontany du District d' Antananarivo III- CIAD 2022 répartis en quatre lots: Lot 04: Fokontany Mandialaza Ambatomitsangana, suivant la Convention N°12/MID/PREFPOL/DIST.TANAI/PRMP/CIAD	21.418.934,00
	Paielement relatif aux travaux de réhabilitation des bureaux de Fokontany du District d' Antananarivo III- CIAD 2022 répartis en quatre (04) lots, Lot 03: Fokontany Ambatomitsangana, suivant Convention N°11/MID/PREFPOL/DIST.TANAI/PRMP/CIAD	12.879.540,00
	Paielement relatif aux Travaux de réhabilitation des bureaux Fokontany du District d' Antananarivo III- CIAD 2022 répartis en quatre lots: Lot 01 Fokontany Ampandrana Besarety, suivant la Convention N°13/MID/PREFPOL/DIST.TANAI/PRMP/CIAD	16.348.354,00
	Paielement relatif aux Travaux de réhabilitation des bureaux Fokontany du District d' Antananarivo III-CIAD 2022 répartis en quatre lots: Lot 02 Fokontany Besarety, suivant la Convention N°14/MID/PREFPOL/DIST.TANAI/PRMP/CIAD	42.057.604,50
TOTAL		170.615.552,50

Source : Paierie Générale d'Antananarivo (PGA)

Cependant, les dépenses sus-énumérées sont déjà régies par le décret n° 2020- 833 du 29 juillet 2020 fixant le régime de gestion, d'utilisation et de contrôle du crédit d'investissement destiné à l'appui au développement et bénéficient déjà de l'utilisation d'un compte 46778 «Autres créditeurs – autres- dénommé- Provisions de crédits – Appui au développement (CIAD) ».

Donc, dans le cas d'espèce, il s'agit des dépenses d'un compte « 46778 – Appui au développement (CIAD) » payées sur le compte « 46778-MFB ».

Telle pratique ne fait qu'aggraver la gestion parallèle des dépenses de l'Etat.

1.12. Prise en charge des soins médicaux des fonctionnaires et des retraités : un arrêté d'agrément imprécis

La prise en charge médicale des fonctionnaires et des retraités à Madagascar, est régie par le décret n° 94-077 du 25 janvier 1994 fixant le régime des soins médicaux, d'hospitalisation, d'évacuation sanitaire des fonctionnaires et des agents non encadrés de l'État. Elle couvre

principalement les éventuelles dépenses médicales des agents publics, avec des prises en charge allant de 80 à 90 % des frais pour les actifs, et des taux réduits (souvent 50% des frais) pour les retraités.

Des procédures de remboursement sont également mises en place pour les soins externes (consultations, médicaments) auprès des établissements agréés, nécessitant un dossier complet.

À Madagascar, il est recensé huit (8) établissements sanitaires agréés par arrêté interministériel pour recevoir en traitement les fonctionnaires, les agents non-encadrés de l'État et les pensionnaires de l'État ainsi que les membres de leur famille. Il s'agit de :

- Centre Hospitalier de Soavinandriana (CENHOSOA) ;
- Institut Pasteur de Madagascar (IPM) ;
- Clinique Médico-Chirurgicale de Tanjombato¹² ;
- Centre d'Imagerie Médicale de la Société NIP SA¹³ ;
- Société Anonyme Institut Médical de Madagascar (IMM)¹⁴ ;
- Polyclinique d'Ilafy¹⁵ ;
- Clinique MA'JANGA suivant¹⁶ ;
- Polyclinique Universitaire NEXT Diego.¹⁷

En ce qui concerne le mode de comptabilisation des dépenses relatives à cette prise en charge médicale, deux principaux comptes sont mobilisés, en l'occurrence le compte 6561 et le compte 46778. Mais la présente partie ne traite que celles enregistrées au niveau du C/46778 « dépenses d'interventions -MFB » ouvert au nom du SCGAI. Il importe de souligner qu'en vertu de l'arrêté n°17975 /2018 du 04 octobre 2018 fixant la description des attributions et l'organisation des Services rattachés aux Départements du Ministère des Finances et du Budget, en son article 31, « *Le Service d'Appui Institutionnel est chargé de (...) Assurer la gestion des dépenses transversales notamment celles afférentes à la maison civil, aux frais médicaux des agents de l'Etat en activité et à l'évacuation sanitaire (...)* ».

a. Évolution des dépenses des frais médicaux payés sur le C/46778

On observe une croissance globale marquée entre 2021 et 2024 pour les paiements de frais médicaux allant de 46,01 milliards d'Ariary en 2021 à 107,54 milliards d'Ariary en 2024.

En 2025 (fin septembre), le total est de 90,82 milliards, ce qui reste élevé malgré une période incomplète, suggérant une dynamique encore soutenue.

Le tableau ci-après résume cette évolution.

¹² Arrêté interministériel n° 14.477/2012 du 13 juillet 2012

¹³ Arrêté interministériel n° 0676/2017 du 18 janvier 2017,

¹⁴ Arrêté interministériel n° 15.270/2017 du 21 juin 2017

¹⁵ Arrêté interministériel n° 4563/2019 du 14 mars 2019 abrogeant et complétant les arrêtés n° 30 514/2018 du 05 décembre 2018 et n° 29.494/2010 du 14 juillet 2010

¹⁶ Arrêté interministériel n° 14.271/2019 du 18 juillet 2019

¹⁷ Arrêté interministériel n° 33 574/2022 du 12 décembre 2022 abrogeant les arrêtés n° 22 446/2016 du 21 octobre 2016 et n° 31 921/2018 du 21 décembre 2018.

Tableau 10. Dépenses de frais médicaux payés sur C/46778

En Ariary

ETABLISSEMENT SANITAIRE	2021	%	2022	%	2023	%	2024	%	2025 (Fin septembre)	%
POLYCLINIQUE ILAFY	19.750.952.665,00	43%	31.642.675.065,00	47%	45.989.753.060,00	60%	59.483.616.052,00	55%	54.772.399.362,00	60%
IMM	9.925.929.911,00	22%	15.928.213.649,00	23%	11.997.643.912,00	16%	19.996.952.027,00	19%	29.685.226.924,00	33%
IPM	9.930.764.409,00	22%	16.581.449.168,00	24%	11.200.724.630,00	15%	14.049.968.729,00	13%	N/D	N/D
CENHOSOA	4.162.246.600,00	9%	1.472.266.500,00	2%	4.253.731.700,00	6%	8.720.956.701,00	8%	3.197.006.000,00	4%
POLYCLINIQUE UNIVERSITAIRE DIEGO	662.700.317,34	1%	1.167.164.478,95	2%	1.281.692.312,84	2%	3.176.410.792,48	3%	3.120.500.937,18	3%
NIP	1.254.975.000,00	3%	813.315.000,00	1%	699.885.000,00	1%	1.071.340.000,00	1%	46.810.000,00	0,1%
CLINIQUE MA'JANGA	326.400.000,00	1%	357.600.000,00	1%	661.200.000,00	1%	1.038.000.000,00	1%	679.200,00	0%
TOTAL GENERAL	46.013.968.902,34	100%	67.962.683.860,95	100%	76.084.630.614,84	100%	107.537.244.301,48	100%	90.822.622.423,18	100%

Source : Situations du compte 46778

L'analyse des données financières consolidées sur la période 2021 à fin septembre 2025 met en évidence une concentration très élevée des flux au profit d'un nombre limité d'établissements sanitaires.

En particulier, l'établissement « POLYCLINIQUE ILAFY » concentre à lui seul plus de 54 % du total cumulé (2021–2025). La part de cet établissement progresse fortement dans le temps (jusqu'à 60 % pour 2023 et 2025).

Avec l'établissement IMM, les deux établissements représentent environ 77 % des flux.

b. Manque de précision sur les tarifs des prestations pour la Polyclinique Ilafy

Les tarifs applicables aux offres de soins des établissements sanitaires agréés doivent être fixés de manière précise par les arrêtés interministériels d'agrément et figurer en annexe desdits arrêtés.

L'examen des arrêtés d'agrément montre que, pour l'ensemble des établissements sanitaires agréés, à l'exception de la Polyclinique Ilafy, les prix de chaque soin ou prestation médicale sont expressément définis sous forme de montants fixes ou de fourchettes tarifaires strictement encadrées.

En revanche, l'arrêté d'agrément de la Polyclinique Ilafy ne comporte aucune tarification précise des soins et prestations médicales, se limitant à des mentions indicatives de type « à partir de », sans encadrement des prix ni définition de seuils maximaux.

Cette situation est de nature à favoriser des pratiques tarifaires discrétionnaires.

Le tableau ci-après en est une illustration.

Tableau 11. Comparaison des tarifs des soins médicaux

En Ariary

SOINS/ PRESTATION	ETABLISSEMENTS	PRIX PRÉVUS DANS LA CONVENTION	PRIX SUR LES FACTURES
Pack Opérations césariennes non compliquées (kit d'opérations, produits anesthésiques, opération proprement dite)	CENHOSOA	800.000	800.000
	POLYCLINIQUE ILAFY	A partir de 330.000	5.500.000 (moyenne)
Hémodialyse	CENHOSOA	400.000/ SEANCE	400.000/ SEANCE
	POLYCLINIQUE ILAFY	A partir de 380.000	900.000/ SEANCE
Scanner cérébral	IMM	209.000	325.000
	POLYCLINIQUE ILAFY	A partir de 230.000	825.000
Consultation médicale générale	CENHOSOA	20.000/ VISITE	20.000/ VISITE
	POLYCLINIQUE ILAFY	A partir de 15.000	50.000/ VISITE
Consultation médicale spécialisée	CENHOSOA	40.000/ VISITE	40.000/ VISITE
	POLYCLINIQUE ILAFY	A partir de 60.000	130.000/ VISITE
Radiographie thoracique (face et profil) avec interprétation	NIP	50.000	50.000
	POLYCLINIQUE ILAFY	160.000 non listé dans annexe	160.000

Source : Factures des établissements sanitaires

Les données du tableau indiquent que les tarifs pratiqués par la Polyclinique d'Ilafy sont deux à trois fois supérieurs à ceux des autres établissements sanitaires pour des prestations identiques. Ces écarts de tarifs auraient pu permettre d'acquérir de nouveaux dispositifs ou matériaux médicaux notables.

À titre d'illustration, 1.000 séances d'hémodialyse passées au CENHOSOA plutôt qu'à la Polyclinique d'Ilafy auraient permis d'économiser 400.000.000 d'Ariary¹⁸ et auraient pu permettre d'acquérir 1 ou 2 appareils neufs d'hémodialyse. À noter que la Polyclinique d'Ilafy enregistre en moyenne 400¹⁹ séances d'hémodialyse par mois.

¹⁸

Coût d'acquisition d'appareils médicaux	Montant en Ariary
Appareil de Scanner	500 000 000 à 5 000 000 000
Appareil d'hémodialyse	100 000 000 à 500 000 000
Appareil d'Imagerie par Résonance Magnétique (IRM) de haut de gamme (3Tesla)	10 000 000 000 à 20 000 000 000
Appareil de radiographie numérique	250 000 000 à 1 000 000 000
Appareil d'échographie haut de gamme	250 000 000 à 750 000 000

Source : « Médical International »

¹⁹ Midi Madagasikara : parution du 19 février 2026

Par ailleurs, un réajustement de cette grille tarifaire de la Polyclinique Ilafy au vu de la moyenne des autres établissements sanitaires pourrait permettre à long terme de réaffecter les éventuelles différences en dépenses de prise en charge pour des acquisitions au profit des établissements sanitaires publics.

À noter que jusqu'à maintenant, l'examen par IRM permettant d'avoir un diagnostic plus clair de certaines maladies ou qui sont indétectables avec un scanner ou une radiographie n'existe qu'à Antananarivo, et ce, dans seulement un centre hospitalier public et 2 établissements privés dont le coût de prestation est à partir de 1.300.000 Ariary pour un examen.

Cette situation constitue une non-conformité aux exigences de transparence et d'encadrement tarifaire applicables aux établissements sanitaires agréés, et ne fait qu'accentuer les inégalités tarifaires entre les différents établissements hospitaliers.

1.13. Dépenses excessives de carburants

En sus des dépenses de carburant imputées au compte budgétaire 6131, des charges similaires sont également enregistrées sur le compte C/46778 mentionné.

Pour la période 2022 à 2025, l'évolution des dépenses en carburant pour le C/46778 est récapitulée dans le tableau ci-après :

Tableau 12. Dépenses totales en carburant-C/46778

	En Ariary
ANNEE	MONTANT
2022	31.386.831.404,47
2023	30.452.570.460,00
2024	3.785.607.283,08
2025 (Fin septembre)	16.485.600.000,00

Source : Extrait compte 46778-PGA

En 2025, les dépenses en carburant du C/46778 atteignent un niveau équivalent au total des dépenses de fonctionnement hors solde de trois Ministères en l'occurrence : le Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures, le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène et le Ministère des Transports et de la Météorologie²⁰.

a. Dépenses en carburant au profit des gestionnaires du « Fonds COVID » au détriment du principe de l'efficience

Pour la réalisation des activités du « Fonds de Riposte à la pandémie Covid-19 » au niveau du MEF, quatre agents sont mobilisés à savoir :

- l'Ordsec du Fonds Covid ;

20

MINISTERE	Montant (Budget de fonctionnement hors solde) en Ariary
MINISTERE DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	4.463.796.000,00
MINISTERE DE L'EAU, DE L'ASSAINISSEMENT ET DE L'HYGIENE	5.856.560.000,00
MINISTERE DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE	5.321.791.000,00

Source : LFI 2025

- la PRMP - Fonds Covid ;
- le Gestionnaire d'activité- Fonds Covid ;
- le régisseur- Fonds Covid.

Au vu de la situation des comptes établie par le PGA et l'ORDSEC, aucune opération n'y est plus mentionnée depuis janvier 2025, et selon les agents suscités lors de l'entrevue, aucune activité liée à la riposte n'a eu lieu depuis le début de l'année 2025.

Or, au cours de l'année 2025, des dotations en carburants sur C/46778 sont allouées trimestriellement à ces agents selon la répartition ci-après :

Tableau 13. Bénéficiaires des dotations en carburants « FONDs COVID » sur C/46778

En Ariary

FONCTION	MOIS	MONTANT MENSUEL	MONTANT TRIMESTRIEL
MEF	3	5.000.000,00	15.000.000,00
SG	3	4.500.000,00	13.500.000,00
DIRCAB	3	4.000.000,00	12.000.000,00
PRMP	3	2.500.000,00	7.500.000,00
GAC	3	2.500.000,00	7.500.000,00
ORDSEC	3	2.500.000,00	7.500.000,00
REGISSEUR	3	1.500.000,00	4.500.000,00
EQUIPE SCGAI	3	3.000.000,00	9.000.000,00
TOTAL			76.500.000,00

Source : Lettres ORDSEC -FONDs COVID

Au titre du 1er trimestre, cette dotation s'élève à 85.100.000 Ariary mais pour les 3 autres trimestres, ce montant est de 76.500.000 Ariary par trimestre.

En outre, d'autres acteurs tels que le Ministre, le Secrétaire Général, le Directeur du Cabinet et l'équipe SCGAI sont également bénéficiaires de cette dotation .

Ainsi, l'allocation trimestrielle de 76.500.000 Ariary au titre des carburants en faveur de ces agents, en l'absence de toute activité effective relative à la lutte contre la pandémie de Covid-19, ne saurait être considérée comme conforme aux principes d'efficience dans la gestion des deniers publics.

b. Opacité dans l'allocation de dotation en carburant devenue des crédits de substitution

L'exploitation de certaines pièces accompagnant les OP des dépenses en carburant, présentées dans le tableau ci-dessous, a permis de révéler quelques observations qui seront développées infra.

Tableau 14. Extrait des dépenses en carburant C/ 46778

En Ariary

EXERCICE	DATE OP	REF OP	MONTANT	OBJET
2025	12/02/2025	0011204161	250.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO au profit du projet RINDRA au niveau du BACE suivant demande n°372-2024-MEF/SG/BACE
	12/02/2025	0011204164	450.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO au profit du Projet DINIKA II au niveau du BACE suivant demande n°372-2024-MEF/SG/BACE
	12/02/2025	0011204168	580.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO pour le Programme d'Appui Institutionnel aux Secteurs des Infrastructures au niveau du BACE suivant demande n°372-2024-MEF/SG/BACE
	12/02/2025	0011204169	340.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO pour le Projet PCAON au niveau du BACE suivant demande n° 372-2024-MEF/SG/BACE
	12/02/2025	0011204173	450.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO au profit du projet AFAFI Sud au niveau du BACE suivant demande n° 372-2024-MEF/SG/BACE
	12/02/2025	0011204171	450.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO au profit du projet AFAFI CENTRE au niveau du BSE suivant demande n°372-2024-MEF/SG/BACE
	12/02/2025	0011204172	450.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO au profit du Projet AFAFI Nord au niveau du BACE suivant demande n°372-2024-MEF/SG/BACE
	12/02/2025	0011204174	375.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO au profit du Projet EMANCIPATION DE LA FEMME ET LUTTE CONTRE LA VIOLENCE BASEE SUR LE GENRE au niveau du BACE suivant demande n°372-2024-MEF/SG/BACE
	12/02/2025	0011204175	350.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO pour le projet Facilité de Coopération au niveau du BACE suivant demande n°372-2024-MEF/SG/BACE
	12/02/2025	0011204177	450.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO pour le projet PACTE VERT au niveau du BACE suivant demande n° 372-2024-MEF/SG/BACE
	12/02/2025	0011204178	500.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO au profit du projet EZAKA HO TOMADY au niveau du BACE suivant demande n°372-2024-MEF/SG/BACE
	12/02/2025	0011204182	400.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO pour le Projet Tous redevable au niveau du BACE suivant demande n°372-2024-MEF/SG/BACE
	12/02/2025	0011204183	600.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en carte FANILO au profit du projet COMPETENCES POUR TOUTES au niveau du BACE suivant demande n° 372-2024-MEF/SG/BACE
TOTAL p/c BUREAU D'APPUI À LA COOPÉRATION EXTERIEURE : 5.645.000.000,00				
2025	12/02/2025	0011204185	475.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO au profit du projet Maîtrise des Risque au niveau du DAI suivant demande N°233-2024-MEF/DAI

EXERCICE	DATE OP	REF OP	MONTANT	OBJET
	12/02/2025	0011204190	630.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO au profit du projet Mécanisme de la lutte contre la corruption au niveau du DAI suivant demande N°233-2024-MEF/DAI
TOTAL p/c DIRECTION DE L'AUDIT INTERNE : 1.105.000.000,00				
2025	12/02/2025	0011204191	750.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en carte FANILO au profit du Projet COMPTABILITE EN DROITS CONSTATES ET PATRIMONIALE au niveau du DPE suivant demande N°057-MEF/SG/DGBF/DPE
TOTAL p/c DIRECTION DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT : 750.000.000,00				
2025	09/10/2025	0011223021	200.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO dans le cadre de la sécurisation (semaine du 06 octobre 2025 au 11 octobre 2025)
	09/10/2025	0011223024	200.000.000,00	Approvisionnement Carburant et Lubrifiant en Carte FANILO dans le cadre de la sécurisation (semaine du 29 septembre 2025 au 04 octobre 2025)
TOTAL pour la SECURISATION : 400.000.000,00				

Source : Extrait de la situation du compte 46778 - PGA

Les observations s'articulent autour des points suivants

- (i) Faute de prévisions budgétaires ou en raison de l'insuffisance des crédits disponibles, le recours à une demande de dotation en carburant auprès du SCGAI apparaît comme une « solution de facilité ».

A titre d'illustration, par lettre n° 057-MEF/SG/DGBF/DPE du 26 novembre 2024, le Directeur du Patrimoine de l'État a adressé une demande d'appui pour assurer la prise en charge des coûts afférents aux activités dans le cadre du passage à la Comptabilité en Droits constatés, aux motifs « *d'absence d'inscriptions budgétaires* ». Or, la loi organique sur les lois de Finances prévoit des dispositifs en matière de mouvements de crédits.

Il en est de même pour la demande du Directeur de l'Audit Interne, suivant lettre n° 233-2024-MEF/DAI du 26 novembre 2024 dont l'objet porte sur une « *demande de dotation de crédit pour la réalisation de deux projets de la DAI* ». Dans sa lettre, le Directeur a évoqué « (...) *pour l'année 2025, la Direction envisage d'initier deux projets pour cette année, les ressources disponibles ne permettent pas leur réalisation optimale* ». Ainsi, il sollicite « *à titre exceptionnel, une dotation financière pour couvrir les dépenses liées à la mise en œuvre desdits projets* ».

Plus particulièrement pour cette dernière demande, le motif d'insuffisance de crédits budgétaires ne la justifie pas, en ce sens qu'elle porte sur des activités prévues pour 2025. La demande est établie en novembre 2024, période de processus d'adoption du Projet de la loi de finances initiale (PLFI) 2025. En effet, le PLFI est présenté par le MEF le 18 novembre 2024 à l'Assemblée Nationale puis y est adopté le 29 novembre 2024.

Si ces activités sont prévues pour 2025, leur budgétisation aurait dû être faite dans le cadre d'une Loi de Finances depuis son élaboration. Ceci traduit ainsi une défaillance dans la planification budgétaire.

Les deux directions auraient dû recourir aux mécanismes édictés par la LOLF pour garantir la transparence.

- (ii) Demande en dotation en carburant équivalente à une requête de financement pour la coordination des programmes et projets.

Dans sa lettre n° 372-2024-MEF/SG/BACE, le Directeur du Bureau d'Appui à la Coopération Extérieure (BACE) a fait « *une demande d'appui et requête de financement pour la coordination des programmes et des projets au niveau du BACE* ». Il y est précisé que « *la demande de financement sera dédiée à la clôture de l'ensemble des contrats, des projets/programmes* ». Les programmes concernés sont au nombre de 13.

Pour les 3 demandes suscitées, il est à remarquer que les montants demandés n'y sont pas précisés. Une instruction manuscrite du MEF apposée sur la demande fait juste une mention : « *DAF, montant à étudier* ». Cette situation ne fait qu'accentuer l'opacité de la gestion du fait que les montants ne sont pas explicites et que l'allocation se fait sur le compte 46778, un compte hors budget.

- (iii) Recours à la demande de dotation en carburant et lubrifiant auprès du SCGAI : un mode dérogatoire au taux de régulation

Par lettre n° 272-2024-MEF/SG/DAF du 02 octobre 2024, le Directeur administratif et Financier a adressé à M. Le Chef de Service du SCGAI une demande en dotation en Carburant et Lubrifiant pour le compte du Cabinet du Ministre de l'Économie et des Finances. Dans sa demande, il a évoqué que « *le taux de régulation ne permet pas au Cabinet de fonctionner correctement suivant les missions qui lui sont confiés, (...) entraînent en son tour la diminution de l'efficacité du Ministère* ». Il sied de signaler que le taux de régulation s'applique à tous les départements ministériels et que chaque département s'y soumet.

Ainsi, l'octroi de dotation via le C/46778, déjà un compte hors budget, crée un traitement inégalitaire par rapport à la dotation budgétaire.

- (iv) Risque de dérive financière dans l'utilisation de la dotation en carburant et lubrifiant pour les opérations de sécurisation

Le 29 septembre 2025, une demande de soutien en logistique pour la sécurisation de la ville d'Antananarivo pour un montant de 178.661.600,00 Ariary a été adressée au Président de l'Organe Mixte de Conception Nationale (OMC/NAT) par les membres de l'OMC/NAT, représentants des forces de défense et de sécurité.

L'état des besoins établi par la Gendarmerie Nationale a fait ressortir que 26.501.600,00 Ariary serviront à payer les carburants pour servitude tandis que 152.160.000,00 Ariary seront utilisés pour le paiement des indemnités de 5.072 agents des forces de l'ordre avec un taux d'intervention journalier de 30.000 Ariary par agent.

Le décret n°2019-060 du 1er février 2019 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 96-268 du 10 avril 1996, modifié par le décret n° 2006-852 du 21 novembre 2006 relatif à la mise en place et utilisation des fonds d'avance au titre de fonds de roulement au sein de la Gendarmerie nationale précise toutefois en son article 3-a que le taux journalier de

l'indemnité pour toute opération de sécurisation et d'intervention est de 20.000 Ariary par agent.

Une insuffisance de contrôle réciproque dans l'utilisation du compte 46778 permet ainsi l'application de taux ne respectant pas les dispositions réglementaires pour ce cas d'espèce.

En outre, parallèlement à ces dépenses d'intervention dans le cadre de la sécurisation de la ville d'Antananarivo du 29 septembre 2025 payées sur la dotation en carburants et lubrifiants via le compte 46778, un mandat a été émis également pour la même période sur le compte 6041 au titre d'indemnités des Forces de l'ordre - éléments de Gendarmerie Nationale participant au maintien de l'ordre avec un taux journalier de 20.000 Ariary pour 7.608 agents dont les détails seront développés dans l'observation suivante.

Ce paiement d'indemnités au profit des agents des forces de défense et de sécurité sur ces deux comptes (compte 46778 et compte 6041) est une illustration d'une gestion parallèle.

De plus, l'utilisation de l'allocation en carburants aux fins de paiement d'indemnités constitue un risque élevé de détournement du fait de l'absence de l'état nominatif des agents bénéficiaires de ces indemnités.

1.14. Paiement des indemnités entaché de fraude – compte 6041 du SCGAI

Cette opération ne concerne pas le compte 46778 mais est exécutée par le SCGAI.

Au titre de l'année 2025, il est octroyé une allocation budgétaire d'un montant de 6.000.000.000,00 Ariary au niveau du compte 6041 « Supplément familial de traitement- Personnel permanent » au profit du SCGAI.

Aux mois de septembre et octobre 2025, des dépenses d'indemnité pour les agents de la Gendarmerie ont été payées sur ce compte par les 4 mandats récapitulés dans le tableau ci-après :

Tableau 15. Dépenses des indemnités des Forces de l'ordre

En Ariary

Compte : 6041					
REFERENCE MANDAT	DATE DU MANDAT	MONTANT	OBJET	DATE D'INTERVENTION	NOMBRE DES AGENTS BENEFICIAIRES
LIQ202500000195488	24-sept-25	114.180.000,00	Indemnités des Forces de l'ordre - éléments de Gendarmerie Nationale participant au maintien de l'ordre	29-sept-25	5.709
LIQ202500000196307	29-sept-25	152.160.000,00	Indemnités des Forces de l'ordre - éléments de Gendarmerie Nationale participant au maintien de l'ordre	29-sept-25	7.608
LIQ202500000196067	26-sept-25	139.650.000,00	Indemnités des Forces de l'ordre - éléments de Gendarmerie Nationale participant au maintien de l'ordre	30-sept-25	6.983
LIQ202500000201548	02-oct-25	152.160.000,00	Sécurisation de la ville d'Antananarivo J4- Indemnités des Forces de l'ordre - éléments de Gendarmerie Nationale participant au maintien de l'ordre	03-oct-25	7.608
TOTAL		558.150.000,00			

Source : mandats de paiement

Il importe de souligner que le paiement desdites indemnités a été fait par billeting²¹ à raison de 20.000 Ariary par agent.

Pour l'analyse des pièces justificatives, notamment l'état émargé, et compte tenu du volume avec plus de 5.700 bénéficiaires par jour d'intervention, la Cour a procédé à un échantillonnage suivant la technique aléatoire sans remise. Pour assurer la représentativité de l'échantillon, il s'agit d'un calcul de proportion, avec un niveau de confiance de 95% et une marge d'erreur de 5%, la taille de l'échantillon représentatif calculée est de 360 bénéficiaires.

L'objectif est de s'assurer que l'état émargé est signé par les bénéficiaires réels, à travers la vérification de leurs signatures respectives. Pour ce faire, étant donné que ce sont les mêmes agents qui ont participé au maintien de l'ordre pendant les 3 jours d'intervention, on a opéré à la comparaison des noms et des signatures.

A l'issue de cette comparaison appliquée sur l'échantillon, il a été constaté qu'un agent de même nom présente deux signatures différentes sur deux états émargés distincts. Et ce constat est observé pour l'ensemble de l'échantillon (100% des bénéficiaires de l'échantillon). En sus de l'échantillon, il a été relevé également que deux agents de noms différents ont la même signature, ceci est observé pour 340 agents c à d (340 agents mais 170 signatures).

Ainsi, l'ensemble de l'échantillon est entaché de ces anomalies. L'intégrité des pièces justificatives est compromise. Les anomalies relevées mettent en doute la fiabilité des états émargés et soulèvent un risque majeur de fraude dans le processus de paiement des indemnités.

Par extrapolation, l'état émargé produit à l'appui des mandats pour paiement d'indemnités de force de l'ordre présente des faux et usages de faux en matière de signature.

Les acteurs budgétaires intervenant dans ces opérations de paiement d'indemnités sont : l'Ordonnateur secondaire suppléant auprès du SCGAI, le Gestionnaire d'Activité auprès du SCGAI, ainsi que le régisseur et le billeteur²² auprès du Ministère Délégué en charge de la Gendarmerie.

L'utilisation abusive du C/46778, un compte hors budget, fragilise la discipline budgétaire, affaiblit la transparence et compromet l'efficacité. Elle ne permet pas une évaluation fiable du déficit du budget. En effet, ce dispositif aboutit à une présentation partielle des charges réelles de l'exercice budgétaire, susceptible de caractériser une altération substantielle de la sincérité budgétaire.

De ce qui précède, la Cour recommande au Ministère de l'Economie et des Finances de :

- *prendre un décret portant création et modalités de fonctionnement du compte 46778 « Intervention sociale, économique et financière de l'État/MFB » ;*
- *intégrer dans ce texte de création l'obligation explicite de reverser systématiquement le solde de fin d'exercice au Budget Général ;*

²¹ Décision n°345/MDG/SG/DAF du 21 septembre 2025 portant nomination du billeteur et responsable de paiement des indemnités au sein de l'EMMONAT pour l'exercice 2025

²² Décision n°345/MDG/SG/DAF du 21 septembre 2025 portant nomination du billeteur et responsable de paiement des indemnités au sein de l'EMMONAT pour l'exercice 2025

- *exiger systématiquement une validation par note de conseil des ministres pour tout transfert au compte 46778 « Intervention sociale, Économique et Financière de l'État/MFB » ;*
- *transmettre trimestriellement à la Cour le relevé de compte 46778 et les pièces justificatives y afférentes ;*
- *procéder à la révision de l'arrêté d'agrément de la Polyclinique ILAFY afin d'y intégrer, en précisant, pour chaque soin ou prestation médicale, soit un montant fixe, soit une fourchette tarifaire strictement encadrée, conformément aux pratiques observées pour les autres établissements sanitaires agréés.*

II. NON-RESPECT DES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES SUR LE RECRUTEMENT DES AGENTS NON ENCADRES DE L'ETAT

La gestion du capital humain constitue également un élément essentiel dans le bon fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances. Aussi, les données sur l'évolution du nombre des agents travaillant au sein du Ministère entre 2021 et 2025 ont conduit la Cour à se pencher plus particulièrement sur le processus de recrutement des agents non encadrés de l'Etat.

En effet, le tableau ci-après montre l'effectif des agents de l'Etat à la fin de l'année 2025.

Tableau 16. Effectif des agents du MEF en 2025

	Nombre FONCTIONNAIRE	Nombre AGENTS NON ENCADRÉS	
		EFA	ELD
Centrale	4.415	2.529	644
Régionale	2.301	1.468	415
TOTAL	6.716	5.056	
TOTAL GENERAL	11.772		

Source : effectif MEF au 08-01-2026- DRH-MEF

Il apparaît que 57,05% des agents du MEF sont des fonctionnaires tandis que les agents non encadrés de l'Etat représentent 42,95% de l'effectif total dont 62,76% sont recensés au niveau central et 37,24% au niveau régional. Les contractuels EFA sont au nombre de 3.997 alors que le personnel ELD est de 1.059.

Pourtant, l'exposé des motifs de la loi n°94-025 du 17 novembre 1994 relative au statut général des agents non encadrés de l'État précise que « *la situation d'agents non encadrés doit être une exception et temporaire dans le cadre de la Fonction Publique. Le nombre de cette catégorie est appelé à diminuer dans le temps et ne doit plus représenter qu'une proportion assez faible par rapport à l'ensemble des Agents de l'État* ».

En outre, l'effectif par Direction Générale est présenté dans le tableau suivant :

Tableau 17. Effectif par Direction Générale en 2025

	NOMBRE FONCTIONNAIRE	NOMBRE EFA	NOMBRE ELD	TOTAL GENERAL
DGARMP	48	5	2	55
DGBF	1.406	1.956	594	3.956
DGCF	303	204	84	591
DGD	980	80	30	1.090
DGI	1.607	246	29	1.882
DGINSTAT	277	42	-	319
DGT	1.344	801	60	2.205
AUTRES (MEF, SG...)	751	663	260	1.674
Total général	6.716	3.997	1.059	11.772

Source : effectif MEF au 08-01-2026- DRH-MEF

Au vu de ce tableau, la Direction Générale du Budget et des Finances (DGBF) et la Direction Générale du Trésor (DGT) comptent le plus d'agents non encadrés avec respectivement 2.550 agents et 861 agents. Il est à noter que la DGBF compte plus d'agents non-encadrés que de fonctionnaires.

Aussi, ces deux Directions Générales avec la Direction Générale des Impôts (DGI) et la Direction Générale des Douanes (DGD) ont constitué le domaine de l'échantillon.

L'article 3 de la loi n°94-025 du 17 novembre 1994 suscitée définit les Agents non encadrés de l'Etat comme, entre autres, les « (...) »

-Agents appelés à occuper des emplois normalement dévolus à des fonctionnaires (EFA) ;
-Agents appelés à occuper des emplois de longue durée (ELD) ;(...) »

Suivant l'article 7 du décret n°2019-093 du 13 février 2019 fixant les attributions du Ministre de l'Economie et des Finances ainsi que l'organisation générale de son Ministère, le Secrétaire Général a pour mission de « (...) assurer l'administration du personnel, la gestion optimale des ressources humaines, (...) » A cet effet, l'article 8 dudit décret stipule que « la Direction des Ressources Humaines est chargée de (...) coordonner les activités des structures en charge de la gestion du personnel au niveau du Ministère (...) ».

Les constats suivants ont été relevés au cours de l'audit sur le processus de recrutement des agents non encadrés :

2.1. Absence de procédure unique pour le recrutement des agents non encadrés de l'Etat au sein du MEF

La décision n°015 -2023-MEF/SG/DRH du 04 septembre 2024 octroyant subdélégation de signature des contrats de travail émanant des organisations de recrutement d'agents non encadrés de l'Etat du Ministère de l'Economie et des Finances précise en son article 2 que « *Les processus de recrutement sont coordonnés par un Comité de recrutement mis en place à cet effet. Il est chargé de la planification, de l'organisation et du suivi des procédures de recrutement des agents non encadrés de l'État au sein du Ministère de l'Économie et des Finances. Les travaux du Comité font l'objet de comptes rendus ou de rapports validés selon les besoins du processus.* »

Toutefois, les réponses aux questionnaires des structures chargées du personnel des 4 Directions Générales sur les périodes concernées ont permis de relever que chaque Direction Générale définit sa propre procédure et sa propre politique de recrutement.

A titre d'illustration, la procédure de recrutement au sein de l'Administration des Douanes²³ est décrite suivant décision n°088-MFB/SG/DGD/DRF du 07 juin 2016 modifiée par décision n°353-MFB/SG/DGD/DRF du 06 décembre 2016.

La DGI²⁴ n'a pas procédé au recrutement des agents non encadrés entre 2021 et 2025 au motif de suspension de recrutement mais antérieurement à cette période, la politique de recrutement a été basée sur le système de remplacement numérique (décès, retraite...).

²³ Lettre n°21/2026/MEF/SG/DGD/DRF du 23 janvier 2026

²⁴ Courriel du 20 janvier 2026 du SAF-Direction de la Programmation et des Ressources

La DGT ne dispose pas d'un document formalisé et consolidé de politique de recrutement mais « *un projet de politique RH intégrée incluant un volet recrutement est en cours d'élaboration* ». ²⁵

La DGBF²⁶ n'était pas en mesure de préciser la procédure de recrutement des agents non encadrés de l'Etat. Les réponses apportées se sont focalisées sur le recrutement des fonctionnaires.

2.2. Non-implication de la direction des ressources humaines du Ministère dans le recrutement des agents non encadrés de l'Etat des directions générales

La décision n°015-2023-MEF/SG/DRH du 04 septembre 2023 citée supra désigne le Directeur des Ressources Humaines comme étant le Président du Comité à chaque recrutement.

Toutefois, la Direction des Ressources Humaines (DRH) ne participe pas au processus de recrutement des agents non encadrés au niveau des Directions Générales.

En effet, la relation entre les deux entités se focalise essentiellement « *dans la gestion administrative et fonctionnelle des agents* »²⁷ selon la DGT et « *la Direction des Ressources Humaines, en tant qu'autorité de tutelle, assure le suivi et la bonne application des normes et recommandations applicables au niveau du Ministère* »²⁸ précise la DGD. La DGI affirme même qu'il n'existe aucun lien entre les deux entités en ce qui concerne le processus de recrutement.²⁹

Cette situation entraîne des discordances dans les données détenues par la DRH et les 4 Directions Générales comme le montre le tableau suivant :

Tableau 18. Comparaison des données fournies par les 4 DG et DRH

	Données fournies par DG			Données fournies par DRH (2)			Écart (3) = (1) – (2)		
	(1)								
	FONCT	EFA	ELD	FONCT	EFA	ELD	FONCT	EFA	ELD
DGBF	1.527	2.399	845	1.406	1.956	594	121	443	251
DGD	977	94	32	980	80	30	- 3	14	2
DGI	1.617	254	26	1.607	246	29	10	8	- 3
DGT	1.297	779	53	1.344	801	60	- 47	- 22	- 7

Source : effectif MEF au 08-01-2026- DRH-MEF/ données fournies par les 4 DG à fin septembre 2025.

Au vu du tableau, la DGBF enregistre 815 agents en plus et la DGT 76 agents en moins par rapport aux données fournies par la DRH.

²⁵ Réponses sous Bordereau d'envoi n°270-2026-MEF/SG/DGT/SAF.Rno du 28 janvier 2026

²⁶ Lettre n°014-2026-MEF/SG/DGBF/SPERS du 26 janvier 2026

²⁷ Réponses sous Bordereau d'envoi n°270-2026-MEF/SG/DGT/SAF.Rno du 28 janvier 2026

²⁸ Lettre n°21/2026-MEF/SG/DGD/DRF du 23 janvier 2026

²⁹ Courriel du 20 janvier 2026 du SAF-Direction de la Programmation et des Ressources

2.3. *Non-respect du nombre de postes budgétaires octroyés lors du recrutement d'agents non encadrés de l'État en 2023 et mise à disposition de ces agents nouvellement recrutés vers d'autres directions n'ayant pas de postes budgétaires*

La lettre n°548-2023-MEF/SG/DGBF/DGEAE/SGEAE du 23 novembre 2023 signée par le Ministre de l'Economie et des Finances a octroyé pour le Secrétariat Général 40 postes budgétaires pour des recrutements directs au titre de 2023.

A partir des documents produits à la Cour, il a été relevé que 139 recrutements ont été effectués en application de cette lettre³⁰, soit un surplus de 99 recrutements par rapport aux 40 postes budgétaires octroyés. En outre, 23 autres recrutements ont été déclarés « *sans contrat* »³¹ ne permettant pas ainsi d'identifier la lettre de référence portant octroi de poste budgétaire autorisant leur recrutement.

Une autre lettre, la lettre n°52-2021-MEF/SG/DGFAG/DGEAE/SGEAE du 05 mars 2021, a octroyé à la Direction Générale du Trésor 35 postes budgétaires pour le recrutement de percepteurs principaux des finances utilisables au titre de l'année 2021. Il a été constaté qu'un contractuel EFA a été « *défalqué* »³² sur la base de cette lettre.

En outre, les termes de la lettre d'octroi de nouveaux postes budgétaires pour le Secrétariat Général précisent que les postes budgétaires « *ont été attribués à votre Département (...), en vue de pallier vos besoins en ressources humaines* » et « *que l'utilisation de ces postes devra correspondre aux besoins spécifiques de corps de métier de votre Département.* »

Toutefois, il est à signaler que les agents nouvellement recrutés par le Secrétariat Général-Direction des Ressources Humaines ont été mis à disposition, juste quelques mois après la signature de leurs contrats, auprès de la Direction Générale du Budget et des Finances, cette dernière n'ayant pas de postes budgétaires pour les recrutements directs au titre de l'année 2023.³³

En effet, l'analyse des dossiers administratifs transmis à la Cour a montré que 133 contrats sur les 139 sont assortis de décisions portant mise à la disposition d'un agent contractuel EFA auprès de la Direction Générale du Budget et des Finances alors que l'agent relève de la Direction des Ressources Humaines.

A titre d'illustration, ci-après un extrait de ces décisions :

³⁰ Sur chaque contrat est apposé la mention « poste à défalquer suivant la lettre n°548/2023-MEF/SG/DGBF/DGEAE/SGEAE du 23 novembre 2023 »

³¹ Tableau annexe de la lettre n°023-2026-MEF/SG/DGBF/SPERS du 04 février 2026

³² Poste à défalquer suivant la lettre n°52-2021-MEF/SG/DGFAG/DGEAE/SGEAE du 05 mars 2021

³³ Lettre n°527-2023-MEF/SG/DGBF/DGEAE/SGEAE du 21 novembre 2023 : octroi de postes budgétaires pour recrutement par voie de concours administratifs des Administrateurs des Services Financiers.

Tableau 19. Extrait de décisions portant mise à disposition à la DGBF

DATE DU CONTRAT DE TRAVAIL	PREMIERE DECISION			DEUXIEME DECISION		
	DATE	ANCIENNE POSITION	NOUVELLE POSITION	DATE	ANCIENNE POSITION	NOUVELLE POSITION
15 décembre 2023	22 février 2024	Agent du Ministère de l'Economie et des Finances	Mis à la disposition auprès de la Direction Générale du Budget et des Finances	29 février 2024	Agent relevant de la Direction des Ressources Humaines, mis à la disposition auprès de la Direction Générale du Budget et des Finances	Est muté auprès de la Direction de la Solde et des Pensions
15 décembre 2023	01 avril 2024			14 mai 2024		Est muté auprès de la Direction Générale du Budget et des Finances, Direction de la Solde et des Pensions, SRSP Anosy
15 décembre 2023	19 juin 2024			21 juin 2024		Est muté auprès de la Direction Générale du Budget et des Finances, Direction du Patrimoine de l'Etat

Source : contrats et décisions communiqués par le Service du Personnel-DGBF

Ce cas de figure a été également observé auprès de la Direction Générale du Trésor.

L'analyse des 80 dossiers des agents mis à disposition à la DGT reçus par la Cour a permis de constater l'existence de transferts provenant d'autres départements dont les détails sont les suivants :

Tableau 20. Département d'origine des agents mis à disposition à la DGT

CATEGORIE	DÉPARTEMENT D'ORIGINE	NOMBRE
ELD	DGFAG ³⁴	2
	DAF	1
EFA	DGFAG	18
	SG	1
	MEF	7
	DAF	1
	MEN ³⁵	5
	MICC ³⁶	2
	MTM ³⁷	1
TOTAL		38

Source : 80 dossiers de transferts à la DGT depuis 2021

Le tableau montre que la DGBF est la principale entité de provenance des agents non encadrés transférés auprès de la DGT avec 20 agents sur 38.

³⁴ DGFAG : Direction Générale des Finances et des Affaires Générales, ancienne appellation de la DGBF

³⁵ MEN : Ministère de l'Education Nationale

³⁶ MICC : Ministère de l'Industrialisation, du Commerce et de la Consommation

³⁷ MTM : Ministère des Transports et de la Météorologie

En réponse au questionnaire de la Cour des Comptes relatif à l'augmentation des agents non-encadrés de la Direction Générale du Trésor en 2022 et 2024, le responsable des ressources humaines a précisé que « *la Direction Générale n'a ni initié ni effectué le recrutement de ces agents. Les agents qui ont intégré la Direction Générale sont issus des autres Départements via transfert ou décision de mise à disposition* », et que « *la Direction Générale n'a pas pris part au processus de recrutement des agents concernés.* »

Ces situations suscitent des réflexions sur les besoins réels en effectifs du Département de recrutement et du Département d'affectation.

Le regard porté sur la politique et le processus de recrutement des agents non-encadrés de l'Etat au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances a permis de relever que les 4 Directions Générales agissent comme une entité indépendante en matière de gestion de ressources humaines de leur département respectif. En outre, l'analyse des différents contrats et dossiers de transfert entre les directions démontre que les recrutements ne sont pas nécessairement fondés sur les besoins réels.

Cette situation empêche d'une part d'avoir une situation réelle et fiable du nombre des agents travaillant au sein du Ministère eu égard aux discordances soulevées plus haut et d'autre part d'assurer « *la gestion optimale des ressources humaines.* »³⁸

De ce qui précède, la Cour recommande au Ministère de l'Economie et des Finances de :

- ***établir une procédure unique pour le recrutement des agents non-encadrés initiée au niveau de la Direction des Ressources Humaines du Ministère de l'Economie et des Finances ;***
- ***rappeler à toutes les structures en charge de la gestion du personnel auprès des départements le rôle de la Direction des Ressources Humaines en tant qu'entité de coordination de leurs activités.***

³⁸ Article 7, 8^{ème} point du décret n°2019-093 du 13 février 2019 fixant les attributions du Ministre de l'Economie et des Finances ainsi que l'organisation générale de son Ministère.

III. UN SYSTEME D'OCTROI D'AVANTAGES PECUNIAIRES COMPLEXE ET NON TRANSPARENT

Pour mieux appréhender le système d'octroi d'avantages pécuniaires du Ministère de l'Economie et des Finances, l'analyse de la Cour s'est focalisée sur les cinq points suivants :

- le dispositif juridique
- la nature des recettes à répartir
- le mode de comptabilisation
- les bénéficiaires
- et la nature des avantages pécuniaires.

Mais la Cour tient à signaler que les avantages pécuniaires évoqués ne sont pas exhaustifs puisque l'analyse s'est focalisée sur la base de neuf (09) comptes.

Les autres avantages pécuniaires perçus sur les comptes 60- charges de personnel n'ont pas fait l'objet de cet audit.

Les comptes concernés par l'audit sont :

✓ Pour l'Administration des Douanes

- Compte n°1 : 46311-Remises sur les obligations cautionnées-Douanes
- Compte n°2 : 46341-Amendes et transactions avant jugement-Douanes
- Compte n°3 : 46362111-Opérations d'encaissement diverses-Douanes-Fonds Communs
- Compte n°4 : 46362113-Opérations d'encaissement diverses-Douanes-Œuvres d'Assistance Mutuelle
- Compte n°5 : 6031-Indemnités et avantages liés à la fonction-Compte d'Affectation Spéciale

✓ Pour l'Administration Fiscale

- Compte n°6 : 4636224-Opérations d'encaissement diverses-Centre Fiscal-Droits d'Accises
- Compte n°7 : 46342-Amendes et transactions avant jugement-Centre Fiscal

✓ Pour le Trésor Public

- Compte n°8 : 4636233-Opérations d'encaissement diverses-Fonds Communs du Trésor Public
- Compte n°9 : 4632-Fonds Communs du Trésor sur les obligations cautionnées

L'analyse de ces comptes a permis de relever les constats suivants :

3.1.Des règles juridiques non uniformes, peu transparentes et ne respectant pas les normes juridiques supérieures

La loi n° 2003-011 du 03 septembre 2003 portant statut général des fonctionnaires en son article 33 dispose que « *le régime de rémunérations et avantages sociaux applicables aux fonctionnaires est déterminé par décret pris en Conseil de Gouvernement, après avis du Conseil Supérieur de la Fonction Publique.* »

Toutefois, la plupart des avantages pécuniaires des agents du Ministère de l'Économie et des Finances, payés sur les neuf (09) comptes, sont octroyés sur la base de décisions émanant des Directeurs Généraux du Ministère.

Les exemples suivants illustrent cette situation.

a. Modification de dispositions réglementaires par décision du Directeur Général :

Compte n° 9- 4632- Fonds communs du Trésor sur les Remises sur Obligations Cautionnées (ROC Trésor)

✓ **Modification des bénéficiaires par un texte inapproprié**

Le décret n°94-508 du 31 août 1994 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°90-524 du 07 novembre 1990 fixant les modalités d'attribution des remises au titre des impôts directs et taxes assimilées perçues par voie de rôle a servi de référence dans l'attribution des remises.

L'article 2 (nouveau) de ce décret stipule que « *la liste des bénéficiaires sera arrêtée par décision du Chef du Gouvernement* ».

Or, les bénéficiaires de ces remises sont fixés par l'instruction n°12-33-G1 du 09 novembre 2012 fixant les modalités de gestion et de répartition des remises aux fonctionnaires et agents des services du Trésor et la décision n°25-MFB/SG/DGT du 06 avril 2017 instituant le fonds commun alloué aux fonctionnaires et agents non encadrés du Trésor Public en son article 9.

✓ **Modification sur le taux par un texte inapproprié**

En outre, les arrêtés n°1014-FIN/CP du 13 avril 1963 portant répartition de la remise spéciale versée par les soumissionnaires de crédits de droits et de crédits d'enlèvement en matière de contribution directe et n°1015-FIN/CP du 13 avril 1963 portant répartition de la remise spéciale versée par les soumissionnaires de crédits de droits et de crédits d'enlèvement en douanes établissent en leurs articles premiers et deux le taux de versement et le taux de répartition des quote-part de l'Etat au titre des crédits d'enlèvement et de crédit de droits.

Or, les nombreuses décisions prises par les Directeurs Généraux du Trésor successifs ont modifié ces taux de versement et ont ouvert le droit à ces remises à d'autres bénéficiaires comme mentionné plus haut. Elles ont également fixé de nouveau taux de répartition et créé de nombreux types d'avantages pécuniaires.

A titre d'illustration, l'article 2 de la décision citée supra énonce que « *les versements des quote-part de l'Etat sont calculés en matière douanière (...) au taux de 0,30% par rapport au taux de 0,30‰ sur le montant des droits et taxes liquidés servis par les bénéficiaires de crédits de droits (...)* ». Pourtant le taux de 0,30‰ a été fixé par les deux arrêtés cités plus haut.

✓ **Dispositions inappropriées sur l'affectation des subventions pour le paiement de remises**

La Cour attire l'attention sur les dispositions de l'instruction n°1349-2012-MFB/SG/DGT/DCP/SRR du 08 novembre 2012 fixant les modalités de gestion et de répartition

des remises aux fonctionnaires et agents des services du Trésor. En effet, le point n°1, dernier alinéa dispose que « *au cas où le solde créditeur disponible sur le compte d'imputation du fonds commun s'avère insuffisant pour couvrir les dépenses de remise au titre d'une période donnée, la Direction Générale du Trésor est exceptionnellement autorisée à renflouer le fonds commun par le biais de subventions* »

Il est à préciser que les subventions « *sont des versements effectués aux opérateurs des politiques de l'Etat afin de couvrir leurs charges de fonctionnement engendrées par l'exécution de politiques publiques relevant de la compétence directe de l'Etat mais que ce dernier leur a confiées, et dont il conserve le contrôle. Ces versements ont pour contrepartie la réalisation des missions confiées par l'Etat* » au regard du décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant Plan Comptable des Opérations Publiques (P.C.O.P.) 2006.

Aussi, ils ne doivent aucunement servir à payer des remises tel que mentionné dans l'instruction.

Le montant annuel de ces avantages pécuniaires pour les agents du Trésor Public de 2021 à septembre 2025 est présenté dans le tableau ci-après :

Tableau 21. Situation du compte n°9 : 4632- Fonds communs du Trésor sur les Remises sur Obligations Cautionnées (ROC Trésor)- Trésor Public

En Ariary				
Année	Solde de début d'année	Recettes	Dépenses	Solde de fin d'année
2021	-	2.886.438.052,20	2.886.438.052,20	-
2022	-	2.225.233.902,60	2.225.233.902,60	-
2023	-	4.879.863.289,80	4.879.863.289,80	-
2024	-	5.060.647.102,40	5.060.647.102,40	-
Sept 2025	-	2.087.666.681,20	-	ND

Source : Agence Comptable Centrale du Trésor et de la Dette Publique (ACCTDP)

Les dépenses du compte enregistrent une hausse d'année en année car le nombre des catégories de bénéficiaires augmente d'année en année et la valeur indiciaire servant au calcul du taux fixe de la remise est « *susceptible de modification d'un mois à un autre* » suivant l'article 7 de la décision n°25-MFB/SG/DGT du 06 avril 2017 instituant le fonds commun alloués aux fonctionnaires et agents non encadrés du Trésor Public.

b. Modalités d'application d'une loi faites par voie de décision du Directeur Général :

Compte n°6 : 4636224- Opérations d'encaissement diverses-Centre Fiscal- Droits d'Accises

Le Code Général des Impôts (CGI) adopté par la Loi des Finances de l'année prévoit en son article 03.03.04 que « *la gestion des recettes en matière du Droit d'Accises entraîne le bénéfice d'allocation d'indemnité égale à 5% des recettes encaissées et répartie périodiquement suivant les modalités fixées par Décision du Ministre chargé de la réglementation fiscale qui peut déléguer son pouvoir au Directeur Général des Impôts.* »

Le CGI autorise l'allocation d'indemnité et prévoit son application par voie de décision. Effectivement, cette disposition législative n'est pas d'application directe mais prévoit des mesures d'applications spécifiques.

Aussi, en vertu du respect des normes juridiques, l'application de la loi impose souvent la rédaction de mesures réglementaires d'application notamment un décret d'application et non directement une décision.

De plus, l'article 33 de la loi n° 2003-011 du 03 septembre 2003 portant statut général des fonctionnaires dispose que « *le régime de rémunérations et avantages sociaux applicables aux fonctionnaires est déterminé par décret pris en Conseil de Gouvernement, après avis du Conseil Supérieur de la Fonction Publique.* »

La décision n°13-MEF/SG/DGI du 06 décembre 2019 portant allocation d'indemnités en matière de droits d'accises au profit des agents de l'Administration fiscale définit la nature de la répartition et la part revenant aux agents.

Elle ne permet, d'une part, ni au Gouvernement de connaître les modalités pratiques d'application de cette disposition, car la décision est prise en interne par le Directeur Général, et, d'autre part, ni aux Parlementaires de contrôler l'autorisation qu'ils ont accordée.

Comme le CGI est voté chaque année à travers le vote de la Loi de Finances, ce taux de recettes encaissées peut être susceptible de modification comme ce fut le cas en 2005 et en 2008 et être adopté facilement.

En effet, le CGI 2005³⁹ a précisé que « *il (le Receveur) lui sera alloué une indemnité de caisse fixée à 0,5p. 100 des recettes encaissées sans pouvoir dépasser Ar 30 000 par mois pour la recette auxiliaire et Ar 50 000 par mois pour la recette principale.* »

La version du CGI 2008⁴⁰ a modifié cette disposition et indique que « *la gestion des recettes en matière du Droit d'Accises entraîne le bénéfice d'allocation d'indemnité égale à 1% des recettes encaissées et répartie périodiquement suivant les modalités fixées par Décision du Ministre chargé de la réglementation fiscale qui peut déléguer son pouvoir au Directeur Général des Impôts.* » pour arriver à sa version actuelle de 5% des recettes encaissées.

Le montant annuel de ces avantages pécuniaires pour les agents de l'Administration fiscale de 2021 à septembre 2025 est présenté dans le tableau ci-après :

Tableau 22. Situation du compte n° 6 : 4636224- Opérations d'encaissement diverses- Centre Fiscal- Droits d'Accises- Administration Fiscale

Année	Solde de début d'année	Recettes	Dépenses	En Ariary Solde de fin d'année
2021	4.778.556.731,41	25.913.922.481,45	25.328.094.651,12	5.364.384.561,74
2022	5.364.384.561,74	26.989.646.489,95	24.057.705.040,16	8.296.326.011,53
2023	8.296.326.011,53	28.492.014.005,47	28.108.539.411,42	8.679.800.605,58
2024	8.679.800.605,58	32.960.863.631,57	32.329.398.791,53	9.311.265.445,62
Sept 2025	9.311.265.445,62	22.807.288.032,59	27.750.469.142,32	4.368.084.335,89

Source : Recette Générale d'Antananarivo (RGA)

Les indemnités relatives aux droits d'accises coûtent en moyenne annuellement à l'Etat aux alentours des 27 milliards d'Ariary. En septembre 2025, les 5% des recettes encaissées au cours

³⁹ Loi n° 2004-044 du 10 janvier 2005 portant loi de finances pour 2005

⁴⁰ Loi n° 2007-033 du 14 décembre 2007 portant loi de finances pour 2008

de la période n’arrivent pas à couvrir le paiement des avantages pécuniaires des agents et le solde des années antérieures a servi à compenser cet écart.

Le montant des indemnités payées sur ce compte en 2024 d’un montant de 32,32 milliards d’Ariary est largement supérieur au montant des subventions des enseignants FRAM payées en 2024 d’un montant de 28,10 milliards d’Ariary⁴¹.

c. Non-respect du taux de répartition prévu par les textes réglementaires
Compte n°1 : 46311-Remises sur les obligations cautionnées-Douanes.

Selon la lettre n°053-2026MEF/SG/DGT/DCP/RGA du 12 janvier 2026, les opérations portées en recettes du compte sont « *les recettes recouvrées et transférées par les trois Bureaux des Douanes (...) Douane Mamory Ivato, Douane Ivato Aéroport et Douane Antanimena. Ces recettes correspondent aux remises sur obligations cautionnées versées par les soumissionnaires des crédits d’enlèvement en douanes (...)* ».

En outre, il y est indiqué également que les textes autorisant l’octroi ainsi que la répartition des remises sur obligations cautionnées sont l’arrêté n°1015-FIN/CP du 13 avril 1963 portant répartition de la remise spéciale versée par les soumissionnaires de crédits de droits et de crédits d’enlèvement en douanes et la circulaire n°63-13-B du 25 avril 1963 sur les remises sur obligations cautionnées souscrites par les redevables.

Suivant l’arrêté n°1015-FIN/CP du 13 avril 1963 portant répartition de la remise spéciale versée par les soumissionnaires de crédits de droits et de crédits d’enlèvement en douanes en son article premier, « *la remise de 3 p. mille (trois pour mille) due par les bénéficiaires d’un crédit d’enlèvement en douanes(...) est répartie comme suit : 0,40 p. 1000 au receveur des douanes-0,20 p. 1000 au trésorier de la place et le surplus à l’Etat malgache.* »

Toutefois, les bénéficiaires de ces avantages pécuniaires perçoivent des remises à des taux de 13,33% pour le receveur des douanes-3,33% pour le Payeur Général-3,34% pour le Receveur Général et 80% pour l’Etat malagasy suivant les documents de mandatement parvenus à la Cour, ce qui est contraire aux dispositions de l’arrêté de 1963.

Le montant annuel de ces avantages pécuniaires au profit des bénéficiaires de ces remises de 2021 à septembre 2025 est présenté dans le tableau ci-après :

41

Subvention pour l'éducation fondamentale de 9 ans	Subvention pour l'éducation préscolaire	Subvention pour l'enseignement secondaire générale
26.861.080.000,00	1.191.960.000,00	52.200.000,00
TOTAL		28.105.240.000,00

Source : BCSE 2024

**Tableau 23. Situation du compte n°1-46311-Remises sur les obligations cautionnées-
Douanes**

Année	Solde de début d'année	Recettes	Dépenses	En Ariary
				Solde de fin d'année
2021	20.360.791,00	244.453.478,00	218.700.510,18	46.113.758,82
2022	46.113.758,82	292.743.264,00	255.302.257,20	83.554.765,62
2023	83.554.765,62	349.835.275,00	259.149.156,19	174.240.884,43
2024	174.240.884,43	341.025.157,00	216.957.722,20	298.308.319,23
Sept 2025	298.308.319,23	201.032.786,00	274.792.470,20	224.548.635,03

Source : Recette Générale d'Antananarivo (RGA)

Sur un montant total de 1,22 milliards d'Ariary, l'Etat malagasy a bénéficié de 80% de ce montant soit 979 millions d'Ariary au cours des exercices sous-revus.

d. Elargissement des reliquats à répartir et des ayants-droits par décision du Directeur Général

Compte n°2 : 46341-Amendes et transactions avant jugement-Douanes

L'article 337 du Code Général des Impôts (CGI) adopté par la Loi des Finances de l'année dispose que « *Le produit total des amendes et confiscations résultant d'affaires suivies à la requête de l'Administration des Douanes supporte avant tout partage les prélèvements suivants : a) les droits et taxes exigibles, s'ils n'ont pas été payés par les acquéreurs des marchandises ou les auteurs d'infractions ; b) les frais non recouvrés sur les prévenus. Le reliquat forme le produit disponible et sa répartition est déterminée par décision du Directeur Général.* »

La décision n°22/MFB/SG/DGD du 07 décembre 2017 fixant les modalités de répartition du produit des amendes et confiscations en matière douanière prise par le Directeur Général en application de cet article 337 ne se cantonne pas seulement aux produits des amendes et confiscations en matière douanière mais élargit le reliquat à répartir aux amendes et confiscations sans droits et taxes éludés ou compromis et aux infractions mixtes de douane et de change.

De cet élargissement naissent deux taux de répartition différents :

- l'article 3 de ladite décision définit un taux de répartition pour chaque bénéficiaire, basé sur le produit net du produit des amendes et confiscations pour infractions douanières ;
- tandis qu'à l'article 10, il y est mentionné un autre taux de répartition pour les mêmes bénéficiaires mais cette fois-ci, basé sur le produit net du produit des amendes et confiscations sans droits et taxes éludés ou compromis et aux infractions mixtes de douane et de change.

En outre, le décret n°60-338 du 07 novembre 1960 modifié par le décret n°96-007 du 09 janvier 1996 fixant les conditions d'attribution et le mode de répartition des parts d'amendes, condamnations pécuniaires, saisies et confiscations précise les dispositions particulières aux diverses catégories d'ayants droit à savoir les agents des contributions indirectes.

Or, ladite décision a introduit 10 catégories d'ayants-droits contrairement à ce décret :

- les œuvres d'assistance mutuelle du personnel des Douanes ;
- les autorités supérieures des Douanes au sein du ministère des Finances ;

- le Fonds Commun ;
- les transmetteurs d'avis ;
- les responsables de la Direction Générale, de la Direction et Services Centraux ;
- les responsables des bureaux des douanes ;
- les saisissants ;
- les poursuivants ;
- les intervenants ;
- les agents de recouvrement.

Le montant annuel de ces avantages pécuniaires pour les agents de l'Administration des Douanes de 2021 à septembre 2025 est présenté dans le tableau ci-après :

Tableau 24. Situation du compte n° 2 : 46341-Amendes et transactions avant jugement-Douanes

En Ariary				
Année	Solde de Début d'année	Recettes	Dépenses	Solde de Fin d'année
2021	22.062.320.517,90	7.289.913.846,75	9.128.498.194,74	20.223.736.169,91
2022	20.223.736.169,91	5.363.955.253,25	5.019.568.579,64	20.568.122.843,52
2023	20.568.122.843,52	5.451.571.244,00	5.155.322.164,16	20.864.371.923,36
2024	20.864.3719.23,36	6.190.509.434,00	6.075.588.267,26	20.979.293.090,10
Sept 2025	20.979.293.090,10	3.052.921.891,00	4.739.387.890,08	19.292.827.091,02

Source : Recette Générale d'Antananarivo (RGA)

Au regard des années sous-revue, ce compte présente des soldes de fin d'année autour de 20 milliards d'Ariary soit 3,5 fois la valeur moyenne des amendes et transactions de l'année.

Le solde de ce compte 46341 pour 2024 d'un montant de 20,98 milliards d'Ariary est 394 fois supérieur au montant annuel des indemnités des gardiens et dispensateurs des CSB et des Communes payées par le Ministère de l'Intérieur en 2024 qui est de 53,25 millions d'Ariary.⁴²

3.2. Un compte d'affectation spéciale dédié majoritairement au paiement d'avantages pécuniaires

L'article 21 de la loi n°2017-024 du 19 décembre 2017 portant loi de Finances pour 2018 a « créé à partir de l'année 2018 dans les écritures du Payeur général un compte d'affectation spéciale intitulé « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers ». Ledit compte spécial (...) est alimenté par 0,7% des recettes douanières »

Au regard des dispositions de l'article 33 la loi organique n°2004 – 007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances relatives aux conditions de création des comptes particuliers du Trésor, « la création, à l'initiative du Gouvernement, sur proposition des Ministres chargés des Finances et du Budget, des Comptes Particuliers du Trésor revêt un caractère exceptionnel et ne peut être autorisée que pour retracer les dépenses et les recettes relatives à des opérations d'intérêt national dont la réalisation est poursuivie dans le cadre des priorités définies par l'État en matière de développement économique et social.» et ce compte d'affectation spéciale (CAS) ne doit pas déroger à ce principe.

⁴² BSCE 2024- comptes 6011, 6012, 6032, 6287 et 6551 du Ministère de l'Intérieur

Or, ce CAS sert essentiellement à payer les indemnités et avantages liés à la fonction (*compte n°5- 6031*) des agents permanents de la Direction Générale des Douanes créées par l'arrêté n°7769/2018/MFB/SG/DGD du 28 mars 2018 fixant les modalités d'octroi d'une prime de performance aux agents permanents de la Direction Générale des Douanes.

En effet, la décision n°001-MEF/SG/DGD du 17 février 2020 signée par le Directeur Général des Douanes fixe à « 98% du montant total prélevé destiné au paiement des indemnités et avantages liés à la fonction ».

Ainsi, la création et l'utilisation du compte d'affectation spéciale « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers » ne répondent pas aux conditions de création d'un compte particulier du Trésor.

Le montant annuel de ces avantages pécuniaires au titre de primes de performance des agents de la Douane de 2021 à septembre 2025 est présenté dans le tableau ci-après :

Tableau 25. Situation du compte n° 5 : 6031-Indemnités et avantages liés à la fonction- Compte d'affectation spéciale-Douanes

En Ariary

ANNEE	DEPENSES
2021	16.155.798.667,00
2022	17.304.562.713,00
2023	25.402.657.952,00
2024	24.979.167.232,00
Sept 2025	17.579.648.550,00

Source : BCSE 2021 à septembre 2025.

L'année 2023 a enregistré une hausse importante des dépenses liées aux indemnités et avantages liés à la fonction des agents de la Douane. En effet, ce compte a enregistré un bond de 8 milliards d'Ariary entre 2022 et 2023.

Le montant des indemnités payées sur ce compte pour l'année 2024 d'un montant de 24,97 milliards d'Ariary est l'équivalent de la construction de 200 points d'eau par forage avec unités de traitement dans la ville d'Antananarivo et ses périphéries avec un coût moyen par point d'eau de 125 millions d'Ariary.⁴³

3.3. Une comptabilisation occulte en violation de la règle du produit brut

L'article 5, alinéa 5 de la loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances énonce que « *Il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses (...)* ».

Malgré cette disposition, les recettes de l'Etat enregistrées au cours d'un exercice budgétaire sont amputées des sommes correspondantes aux avantages pécuniaires des agents des régies des administrations financières (RAF) constituées par les Services des Douanes et les Services des Impôts.

⁴³ BSCE 2024 : coût moyen pour la construction de 07 points d'eau par forage dans la ville d'Antananarivo et ses périphéries : 874.290.799,92 Ariary. Un point d'eau par forage = 874.290.799,92/7 = 124.898.685,70 Ariary.

En outre, des comptes hors budget sont utilisés pour la comptabilisation de certains avantages pécuniaires du Ministère de l'Economie et des Finances notamment les sous-comptes du compte 463.

Les comptes suivants ont servi d'illustration pour ce cas d'espèce.

a. Utilisation du compte n°7 : 46342-Amendes et transactions avant jugement- Centre Fiscal

L'article 20.01.79 du CGI dispose de la répartition par décision du Directeur Général du produit net des amendes et pénalités des amendes, confiscations et autres sommes recouvrées en matière d'impôts, droits et taxes en exécution des transactions consenties ou condamnations prononcées par les tribunaux.

En application de cette disposition, les procédures au niveau de la Direction Générale consiste à porter le principal aux recettes des comptes concernés et les amendes aux recettes du compte 46342, ce qui est contraire à la règle du produit brut.

A titre d'illustration, une affaire portant sur une insuffisance de déclaration de chiffre d'affaires sur l'impôt sur les revenus a conduit au paiement par la société contrevenante d'une somme de 3.062.752.609,01 Ariary en principal et 1.225.101.044 Ariary en amendes. Aussi, la somme totale de 4.287.853.653,01 Ariary n'est pas portée en intégralité comme étant une recette de l'Etat mais seul le principal est enregistré au produit des recettes du compte IR tandis que l'amende est directement inscrite au compte 46342 à répartir pour les agents des Impôts.

Le montant annuel de ces avantages pécuniaires au profit des agents de l'Administration fiscale de 2021 à septembre 2025 est présenté dans le tableau ci-après :

Tableau 26. Situation du compte n°7 : 46342-Amendes et transactions avant jugement- Centre Fiscal

Année	Solde de début d'année	Recettes	Dépenses	En Ariary
				Solde de fin d'année
2021	37.511.175.859,86	17.471.649.635,98	8.954.292.264,10	46.028.533.231,74
2022	46.028.533.231,74	42.320.718.334,24	26.392.309.143,02	61.956.942.422,96
2023	61.956.942.422,96	56.996.550.232,32	44.299.749.848,00	74.653.742.807,28
2024	74.653.742.807,28	31.592.636.875,87	32.246.685.633,00	73.999.694.050,15
Sept 2025	73.999.694.050,15	25.375.075.532,94	12.014.701.513,00	87.360.068.070,09

Source : Recette Générale d'Antananarivo (RGA)

Les avantages pécuniaires payés sur ce compte ont triplé en 2022 passant de 8 milliards d'Ariary en 2021 à 26 milliards d'Ariary en 2022 et ont augmenté de 18 milliards d'Ariary l'année suivante pour atteindre 44 milliards d'Ariary.

Sur ce compte, un agent des impôts a par exemple, bénéficié d'une part d'amende d'un montant de 247,30 millions d'Ariary sur une affaire d'un montant de 2,52 milliards d'Ariary.

b. Utilisation du compte n°8 : 4636233-Opérations d'encaissement diverses-Fonds communs du Trésor

Les indemnités et avantages liés à la fonction devraient être comptabilisés au compte 603 suivant le guide d'application du Plan Comptable des Opérations Publiques⁴⁴ afin de les enregistrer comme charges de l'exercice. Or, ces indemnités et avantages sont enregistrés aux différents sous-comptes 463 pour échapper au contrôle parlementaire car ils n'apparaissent pas en tant que dépenses de l'Etat.

En effet, ce compte enregistre les remises mensuelles sur fonds commun du Trésor à répartir entre les agents du Trésor mais cette dépense n'est pas comptabilisée en tant que dépenses du personnel alors que ce sont des avantages liés à la fonction comme le précise la lettre n°15-MEF/SG/DGT/DCP du 19 avril 2024 signée par le Directeur de la Comptabilité Publique de l'époque, en ces termes « *comme les ROC sont des avantages financiers assimilables et accessoires aux salaires, les titres de paiement sont traités de façon mécanisée au niveau de SAF* »

Le montant annuel de ces avantages pécuniaires au profit des agents du Trésor Public de 2021 à septembre 2025 est présenté dans le tableau ci-après :

Tableau 27. Situation du compte n°8 : 4636233-Opérations d'encaissement diverses-Fonds communs du Trésor

En Ariary				
Année	Solde de début d'année	Recettes	Dépenses	Solde de fin d'année
2021	62.185.558.134,27	42.654.507.990,06	35.528.333.840,20	69.311.732.284,13
2022	69.311.732.284,13	48.127.452.366,83	36.851.144.600,80	80.588.040.050,16
2023	80.588.040.050,16	54.813.046.221,25	37.762.306.273,40	97.638.779.998,01
2024	97.638.779.998,01	59.522.354.663,59	38.993.858.172,40	118.167.276.489,20
Sept 2025	118.167.276.489,20	4.349.044,00	29.868.092.099,20	88.303.533.434,00

Source : Agence Comptable Centrale du Trésor et de la Dette Publique (ACCTDP)

Les remises sur fonds communs du Trésor avoisinent les 35 milliards d'Ariary par an et en comparaison, le montant du prêt relatif au financement additionnel du Programme Africain de Financement de la Gestion des Risques de Catastrophes (ADRFi) à Madagascar, conclu le 17 janvier 2023 entre la République de Madagascar et la Banque Africaine de Développement et le Fonds Africain de Développement (agissant à titre d'administrateurs de la Facilité d'Appui à la Transition) - (BAD /FAT) s'élève à 33 milliards d'Ariary, prêt à rembourser sur 40 ans.⁴⁵

De plus, les soldes de fin d'année augmentent progressivement pour atteindre 118 milliards d'Ariary en 2024.

Ce mode de comptabilisation, outre la violation de la règle du produit brut, constitue également une atteinte au principe de sincérité défini à l'article 42 de la loi organique sur les lois de finances.

⁴⁴ Approuvé par l'arrêté n° 6456/2005 du 08 juin 2005, et modifié par l'arrêté n° 030/2016-MFB/SG/CSC du 04 janvier 2016

⁴⁵ La loi n°2023-010 du 11 août 2023 autorisant la ratification de l'Accord de Prêt relatif au financement additionnel du Programme Africain de Financement de la Gestion des Risques de Catastrophes (ADRFi) à Madagascar, conclu le 17 janvier 2023 entre la République de Madagascar et la Banque Africaine de Développement et le Fonds Africain de Développement (agissant à titre d'administrateurs de la Facilité d'Appui à la Transition) - (BAD /FAT)-exposé des motifs.

3.4. Un cumul d'indemnités pour des agents et insertion de bénéficiaires de fait par décision des Directeurs Généraux

Le dispositif juridique mis en place pour la gestion des avantages pécuniaires des agents du Ministère de l'Économie et des Finances repose sur le pouvoir discrétionnaire des Directeurs Généraux quant aux modes de répartition.

Aussi, plusieurs catégories de bénéficiaires ont été identifiées lors de l'analyse. En effet, la Cour a recensé 27 sortes de bénéficiaires sur les neuf comptes.

a. Un groupe d'individus percevant plusieurs indemnités sur plusieurs comptes

La Cour a constaté qu'un groupe d'individus perçoit plusieurs indemnités fixes et variables sur différents comptes.

Il est à noter que les montants inscrits dans les tableaux ci-après ont été extraits des pièces justificatives parvenues à la Cour et qui ont été perçus par ces groupes d'individus.

Tableau 28. Liste des comptes utilisés pour le paiement de plusieurs indemnités

En Ariary

Nombre de comptes : 2

bénéficiaire	compte 1	exemple montant	compte 2	exemple montant
Directeur Général des Impôts	4636224- droits d'accises	2.416.066,00 (mensuel)	46342- amendes et transactions	98.920.893,08 (1 affaire)

Nombre de comptes : 3

bénéficiaire	compte 1	exemple montant	compte 2	exemple montant	compte 3	exemple montant
Directeur de Cabinet du MEF	46342- amendes et transactions	6.182.556,32 (1 affaire)	46341- amendes et transactions	370.524,12 (Plusieurs affaires)	4636233- fonds communs	4.380.000,00 (Mensuel)
Agent Comptable Central du Trésor et de la Dette Publique	46342- amendes et transactions	3.709.534,19 (1 affaire)	4632-fonds communs ROC	1.000.000,00 (Mensuel)	4636233- fonds communs	4.635.400,00 (Mensuel)
Directeur Général du Trésor	46342- amendes et transactions	7.419.068,38 (1 affaire)	4632-fonds communs ROC	1.500.000,00 (Mensuel)	4636233- fonds communs	5.170.000,00 (Mensuel)
Payeur Général d'Antananarivo	46311- ROC	327.885,52 (par semaine)	4632-fonds communs ROC	500.000,00 (Mensuel)	4636233- fonds communs	3.590.000,00 (Mensuel)
Directeur Général des Douanes	46341- amendes et transactions	2.117.272,63 (Plusieurs affaires)	4636211- fonds communs	76.389,53 (Mensuel)	6031-compte d'affectation spéciale	Mandatement global (Bimestriel)

Nombre de comptes : 4

bénéficiaire	compte 1	exemple montant	compte 2	exemple montant	compte 3	exemple montant	compte 4	exemple montant
Directeur de la Comptabilité Publique	4636224- droits d'accises	2.416.066,00 (Mensuel)	46342- amendes et transactions	3.709.534,19 (1 affaire)	4632-fonds communs ROC	1.000.000,00 (Mensuel)	4636233- fonds communs	3.945.000,00 (Mensuel)
Ministre du MEF	46342- amendes et transactions	12.365.112,64 (1 affaire)	4632-fonds communs ROC	1.500.000,00 (mensuel)	4636233- fonds communs	4.980.000,00 (mensuel)	46341- amendes et transactions	617.538,27 (Plusieurs affaires)
Secrétaire Général du MEF	46342- amendes et transactions	6.182.556,32 (1 affaire)	4632-fonds communs ROC	1.500.000,00 (mensuel)	4636233- fonds communs	4.174.800,00 (Mensuel)	46341- amendes et transactions	247.016,09 (Plusieurs affaires)

Nombre de comptes : 5

bénéficiaire	compte 1	exemple montant	compte 2	exemple montant	compte 3	exemple montant	compte 4	Exemple montant	compte 5	exemple montant
Receveur Général d'Antananarivo	4636224- droits d'accises	2.416.066,00 (mensuel)	46342- amendes et transactions	3.709.534,19 (1 affaire)	4632-fonds communs ROC	500.000,00 (mensuel)	4636233- fonds communs	4.410.000,00 (mensuel)	46311- ROC	224.800,79 (par semaine)

Source : pièces justificatives

Des disparités apparaissent dans la répartition des avantages pécuniaires car certaines catégories de personnes bénéficient entre 2 et 5 types d'indemnités.

b. Des agents ayant plusieurs qualités d'ayants-droits cumulant ainsi des avantages pécuniaires sur un même compte

Un ayant-droit aux avantages pécuniaires est identifié sous plusieurs qualités et bénéficie ainsi de plusieurs parts sur un même compte comme le montre le tableau ci-après :

Tableau 29.Exemple d'agent ayant plusieurs qualités

En Ariary

Agent avec 2 qualités

code agent	Qualité			
	Montant (en Ariary)			
A1	Agent de recouvrement		Intervenant	
	177.709,29	4.760,04	7.444,76	152.301,60
A3	Poursuivant		Saisissant	
	674.926,95	18.192,14	838.066,53	24.678,67
A9	Intervenant		Saisissant	
	-	145.762,87	35.091,36	-
A10	Saisissant		Responsable Bureau des Douanes	
	51.748,07	13.782,50	5.237,12	195.013,67

Agent avec 3 qualités

code agent	qualité					
	Montant (en Ariary)					
A2	Agent de recouvrement		Intervenant		Responsable Bureau des Douanes	
	177.709,29	4.760,04	7.444,76	152.301,60	5.237,12	195.013,67
A16	Intervenant		Saisissant		Responsable Bureau des Douanes	
	7.444,76		145.843,09		5.237,12	195.013,67

Source : pièces justificatives

Ces qualités correspondent aux catégories d'ayant-droit définies dans la décision de répartition et cette situation a été observée sur le compte *n°2-46341-Amendes et transactions avant jugement-Douanes*. Les montants cités dans l'exemple sont les parts d'amende répartis sur une seule affaire.

c. Des héritiers des agents décédés avant leurs admissions à la retraite percevant des avantages pécuniaires

Les avantages pécuniaires pour les héritiers des agents décédés sont imputés sur le compte *n°5-6031-indemnités et avantages liés à la fonction*. Il est à rappeler toutefois que l'arrêté n°7769/2018/MFB/SG/DGD du 28 mars 2018 précise en son article 1er qu'« il est octroyé aux agents permanents de la Direction Générale des Douanes une prime de performance à partir du mois de janvier 2018... » et aucune disposition de cet arrêté ne mentionne les héritiers des agents décédés comme bénéficiaires de cette prime de performance.

Cette catégorie de bénéficiaire a été insérée dans la décision n°002MEF/SG/DGD du 13 février 2023 du Directeur Général et aucune précision n'est faite sur le début et la fin de la période pendant laquelle ces héritiers bénéficient de ces primes bimestrielles.

Dans tous les cas, des mandats sont émis à leur encontre chaque année comme le montre le tableau ci-après :

Tableau 30. Montant annuel des mandats relatifs aux héritiers des agents décédés avant leurs admissions à la retraite- Douanes

En Ariary

année	montant
2021	17.888.493,00
2022	29.720.620,00
2023	20.374.137,00
2024	30.538.758,00
Sept 2025	34.185.029,00
TOTAL	132.707.037,00

Source : BCSE 2021 à septembre 2025

La part de cette catégorie de bénéficiaires augmente d'année en année passant de 17 millions d'Ariary en 2021 à 34 millions d'Ariary en 2025.

d. Des agents retraités percevant des avantages pécuniaires

Suivant la décision n°13-MEF/SG/DGI du 06 décembre 2019 portant allocation d'indemnités en matière de droits d'accises au profit des agents de l'Administration fiscale, les agents retraités bénéficient également de parts sur les droits d'accises.

Ces parts forfaitaires sont fixés par catégorie allant des Inspecteurs des impôts (300.000 Ariary) aux employés des services et autres corps (150.000 Ariary)

A titre d'illustration, la part des agents retraités au titre du mois de Septembre 2024 s'élève à 179,15 millions d'Ariary.

e. Une société mutualiste bénéficiaire des parts sur amendes et transactions

L'association mutualiste de la Douane dénommée Société d'Assistance Mutuelle des Douanes (SAMUDOU) fait partie des bénéficiaires des avantages pécuniaires distribués au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances et un sous-compte spécifique est dédié uniquement pour alimenter les caisses de cette association mutuelle dans les comptes de l'Etat à savoir le compte n°4-46362113-Opérations d'encaissement diverses-Douanes-Œuvres d'assistance mutuelle.

Le statut de ladite association stipule en outre en son article 21 que « les ressources de la Mutuelle proviennent (...) c) des subventions accordées par l'Etat, les organismes publics ou privés ainsi que la part aux œuvres d'assistance dans la répartition des amendes et confiscations (...) »

Suivant la décision n°22MFB/SG/DGD du 07 décembre 2017 fixant les modalités de répartition du produit des amendes et confiscations en matière douanière du Directeur Général, 16,5% du

produit net des amendes et confiscations en matière douanière et 33,37% du produit net des amendes et confiscations sans droits et taxes éludés ou compromis et des infractions mixte de douane et de change sont versés au profit de cette association mutualiste. Cette association bénéficie également des 20% des fonds communs.

Il est toutefois à observer que les fonds versés au profit de la société mutualiste sont des deniers publics et dès lors qu'ils sont virés dans les comptes de l'association à des fins privées, l'Etat n'a plus aucun contrôle sur l'utilisation de ces fonds.

Le montant annuel des fonds versés au SAMUDOU de 2021 à septembre 2025 est présenté dans le tableau ci-après :

**Tableau 31. Situation du compte n°4-46362113-Opérations d'encaissement diverses-
Douanes-Cœuvres d'assistance mutuelle**

En Ariary

Année	Solde de début d'année	Recettes	Dépenses	Solde de fin d'année
2021	419.941.303,07	1.665.591.959,19	1.942.113.115,96	143.420.146,30
2022	143.420.146,30	948.167.388,16	916.792.161,95	174.795.372,51
2023	174.795.372,51	965.828.693,23	1.073.821.579,54	66.802.486,20
2024	66.802.486,20	1.255.314.649,63	1.168.654.425,01	153.462.710,82
Sept 2025	153.462.710,82	1.138.930.756,17	1.008.394.262,38	283.999.204,61

Source : Recette Générale d'Antananarivo (RGA)

Au cours des exercices sous-revue, le SAMUDOU a bénéficié de 6,10 milliards d'Ariary à titre d'œuvres d'assistance mutuelle.

3.5. Une pléthore d'indemnités créée par décision des Directeurs Généraux

Au cours de l'audit, la Cour a recensé 18 types d'avantages pécuniaires à titre d'indemnités ou de prime ou de parts sur amendes et transactions ou de remises :

- remises sur obligations cautionnées (Douanes) ;
- parts sur amendes et transactions avant jugement (Douanes) ;
- fonds commun ;
- primes de performance ;
- indemnités d'éloignement ;
- indemnités des receveurs ;
- parts des agents retraités ;
- indemnités des agents en activité ;
- parts sur amendes et transactions avant jugement (Centre Fiscal) ;
- part fixe des remises sur obligations cautionnées ;
- part mobile des remises sur obligations cautionnées répartie en plusieurs composantes telles que :
 - des bonifications pour mérite ou défaillance ;
 - des indemnités de responsabilité ;
 - des indemnités pour travaux supplémentaires ;
 - des avantages liés aux opérations d'approvisionnement de fonds ;
 - des montants forfaitaires alloués aux services gestionnaires des remises sur obligations cautionnées ;

- des bonifications pour les agents affectés dans des zones enclavées et éloignées ;
- des indemnités journalières d'intérim ;
- remises mensuelles sur fonds commun.

Sur les neuf comptes sélectionnés, le total des avantages pécuniaires, toutes Directions Générales confondues, pour chaque exercice sous-revue est présentée dans le tableau ci-après :

Tableau 32. Situation globale des avantages pécuniaires prélevés sur les neuf comptes

En Ariary

année	dépenses
2021	103.642.121.126,28
2022	114.659.678.460,62
2023	148.734.568.534,03
2024	143.064.237.767,38
Sept 2025	94.763.353.593,95

Source : calcul de la Cour des Comptes

Le total des indemnités payées sur les 9 comptes confondus au titre de 2024 s'élève à 143,06 milliards d'Ariary. À titre de comparaison, le coût de construction d'une centrale hydroélectrique de petite échelle (1 à 10 MW) est estimé à 5 millions USD par MW soit 20,8 milliards d'Ariary par MW⁴⁶. Aussi, ces indemnités équivaldraient à la construction d'une centrale hydroélectrique pouvant produire 7MW.

L'analyse faite sur ces avantages pécuniaires payés au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances a permis de relever que le dispositif mis en place est assez complexe, inéquitable et insuffisamment mesuré sur le plan budgétaire. De plus, il est peu transparent et les règles juridiques y afférentes ne sont pas pleinement respectées.

En effet, les décisions portant application de ces avantages pécuniaires laissent des marges d'incertitude dans l'encadrement de ces dépenses et dans les vérifications auxquelles elles doivent être soumises.

En absence de réglementation claire sur la gestion de ces avantages pécuniaires, chaque décision de répartition est décidée de façon unilatérale par chaque Direction Générale. Ainsi, aucun contrôle ne peut être effectué sur la régularité et la cohérence de ces décisions.

Ces multiples décisions ont un impact budgétaire élevé sur les caisses de l'État. En outre, le recours à des comptes hors budget pour la comptabilisation des indemnités dissimule leurs montants réels et porte ainsi atteinte aux principes de bonne gouvernance financière, entre autres le principe de transparence et le principe de redevabilité.

Ainsi, l'opacité et la complexité ne permettent pas d'avoir :

- une connaissance suffisante des dépenses réelles de l'État ;
- et une estimation sincère des recettes perçues par l'État.

⁴⁶ Le projet Volobe est estimé à 500 millions d'euros pour une capacité estimée à plus de 120MW soit un coût moyen par MW=500.000.000/120=4.166.666,67 euro/MW.
(<https://www.connaissancedesenergies.org/afp/madagascar-edf-entre-au-capital-dun-grand-projet-de-barrage-hydroelectrique-250423>)

La Cour recommande :

- ***Au Gouvernement d'harmoniser le système d'octroi des indemnités aux agents de l'Etat.***
- ***Au Ministère de l'Economie et des Finances de :***
 - ***prendre des décrets pour fixer la nature, le montant et les bénéficiaires des avantages pécuniaires dus aux agents du Ministère de l'Economie et des Finances ;***
 - ***respecter le principe d'universalité en faisant montant intégral des recettes ;***
 - ***enregistrer comme charges dans le budget général les dépenses liées aux primes, indemnités et autres avantages pécuniaires car ils sont considérés comme accessoires aux salaires ;***
 - ***supprimer le compte d'affectation spéciale « prélèvement sur les droits et taxes douaniers » servant aux paiements de prime de performance ;***
 - ***respecter le principe du régime indemnitaire en octroyant seulement les primes, indemnités et avantages aux ayants droits et non à une association mutualiste.***

CONCLUSION

A l'issue de l'audit du Compte « 46778 - Interventions sociales, Economiques et financières de l'Etat/MFB » pour les exercices 2022 à 2025, la Cour conclut que l'utilisation abusive de ce compte hors budget fragilise la discipline budgétaire, affaiblit la transparence et compromet l'efficacité. Elle ne permet pas une évaluation fiable du déficit du budget. Ce dispositif aboutit à une présentation partielle des charges réelles de l'exercice budgétaire, susceptible de caractériser une altération substantielle de la sincérité budgétaire.

Par ailleurs l'analyse de la politique et le processus de recrutement des agents non-encadrés de l'Etat au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances a permis de relever que les 4 Directions Générales agissent comme une entité indépendante en matière de recrutement de ressources humaines de leur département respectif. L'examen des différents contrats et dossiers de transfert entre les directions démontre que les recrutements ne sont pas nécessairement fondés sur les besoins réels. Cette situation empêche d'avoir une situation réelle et fiable du nombre des agents travaillant au sein du Ministère.

En outre, l'audit des avantages pécuniaires versés au personnel du Ministère de l'Économie et des Finances a révélé que le dispositif en vigueur demeure complexe, inéquitable et insuffisamment mesuré sur le plan budgétaire. Ces avantages connaissent une progression continue, alors même que leur impact réel sur les finances publiques reste mal appréhendé. Le système se caractérise par un manque de transparence et par une application incomplète des règles juridiques qui devraient le régir. En l'absence d'une réglementation claire encadrant la gestion de ces avantages, chaque décision de répartition est décidée de façon unilatérale par chaque Direction Générale.

Les recommandations de la Cour consistent notamment à la révision du cadre juridique concernant ces opérations aussi bien pour le compte C/46778 que le régime indemnitaire des agents du MEF.

Enfin, la Cour tient à rappeler qu'elle effectuera un suivi rigoureux des recommandations formulées dans le présent rapport afin de s'assurer de la mise en œuvre effective des mesures de redressement. Par ailleurs, certains aspects connexes n'ont pu être examinés dans le cadre du présent audit en raison de la portée et des limites mentionnées initialement. Ils feront l'objet de missions ultérieures afin d'assurer une couverture exhaustive et d'appréhender l'ensemble des risques associés.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1- Situation du compte 46778 -2022 à 2025	9
Tableau 2. Transferts de crédits non utilisés vers le MEF	10
Tableau 3. Dépenses de fonctionnement et salaires de l'ARMP payés sur C/46778	12
Tableau 4. Dépenses de fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances payées sur C/46778	13
Tableau 5. Dépenses de communication de la Présidence payées sur le C/ 46778	15
Tableau 6. Dépenses de location d'avion	17
Tableau 7. Indemnités de la HCC payées sur le compte 46778 sur la base de délibération	20
Tableau 8. Dépenses de cocktail du MEF payées sur le C/ 46778	21
Tableau 9. Dépenses dans le cadre du CIAD payées sur le C/46778-MFB	21
Tableau 10. Dépenses de frais médicaux payés sur C/46778	24
Tableau 11. Comparaison des tarifs des soins médicaux	25
Tableau 12. Dépenses totales en carburant-C/46778	26
Tableau 13. Bénéficiaires des dotations en carburants « FONDS COVID » sur C/46778	27
Tableau 14. Extrait des dépenses en carburant C/ 46778	28
Tableau 15. Dépenses des indemnités des Forces de l'ordre	31
Tableau 16. Effectif des agents du MEF en 2025	34
Tableau 17. Effectif par Direction Générale en 2025	34
Tableau 18. Comparaison des données fournies par les 4 DG et DRH	36
Tableau 19. Extrait de décisions portant mise à disposition à la DGBF	38
Tableau 20. Département d'origine des agents mis à disposition à la DGT	38
Tableau 21. Situation du compte n°9 : 4632- Fonds communs du Trésor sur les Remises sur Obligations Cautionnées (ROC Trésor)- Trésor Public	42
Tableau 22. Situation du compte n° 6 : 4636224- Opérations d'encaissement diverses-	43
Tableau 23. Situation du compte n°1-46311-Remises sur les obligations cautionnées-Douanes	45
Tableau 24. Situation du compte n° 2 : 46341-Amendes et transactions avant jugement-Douanes..	46
Tableau 25. Situation du compte n° 5 : 6031-Indemnités et avantages liés à la fonction-Compte d'affectation spéciale-Douanes	47
Tableau 26. Situation du compte n°7 : 46342-Amendes et transactions avant jugement- Centre Fiscal	48
Tableau 27. Situation du compte n°8 : 4636233-Opérations d'encaissement diverses-Fonds communs du Trésor	49
Tableau 28. Liste des comptes utilisés pour le paiement de plusieurs indemnités	51
Tableau 29. Exemple d'agent ayant plusieurs qualités	53
Tableau 30. Montant annuel des mandats relatifs aux héritiers des agents décédés avant leurs admissions à la retraite- Douanes	54
Tableau 31. Situation du compte n°4-46362113-Opérations d'encaissement diverses-Douanes- Œuvres d'assistance mutuelle	55
Tableau 32. Situation globale des avantages pécuniaires prélevés sur les neuf comptes	56

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	2
SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION	6
CONSTATATIONS.....	8
I. UTILISATION ABUSIVE DU COMPTE « 46778- Intervention Sociale, Économique et Financière de l'État/MFB »	8
1.1.Cadre réglementaire compromettant la transparence budgétaire	8
1.2.Des transferts équivalents à 50% du budget de fonctionnement hors solde de l'État vers le compte 46778 favorisant une gestion parallèle	9
1.3.Des crédits budgétaires déplacés sans affectation claire créant une zone grise comptable	10
1.4.Paiement de dépenses relatives à la fourniture d'uniformes de sécurité avec suspicion de fraude sur le compte 46778	11
1.5.Paiement de dépenses ne répondant pas au critère d'imprévisibilité : dépenses de fonctionnement et de salaires des agents d'un établissement public (ARMP)	12
1.6.Paiement de dépenses en contradiction avec le critère d'urgence : des dépenses courantes de fonctionnement.....	13
1.7.Des dépenses « ostentatoires » : en décalage avec les priorités sociales.....	15
1.8.Des dépenses conséquentes non transparentes en location d'avion	16
a. Décision portant versement au compte 46778-MFB prise postérieurement aux paiements des dépenses.....	19
b. Information insuffisante sur la délégation et sur la nature des marchandises	19
1.9.Paiement d'indemnités des membres de la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) sur le compte 46778 sur la base de délibération	20
1.10.Paiement de dépenses de cocktail et déjeuner ainsi que de tenue de reboisement sur compte 46778 : dépenses ni inéluctables ni imprévisibles.	20
1.11.Des dépenses relevant du compte 46778 « Autres créditeurs – autres- dénommé- Provisions de crédits – Appui au développement (CIAD) » payées sur le compte 46778-MFB.....	21
1.12.Prise en charge des soins médicaux des fonctionnaires et des retraités : un arrêté d'agrément imprécis	22
a. Évolution des dépenses des frais médicaux payés sur le C/46778	23
b. Manque de précision sur les tarifs des prestations pour la Polyclinique Ilafy	24
1.13.Dépenses excessives de carburants	26
a. Dépenses en carburant au profit des gestionnaires du « Fonds COVID » au détriment du principe de l'efficience	26

b. Opacité dans l'allocation de dotation en carburant devenue des crédits de substitution	27
1.14. Paiement des indemnités entaché de fraude – compte 6041 du SCGAI	31
II. NON-RESPECT DES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES SUR LE RECRUTEMENT DES AGENTS NON ENCADRES DE L'ETAT	34
2.1. Absence de procédure unique pour le recrutement des agents non encadrés de l'Etat au sein du MEF	35
2.2. Non-implication de la direction des ressources humaines du Ministère dans le recrutement des agents non encadrés de l'Etat des directions générales	36
2.3. Non-respect du nombre de postes budgétaires octroyés lors du recrutement d'agents non encadrés de l'Etat en 2023 et mise à disposition de ces agents nouvellement recrutés vers d'autres directions n'ayant pas de postes budgétaires	37
III. UN SYSTEME D'OCTROI D'AVANTAGES PECUNIAIRES COMPLEXE ET NON TRANSPARENT.....	40
3.1. Des règles juridiques non uniformes, peu transparentes et ne respectant pas les normes juridiques supérieures.....	40
a. Modification de dispositions réglementaires par décision du Directeur Général : ..	41
b. Modalités d'application d'une loi faites par voie de décision du Directeur Général :	42
c. Non-respect du taux de répartition prévu par les textes réglementaires	44
d. Elargissement des reliquats à répartir et des ayants-droits par décision du Directeur Général.....	45
3.2. Un compte d'affectation spéciale dédié majoritairement au paiement d'avantages pécuniaires.....	46
3.3. Une comptabilisation occulte en violation de la règle du produit brut	47
a. Utilisation du compte n°7 : 46342-Amendes et transactions avant jugement- Centre Fiscal.....	48
b. Utilisation du compte n°8 : 4636233-Opérations d'encaissement diverses-Fonds communs du Trésor.....	49
3.4. Un cumul d'indemnités pour des agents et insertion de bénéficiaires de fait par décision des Directeurs Généraux	50
a. Un groupe d'individus percevant plusieurs indemnités sur plusieurs comptes.....	50
b. Des agents ayant plusieurs qualités d'ayants-droits cumulant ainsi des avantages pécuniaires sur un même compte.....	53
c. Des héritiers des agents décédés avant leurs admissions à la retraite percevant des avantages pécuniaires.....	53
d. Des agents retraités percevant des avantages pécuniaires	54
e. Une société mutualiste bénéficiaire des parts sur amendes et transactions	54
3.5. Une pléthore d'indemnités créée par décision des Directeurs Généraux	55
CONCLUSION.....	58

LISTE DES TABLEAUX.....	59
TABLE DES MATIERES.....	60
DELIBERE	63

DELIBERE

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

LE PRESIDENT

PO. LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

SUIVENT LES SIGNATURES

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

Fait à Antananarivo, le 16 mars 2026.

LE GREFFIER EN CHEF



Ang
RAHARINORO Angelina