

RAPPORT N°21/26-ADM/AUDIT/RO/MEDD
SUR L'AUDIT
DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DEVELOPPEMENT DURABLE
- GESTIONS 2022 à 2025 -



SOMMAIRE

SYNTHESE

INTRODUCTION.....	1
CONSTATATIONS.....	3
I- Réception et mandatement de travaux inachevés	3
II- Défaillances dans la gestion du patrimoine du Ministère.....	6
1- Lacunes dans la tenue de la comptabilité matières.....	6
2- Patrimoine non sécurisé.....	7
III- Mauvaise gestion du parc flotte mobile du Ministère	11
1. Attribution des flottes mobiles à des personnes non identifiées.....	12
2. Maintien indu des flottes mobiles d'anciens responsables du Ministère.....	12
CONCLUSION	14

LISTE DES ABREVIATIONS

ACP	: Avis de Consultation des Prix
AOO	: Appel d’Offre Ouvert
BDQ	: Bordereau de Détail Quantitatif
CDBF	: Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
CMP	: Code des Marchés Publics
CNM	: Commission Nationale des Marchés
CNTF	: Centre National de Formation en Technique Forestière
CTD	: Collectivités Décentralisées
DAF	: Direction Administratif et Financier
DGGE	: Direction Générale de la Gouvernance Environnementale
DQE	: Devis Quantitatif et Estimatif
DRGPF	: Direction du Reboisement et de la Gestion des Paysages et des Forêts
DRH	: Direction des Ressources Humaines
DTI	: Droits et Taxes à l’Importation
DULC	: Direction de l’Unité de la Lutte contre la Corruption
GAC	: Gestionnaire d’Activités
ISSAI	: Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
MEDD	: Ministère de l’Environnement et de Développement Durable
PCOP	: Plan Comptable des Opérations Publiques
PRMP	: Personne Responsable des Marchés Publics
PU	: Prix Unitaire
PV	: Procès-verbal
SOA	: Service Opérationnel d’Activités
UCREF	: Unité de Coordination de la Recherche, de l’Education et de la Formation
UGPM	: Unité de Gestion de la Passation des Marchés

SYNTHESE

Les constats de l'audit montrent que les mécanismes de gestion et de contrôle en place au sein du MEDD présentent d'importantes défaillances, qui ne garantissent ni la préservation effective du patrimoine de l'État ni le respect des principes de saine gestion et de transparence des finances publiques.

Les observations ainsi que les recommandations issues de l'audit sont présentées ci-après :

1- Réception et mandatement de travaux inachevés

Le MEDD a effectué des travaux de construction d'un bâtiment R+1 pour Centre de traitement de déchets à Avaradrano, suivant le marché n°001/AOO/22/MEDD/PRMP/UGPM en date du 27 septembre 2022, d'un montant de 596 810 875 Ariary, pour un délai d'exécution de deux (02) mois.

Des réceptions partielles sans réserve ont été réalisées en date du 05 novembre 2022 et du 04 décembre 2023 alors que suivant le constat de mesure en date du 13 septembre 2024, diverses rubriques du marché n'ont pas été achevées.

2- Défaillance dans la gestion du patrimoine du Ministère

Les travaux d'audit menés au sein du Ministère ont mis en évidence des faiblesses structurelles majeures dans la gestion du patrimoine mobilier, du parc roulant et de la flotte mobile, révélant une application insuffisante des textes relatifs à la comptabilité des matières et au contrôle des biens publics :

- ❖ Lacune dans la tenue de la comptabilité matières
- ❖ Patrimoine non sécurisé :
 - Vol de pièces détachées et de moteur sans prise de mesure par le MEDD
 - Suspicion de vols de moteurs et de pièces détachées
 - Perte d'une moto relevée par le MEDD
 - Matériels roulants non présentés lors du contrôle.

3- Mauvaise gestion du parc flotte mobile du Ministère

Les travaux d'audit ont permis de constater des insuffisances majeures dans la gestion du parc flotte mobile du Ministère.

- ❖ Attribution des flottes mobiles à des personnes non identifiées
- ❖ Maintien indu des flottes mobiles d'anciens responsables du Ministère

De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Environnement :

- En ce qui concerne la réception de travaux inachevés
- *Renforcer le dispositif de contrôle interne, en instaurant une vérification systématique et contradictoire des attachements avant tout mandatement ;*

- En ce qui concerne la défaillance dans la gestion du patrimoine du Ministère

-  Sur la lacune dans la tenue de la comptabilité matières

La Cour recommande au Ministère en charge de l'environnement de :

- *dispenser des formations à l'endroit de tous les dépositaires comptables du Ministère, pour assurer leur maîtrise de la comptabilité matières, leurs rôles et leurs responsabilités, ainsi que les procédures de suivi des matériels et équipements ;*

- se conformer au décret relatif à l'organisation du Ministère et de s'assurer de l'effectivité des attributions de la Direction Administrative et Financière notamment sur la mise en place d'un dispositif de contrôle interne effectif, le suivi de la tenue de la comptabilité matières et la supervision des dépositaires comptables ;
- tenir la comptabilité matières conformément aux prescriptions des textes en vigueur.

Sur le patrimoine non sécurisé

- La Cour recommande au Ministère en charge de l'environnement de :
 - renforcer le contrôle interne concernant la gestion des véhicules notamment la vérification périodique de leur existence physique, la gestion du garage et des parcs automobiles dont le contrôle d'accès au garage, l'établissement de registre détaillé de chaque véhicule et d'une check list des pièces et accessoires des voitures déposées ;
 - prendre en charge en comptabilité matières tous les matériels roulants acquis par le Ministère ;
 - établir une fiche de détenteur pour chaque matériel attribué afin d'identifier et de responsabiliser chaque utilisateur ;
 - veiller à ce que la gestion des moyens matériels et du patrimoine soit effectivement assurée conformément au décret n°2022-482 fixant les attributions du Ministre de l'Environnement et du Développement Durable ainsi que l'Organisation générale de son Ministère en ce qui concerne la responsabilité de la DAF ;
 - rendre effectif le remplacement ou, à défaut, le remboursement de la moto perdue par le détenteur concerné, conformément aux dispositions des textes en vigueur sur la comptabilité des matières, afin de prévenir la répétition de telles situations.

▪ En ce qui concerne la mauvaise gestion du parc flotte mobile du Ministère

La Cour recommande au Ministère en charge de l'environnement de :

- procéder à la désactivation immédiate des numéros de flotte attribués aux personnes ne faisant plus partie du personnel du Ministère ;
- mettre en place une procédure formalisée de la gestion des flottes notamment l'échange d'information systématique entre la Direction des Ressources Humaines et le gestionnaire de flotte.

INTRODUCTION

Contexte

La présente mission a été effectuée en vertu des articles 280 et 284 de la loi organique n°2004-036 du 1^{er} 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'Etat (...), 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'Etat (...).* ».

Faisant suite à la lettre de saisine n°035-PM/25 en date du 27 octobre 2025, la Cour des Comptes a procédé à l'audit de la gestion de l'ensemble des Ministères.

Ainsi, la Cour des Comptes a effectué un audit combiné de performance et de conformité afin de vérifier l'efficacité des mécanismes de gestion et de contrôle mis en place ainsi que le respect des lois et règlements en vigueur au sein du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD).

Pour le MEDD, l'audit contribue à l'instauration d'une culture de responsabilité sur la gestion patrimoniale et budgétaire afin que les responsables du Ministère deviennent pleinement conscients de la valeur des biens et deniers publics qui leurs sont confiés.

Suivant le décret n° 2022 – 482 fixant les attributions du Ministre de l'Environnement et du Développement Durable ainsi que l'organisation générale de son Ministère, le MEDD est chargé de concevoir, coordonner, mettre en œuvre et évaluer la politique de l'État en matière d'environnement et de développement durable. À ce titre, il veille à intégrer de manière coordonnée la dimension environnementale dans l'ensemble des politiques sectorielles et territoriales, tout en promouvant des programmes et projets de développement durable en zones rurales et urbaines.

C'est dans le cadre de ces attributions que le Ministère oriente ses actions dans des investissements écologiques et de préservation de l'environnement et de développement durable.

Objectif d'audit

L'audit revêt une importance stratégique, visant à évaluer si les mécanismes de gestion et de contrôle mis en place permettent la préservation du patrimoine de l'État et la bonne gouvernance des finances publiques.

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- vérifier si la réalisation des travaux de construction d'un Centre de traitement de déchets sis à Avaradrano est conforme aux dispositions légales, réglementaires et contractuelles ;
- vérifier si la gestion du patrimoine du MEDD est efficace ;
- vérifier si la gestion du parc flotte mobile est efficace.

Les sources de critères qui ont été choisies pour évaluer et apprécier les éléments probants sont les textes, les contrats ainsi que les bonnes pratiques en matière de gestion du patrimoine de l'Etat et la bonne gouvernance des finances publiques.

Etendue et limites de l'audit

L'audit a couvert les opérations des exercices 2022 à 2025, avec une attention prioritaire portée aux travaux de construction du Centre de traitement de déchets sis à Avaradrano, à la tenue de la comptabilité matières du Ministère et à la gestion du parc mobile. Toutefois, le présent rapport comporte des informations sur des exercices antérieurs à cette période.

Il est à noter que les contraintes de ressources matérielles et temporelles limitées n'ont pas permis de vérifier exhaustivement l'ensemble du patrimoine du Ministère.

Méthodologie d'audit

Les travaux d'audit ont été réalisés conformément aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) applicables à l'audit de performance et à l'audit de conformité, notamment l'ISSAI 300 relative aux principes fondamentaux de l'audit de performance et l'ISSAI 400 portant sur les principes fondamentaux de l'audit de conformité.

Ces normes fixent le cadre déontologique, méthodologique et technique de référence, assurant la qualité, l'indépendance et la crédibilité des travaux menés par la Cour. Conformément à ces standards, l'approche méthodologique retenue s'appuie sur la revue documentaire, la conduite d'entretiens avec les parties prenantes, l'échantillonnage, les vérifications sur site, l'analyse des données financières et techniques, ainsi que l'élaboration de recommandations étayées par des éléments probants.

Les travaux sur terrain se sont déroulés du 03 novembre 2025 au 30 janvier 2026.

Les observations d'audit sont présentées suivant le plan ci-après :

- I- Réception de travaux inachevés
- II- Défaillance dans la gestion du patrimoine du Ministère
- III- Mauvaise gestion du parc flotte mobile du Ministère

CONSTATATIONS

I- Réception et mandatement de travaux inachevés

Suivant l'article 13 alinéa 2 de la loi n°2016-055 portant Code des Marchés Publics (CMP) :
« *La réception est l'acte juridique par lequel l'autorité contractante constate l'exécution de la totalité des prestations conformément aux prescriptions du marché. A cet effet, elle déclare accepter avec ou sans réserve la prestation, objet du marché* ».

En référence à l'article 7 du décret n°2004-571 du 11 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique qui prévoit que : « *Les gestionnaires d'activités sont responsables des informations sur l'exécution des activités transmises à l'ordonnateur secondaires. Ils sont notamment responsables de la certification des services faits ou des activités réalisées* ».

Le MEDD a réalisé des travaux de construction d'un bâtiment R+1 pour Centre de traitement de déchets à Avaradrano, suivant le marché n°001/AOO/22/MEDD/PRMP/UGPM en date du 27 septembre 2022, d'un montant de 596 810 875 Ariary, pour un délai d'exécution de deux (02) mois. Le marché a été attribué à l'entreprise M. et l'ordre de service de commencer les travaux lui a été transmis par la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) le 13 octobre 2022.

Suivant les Procès-Verbaux (PV) de réception partielle en date du 05 novembre 2022 et du 04 décembre 2023, il a été constaté que la réception des travaux est sans réserve. Or, suivant le constat de mesure pour les travaux inachevés de la construction du Centre en date du 13 septembre 2024, diverses rubriques du marché d'une part, en ouvrage en infrastructure telles que le béton ordinaire et l'hérissongage en pierres sèches et d'autre part, en ouvrage superstructure telles que la maçonnerie de parpaing, la maçonnerie de claustras et le béton armé, n'ont pas été réalisées.

Il est à noter que ledit constat a été établi en présence d'un représentant de la Direction du Patrimoine de l'Etat auprès du Ministère de l'Economie et des Finances.

Le tableau ci-après décrit les détails de ces travaux inachevés :

Tableau n°01: Constat de mesure des travaux non achevés

N°	Désignation des ouvrages	Unité	Quantité prévue par le DQE initial	Taux de réalisation	Quantité réalisée	Ecart	Prix Unitaire	Montant (en Ariary)
OUVRAGE EN INFRASTRUCTURE								
3.06	Béton ordinaire teinté dosé à 250 Kg/m3 pour dallage traditionnel légèrement ferraillé en Tor 8 maille de 25*25 y compris finition à l'hélicoptère (épaisseur: 13,00) concerne : dallage	M3	72,00	0%	0,00	72	495 000,00	35 640 000,00
3.07	Hérissongage en pierres sèches, ep.:15 cm y compris couche d'interface en sable rivière de 5 cm d'ép. et de feuille de polyane 120 um d'ép.	M3	135,00	0%	0,00	135	95 000,00	12 825 000,00
Sous total ouvrages en infrastructure								48 465 000,00
OUVRAGE EN SUPERSTRUCTURE								
4.01	Maçonnerie de parpaing d'ép. 22 cm hourdée au mortier de ciment dosé à 300 kg/m3	M2	900,00	68%	612,00	288,00	68 000,00	19 584 000,00
4.02	Maçonnerie de claustrats d'ép. 22 cm hourdée au mortier de ciment dosé à 300 kg/m3	M2	18,24	0%	0	18,24	64 000,00	1 167 360,00
4.03	Béton armé dosé à 350kg/m3 pour tous les éléments en BA	M3	82,00	68%	55,42	26,58	630 000,00	16 745 400,00
4.04	Armature du & 4.02	Kg	4200,00	68%	2856,00	1344,00	12 000,00	16 128 000,00
4.05	Coffrage du & 4.02	M2	545,00	68%	370,60	174,40	27 500,00	4 796 000,00
4.06	Fourniture et pose de brique de verre y compris toutes sujétions de mise en œuvre	M2	1,44	0%	0,00	1,44	650 000,00	936 000,00
4.07	Enduit en mortier de ciment dosé à 350 kg/m3	M2	1800,00	0%	0,00	1800	11 500,00	20 700 000,00
Sous total ouvrages en superstructure								80 056 760,00
TOTAL GENERAL								128 521 760,00

Sources : PRMP et Devis Quantitatif et Estimatif initial

Initialement, le paiement de ces travaux a été reparti en trois (03) attachements. Le premier attachement concerne la réalisation des travaux préparatoires et des ouvrages en infrastructure. Le deuxième attachement correspond à l'ouvrage en superstructure tandis que le troisième se rapporte à la finalisation des travaux. En se référant à la facture attestant le service fait n°001/22 et le PV de réception en date du 05 novembre 2022, les travaux relatifs au 1^{er} attachement ont été réalisés et ont fait l'objet de paiement d'un montant de 141 350 000 Ariary en date du 10 octobre 2023. En ce qui concerne les travaux correspondants à l'attachement n°02, ils ont été achevés suivant la facture indiquant le service fait n°002 et le PV de réception du 04 décembre 2023, et payés le 31 décembre 2023, pour un montant de 201 050 860 Ariary.

Une PRMP nouvellement nommée¹ a affirmé relever des retards significatifs dans la réalisation des travaux et a notifié à l'entrepreneur, trois (03) lettres de mise en demeure², lui requérant de proposer un planning détaillé pour la finalisation des travaux. Les lettres de mise en demeure ainsi adressées sont restées sans réponse de la part de l'entreprise M., ce qui a conduit la PRMP à résilier le marché n°001/AOO/22/MEDD/PRMP/UGPM. La décision n°23/2024/MEDD/PRMP portant résiliation dudit marché a été prise par la PRMP le 22 octobre 2024 après avis favorable de la Commission Nationale des Marchés conformément au PV de séance d'instruction n°037/DR/CNM-24 en date du 21 octobre 2024.

Des points précédemment évoqués, la PRMP a engagé une nouvelle procédure de mise en concurrence³ dans le but de mener à terme la construction du bâtiment R+1 pour Centre de traitement de déchets sis à Avaradrano.

Cette situation s'explique par une faiblesse du contrôle interne, dans la constatation de services faits et la vérification des attachements.

Aucune mesure n'a été prise à l'encontre de l'entreprise M.

Ces faits dûment relevés ont entraîné pour l'Etat un préjudice financier certain et direct, d'un montant de 128 521 760,00 Ariary.

En effet, ces travaux d'achèvement de la construction du bâtiment R+1, constatés durant la vérification sur terrain le 05 décembre 2025, ont fait l'objet d'un deuxième mandatement le 20 décembre 2024 au nom de l'entreprise F.

De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère en charge de l'environnement de :

- *renforcer le dispositif de contrôle interne, en instaurant une vérification systématique et contradictoire des attachements avant tout mandatement ;*
- *prendre les mesures nécessaires à l'encontre de tout prestataire défaillant.*

(¹) : Arrêté n°12.811/2024-MEDD du 10 juillet 2024 abrogeant l'arrêté n°27699/20233-MEDD/MI du 09 octobre 2023 et portant nomination de la PRMP auprès du MEDD

(²) : Lettres de mise en demeure n°31/24/MEDD/PRMP/UGPM en date du 16 août 2024, n°37/24/MEDD/PRMP/UGPM du 29 août 2024 et n°052/24/MEDD/PRMP/UGPM du 10 septembre 2024

(³) : L'entreprise F. a été l'attributaire du marché pour l'achèvement des travaux suivant la convention sous forme de marché n°035/ACP/24/MEDD/ORMP/UGPM en date du 27 novembre 2024, pour un montant de 322 933 515 Ariary.

II- Défaillances dans la gestion du patrimoine du Ministère

La présente partie traite la vérification de la tenue de la comptabilité des matières et la sécurisation du patrimoine du Ministère.

1- Lacunes dans la tenue de la comptabilité matières

La loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 sur le domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public dispose en son Chapitre III, article 45 que : « *le mobilier nécessaire à chaque Ministère et aux services qui en dépendent ou mis à la disposition personnelle de certains fonctionnaires, est régi par les dispositions en vigueur sur la comptabilité matière, ce qui soumet ces biens aux règles de suivi, de conservation et de responsabilité applicables aux biens publics* ».

En outre, l'instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières en son article 23 précise que : « *les dépositaires comptables sont responsables de la garde, de la conservation et de l'entretien du matériel en service ainsi que de la régularité des écritures le concernant (...)* ».

Enfin, l'article 24 du décret n°2022-482 du 06 avril 2022 fixant les attributions du Ministre de l'Environnement et du Développement Durable ainsi que l'organisation générale de son Ministère prévoit que « *La Direction Administrative et Financière (DAF) est en charge de la gestion des ressources financières et du patrimoine mobilier et immobilier du Ministère (...)* ». Cette disposition lui confère une responsabilité principale en matière de gestion et de sécurisation des mobiliers et des matériels du Ministère.

Des dépositaires comptables ont été nommés pour les différents SOA du MEDD. Cependant, des lacunes ont été constatées dans la tenue de la comptabilité matières.

Suite à la demande de production des documents tels que le journal, le grand-livre, les ordres d'entrée, les ordres de sortie, ainsi que les fiches des détenteurs effectifs, il apparaît que les documents produits sont incomplets :

- Quelques SOA seulement ont été en mesure de produire le journal et le grand livre et dont la tenue n'est pas à jour et les opérations de la plupart des exercices n'y figurent pas. A titre d'exemple, pour la Direction Générale de la Gouvernance Environnementale (DGGE), le journal ne contient qu'une seule opération exécutée en 2024 sans retracer les opérations relatives aux autres exercices. Pareillement pour la Direction du Reboisement et de la Gestion des Paysages et des Forêts (DRGPF) où le journal ne présente qu'une opération exécutée en 2020 ;
- Pour d'autres SOA, seuls les inventaires constituaient les documents de comptabilité matières à l'instar de la Direction de la Diplomatie Verte et des Partenariats, de la Direction du Mécanisme de Financement Durable et de l'Unité de Coordination des Organismes Rattachés. Il s'agit d'une liste qui comprend la désignation et les caractéristiques des matériels avec leur nombre, leur état, le nom du détenteur mais aucun numéro ni aucune référence ne permet d'identifier le matériel recensé ;
- Le seul SOA qui a produit des fiches détenteurs est l'Unité de Coordination de la Recherche, de l'Education et de la Formation (UCREF). Cependant lesdites fiches ne comportent ni de date ni de signature du détenteur.

Cette situation est causée principalement par :

- la méconnaissance des dépositaires comptables de leurs rôles et responsabilités ;
- l'absence d'initiative par les Directeurs Administratifs et Financiers successifs du Ministère dans la tenue des documents qui s'y rapportent ;
- l'absence de passation entre les dépositaires qui se succèdent.

Plusieurs conséquences découlent des lacunes de la comptabilité matières :

- les détenteurs ne sont pas identifiés, il est difficile d'établir la traçabilité des matériels et le transfert de responsabilité qui en résultent ;
- le risque de gaspillage, de vols et de pertes est accentué ;
- il est difficile de procéder au contrôle et au suivi du patrimoine du Ministère.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'environnement de :

- *dispenser des formations à l'endroit de tous les dépositaires comptables du Ministère, pour assurer leur maîtrise de la comptabilité des matières, leurs rôles et leurs responsabilités, ainsi que les procédures de suivi des matériels et équipements ;*
- *se conformer au décret relatif à l'organisation du Ministère et de s'assurer de l'effectivité des attributions de la Direction Administrative et Financière notamment sur la mise en place d'un dispositif de contrôle interne effectif, le suivi de la tenue de la comptabilité matières et la supervision des dépositaires comptables ;*
- *tenir la comptabilité des matières conformément aux prescriptions des textes en vigueur.*

2- Patrimoine non sécurisé

La loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 sur le domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public dispose en son Chapitre III, article 45 que : « *le mobilier nécessaire à chaque Ministère et aux services qui en dépendent ou mis à la disposition personnelle de certains fonctionnaires, est régi par les dispositions en vigueur sur la comptabilité matière, ce qui soumet ces biens aux règles de suivi, de conservation et de responsabilité applicables aux biens publics* ».

L'instruction générale du 22 juillet 1955 susmentionnée en son article 23 précise que : « *les dépositaires comptables sont responsables de la garde, de la conservation et de l'entretien du matériel en service ainsi que de la régularité des écritures le concernant (...)* ».

Des précisions sont apportées par l'article 24 de l'instruction générale suscitée : « *lorsque du matériel quelconque est mis à la disposition de tiers soit pour leur usage personnel, soit pour les besoins du service, le détenteur effectif devient alors responsable du matériel* ».

Au sein du MEDD, une non sécurisation du patrimoine est constatée. Elle se manifeste entre autres par des vols de pièces détachées et de moteur sans prise de mesure par le Ministère, des suspicions de vol de pièces détachées et de moteur, une perte d'une moto et des matériels non présentés au moment de la descente sur place.

a) Vols de pièces détachées et de moteur sans prise de mesure par le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable

Cette observation donne les détails sur des vols de pièces et moteur survenus à Ambatobe.

- Vol de pièces détachées

Un signalement du chef du Service Logistique du MEDD en date du 12 août 2021 pour vol de pièces sur des véhicules en panne et sur cale à Ambatobe a conduit à l'ouverture d'une enquête. Le montant estimatif des pertes s'élève à 8 000 000 Ariary et concerne 5 voitures et dont les immatriculations sont les suivantes : 0584 TV, 8136 TAL, 3052 TV, 1803 TR, 4056 TAD.

L'enquête menée par la Direction de l'Unité de la Lutte contre la Corruption (DULC) a permis de constater la complicité de 2 gardiens dans le vol de ces pièces.

Le dossier concernant l'enquête a été transmis à la Direction des Ressources Humaines (DRH) sans procédure de sanction administrative selon les informations recueillies auprès de la DRH.

- Vol de moteur

Le 29 septembre 2024, le vol de moteur du véhicule immatriculé 4056 TAB a eu lieu au garage du MEDD localisé à Ambatobe. A cet effet, un signalement a été déposé par le responsable du garage et le DULC a mené des enquêtes sur l'affaire. Selon les résultats de l'enquête, un des gardiens a été mis en cause dans le vol. Le gardien a été contraint de démissionner et l'affaire a été classée en interne. Toutefois, après vérification, ce gardien est toujours en service au MEDD actuellement.

b) Suspicion de vols de moteurs et de pièces détachées

En plus des vols constatés par la DULC, la Cour a recensé d'autre suspicion de vols de moteurs et de pièces détachées en présence du chef de service logistique et des responsables du garage, des dépositaires comptables auprès du MEDD dont les détails sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau n°02 : Liste de véhicules dépouillés

N°	Immatriculation	Marque	Type	Observations
1	2323 TAB	PEUGEOT 406	8 BRF	Inexistence de pièces détachées et accessoires du moteur
2	1901 TAJ	PEUGEOT	307 XS	Inexistence des pièces et accessoires du moteur
3	1686 TAF	KIA PREGIO	JT16P	Moteur incomplet : demi-moteur
4	1899 TAJ	PEUGEOT 307	9HXC	Inexistence des pièces et accessoires du moteur
5	8819 TBB	MITSUBISHI L 200	JNKB 407	Inexistence du moteur et des pièces détachées
6	8546 TN	TOYOTA	BJ70	Inexistence du moteur et des pièces détachées
7	1903 TAJ	PEUGEOT 307	9HXC	Inexistence de culasse et de quelques accessoires du moteur
8	2327 TAB	MITSUBISHI D.C	K34TJUNE L	Inexistence des pièces et accessoires du moteur
9	0692 TV	PEUGEOT 405	15BB22	Moteur incomplet : demi-moteur
10	0371 TAM	TOYOTA DC	L166N	Inexistence de moteur
11	4634 TM	MITSUBISHI L200	L0499YNB L	Inexistence de moteur

Sources : Liste de véhicules du MEDD et PV de vérification de la Cour des Comptes

c) Perte d'une moto relevée par le MEDD

La vérification sur place et l'examen des documents relatifs aux motos du Ministère ont permis de constater la perte d'une moto au niveau central et que le remplacement n'a pas encore eu lieu. En effet, la moto immatriculée 7417 TBG a fait l'objet d'une déclaration de vol à la suite d'une perte survenue le 17 décembre 2019⁴, or ce matériel figurait encore dans le document de passation, entre les deux chefs de Service Logistique sortant et entrant en 2020⁵.

Le 12 août 2021, le détenteur a pris un engagement dans lequel a été précisé que la moto YAMAHA perdue sera remplacée à l'identique⁶.

A la date de rédaction du présent rapport, aucun remplacement de la moto n'a été effectué.

d) Matériels roulants non présentés lors du contrôle

Des matériels roulants n'ont pas été présentés, lors du contrôle réalisé, malgré les maintes demandes effectuées. A cet effet, une demande de renseignements a été envoyée au Chef de Service de la Logistique et du Patrimoine le 17 janvier 2026. Dans ses réponses, reçues le 26 janvier 2026, il a émis des observations qui sont présentées dans le tableau en annexe. L'analyse de ces réponses a permis d'apporter les appréciations ci-après :

⁽⁴⁾ Attestation de déclaration de vol

⁽⁵⁾ Prise de service de ce dernier a eu lieu au mois d'août 2020.

⁽⁶⁾ Lettre d'engagement

- le véhicule immatriculé 4093 TAD, transféré à la Direction Régionale de l'Environnement et du Développement Durable de Betsiboka n'a pas fait l'objet de justification de transfert ;
- le véhicule immatriculé 5509 TR et la moto immatriculée 33059 WWT ont été remis à un Conseiller Technique du Ministère en date du 13 novembre 2015 suivant la lettre d'emprunt pour mission d'une durée d'une semaine et n'ont pas encore été restitués ;
- les trois (03) véhicules⁷ et les onze (11) motos⁸ indiqués « aucune information » par le Chef de Service de la Logistique et du Patrimoine n'ont pu être vérifiés physiquement ;
- les quatre (04) motos⁹ déclarées en panne aux domiciles des détenteurs n'ont pu être vérifiées et sont considérées comme des matériels non remis au MEDD.

La non sécurisation du patrimoine du Ministère résulte de :

- la faiblesse du contrôle interne. En effet, l'absence de passation entre le détenteur et les gardiens des parcs automobiles, le défaut de registre des véhicules dans ces parcs, augmentent les risques encourus dans la gestion du matériel roulant et ouvre une brèche aux vols.

- l'absence de fiche de détenteur effectif concernant le matériel roulant, ce qui implique que le détenteur n'est pas responsable du véhicule mis à sa disposition. Certains utilisateurs abandonnent leurs voitures au garage d'Ambatobe sans passation ni checking avec les responsables du garage.

- non-respect de l'engagement de remplacement du détenteur de la moto perdue, ce qui traduit un défaut de suivi et d'exécution des obligations prévues par l'instruction générale.

Par ailleurs, aucun suivi de la part de la DAF n'a été assuré concernant l'engagement pris par le détenteur pour le remplacement de la moto perdue, malgré les dispositions impératives du décret fixant les attributions et l'organisation générale du MEDD en son article 24, qui lui incombent en tant que responsable de la gestion des moyens matériels et du patrimoine du Ministère.

- la défaillance de la comptabilité matières. Effectivement, les matériels roulants sont acquis et utilisés par le Ministère sans avoir été pris en charge dans les documents comptables requis par l'instruction générale du 22 juillet 1955.

L'attribution de ces matériels roulants à un utilisateur n'a pas été matérialisée par une fiche de détenteur effectif en bonne et due forme tel qu'indiqué dans la circulaire sur la comptabilité des matières en date du 14 juillet 2010 qui dispose que : « *Le visa de la fiche de détenteur effectif par l'ordonnateur en matières est désormais instauré avant la remise du matériel à la disposition du détenteur* ».

Ces situations impliquent pour le MEDD :

- une diminution de l'actif concernant les vols et les pertes de pièces et de moteur ;
- un manque de fiabilité de la gestion du patrimoine roulant du Ministère ;

(⁷) : 4181 TAN, 1942 TBM, 1943 TBM

(⁸) : YAMAHA 7396 TBG, MOTO ARN 50 KEEWAY MATRIX, MOTO ARN 50 KEEWAY MATRIX, MOTO JOG-90 CC YAMAHA BLEU, MOTO JOG-90 CC YAMAHA GRIS, MOTO JOG-90 CC YAMAHA ROUGE, MOTO JOG-90 CC YAMAHA BLEU, MOTO JOG-90 CC YAMAHA JAUNE, MOTO France RIDER 7119 TAP, MOTO France RIDER, MOTO MAK 50 T

(⁹) : LIFAN LF 125 QT 2073 TBB, MOTO JOG 50 YAMAHA 4UF601168, MOTO JOG 50 YAMAHA 5FH7184991, MOTO JOG-90 CC YAMAHA GRIS

- un risque d'implanter la culture de l'impunité et par conséquent de favoriser la continuation des vols en l'absence de sanctions pénales dans les cas de vols ;
- un risque de corruption entre les décideurs et les auteurs de vols, à des fins de règlement en interne concernant les pertes de pièces et de moteur ;
- un risque de détournement des matériels non présentés.

La perte des matériels roulants devrait suivre les procédures prévues à l'article 26 de l'instruction générale qui mentionne que : « *dès qu'ils ont constaté la perte ou la disparition du matériel, les détenteurs doivent en rendre compte au dépositaire comptable et au chef de service, qu'ils sont tenus de représenter en bon état les objets qui leur sont confiés et qu'ils sont pécuniairement responsables des pertes et détériorations provenant de leur fait (...)* ».

Et, l'article 86 qui rajoute que : « *les demandes de remplacement de perte peuvent être faites dès l'établissement du procès-verbal de perte, sans attendre qu'il ait été statué sur la responsabilité encourue* ».

De ce qui précède, la Cour recommande au Ministère en charge de l'environnement d'(e) :

- *renforcer le contrôle interne concernant la gestion des véhicules notamment :*
 - *la vérification périodique de leur existence physique, la gestion du garage et des parcs automobiles dont le contrôle d'accès au garage, l'établissement de registre détaillé de chaque véhicule et d'une check list des pièces et accessoires des voitures déposées ;*
 - *la prise en charge en comptabilité matières tous les matériels roulants acquis par le Ministère ;*
 - *l'établissement d'une fiche de détenteur pour chaque matériel attribué afin d'identifier et de responsabiliser chaque utilisateur ;*
- *prendre les mesures nécessaires à l'encontre des auteurs de vols ;*
- *rendre effectif le remplacement ou, à défaut, le remboursement de la moto perdue par le détenteur concerné, conformément aux dispositions des textes en vigueur sur la comptabilité des matières, afin de prévenir la répétition de telles situations ;*
- *veiller à ce que la gestion des moyens matériels et du patrimoine soit effectivement assurée conformément au décret n°2022-482 fixant les attributions du Ministre de l'Environnement et du Développement Durable ainsi que l'Organisation générale de son Ministère en ce qui concerne la responsabilité de la DAF.*

III- Mauvaise gestion du parc flotte mobile du Ministère

L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) préconise dans la recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert (2017) que les pouvoirs publics divulguent des informations et des données du secteur public claires, complètes, récentes, fiables et pertinentes, qui soient gratuites et disponibles en format ouvert et non propriétaire, lisible par machine. L'OCDE recommande également aux pouvoirs publics d'adopter des pratiques transparentes dans d'autres domaines de la gouvernance publique, tels que l'intégrité publique, la budgétisation, (...).

En ce qui concerne la gestion des flottes mobiles du Ministère, deux irrégularités, portant atteinte à la transparence et à la bonne gouvernance ont été constatées : l'attribution de lignes à des personnes non identifiées et le maintien indu de flottes pour d'anciens responsables

1. Attribution des flottes mobiles à des personnes non identifiées

Pour les exercices 2023 et antérieurs, il a été constaté que 171 sur 579 soit 30%¹⁰ des détenteurs de flottes mobiles du Ministère ne sont pas identifiées.

Cette situation révèle une absence de transparence et de maîtrise dans la gestion des lignes de flotte, contraire aux exigences de bonne gouvernance. Les bases de données produites sur le parc flotte mobile vérifié et rectifié pour l'année 2024, ainsi que les demandes de retrait de numéros adressées à l'opérateur téléphonique à la suite du recensement de 2024, confirment l'existence de nombreux numéros attribués à des personnes non identifiées.

L'attribution des flottes mobiles à des personnes non identifiées provient d'une défaillance du contrôle interne, aucun mécanisme fiable de validation et de mise à jour périodique de la liste des bénéficiaires des flottes n'a été mis en place. En effet, le gestionnaire de flotte peut, à tout moment et sur ordre du supérieur hiérarchique ou d'autres responsables du Ministère suivant les réponses à la demande de renseignements en date du 17 décembre 2025, modifier le nombre de détenteurs de flotte, sans tenir compte ni de la disponibilité des crédits, ni du plafond prévu par le contrat.

Aucune vérification de la part du MEDD n'est effectuée lors du paiement des factures de flotte mobile.

2. Maintien indu des flottes mobiles d'anciens responsables du Ministère

Des anciens responsables du Ministère continuent de bénéficier des flottes mobiles, notamment des anciens Ministres, des anciens gardes du corps des ex-Ministres, des directeurs et des responsables d'organismes rattachés. Les bases de données du parc flotte pour la période 2020 à 2025, croisées avec la liste du personnel du Ministère et les réponses à la demande de renseignements en date du 17 décembre 2025, confirment l'existence de nombreuses lignes actives attribuées à des personnes ne faisant plus partie du Ministère.

Le maintien indu des flottes mobiles d'anciens responsables du Ministère résulte principalement d'ordres donnés par les supérieurs hiérarchiques de maintenir actives certaines lignes, même après le départ des bénéficiaires suivant les réponses à la demande de renseignements citée ci-dessus.

Elle est aggravée par l'absence de communication systématique des mouvements du personnel (décès, abrogation, retraite, fin de fonctions, etc.) au gestionnaire de flotte, et ce malgré une demande verbale formulée auprès d'un responsable de la DRH, ce qui empêche la mise à jour régulière des listes.

Cette pratique entraîne :

- des charges indues pour l'administration, suite à l'attribution et du maintien de numéros de flotte au profit de personnes non identifiées ;
- une atteinte aux principes de bonne gouvernance des deniers publics ;
- une base de données non fiable. En effet, lorsqu'un bénéficiaire quitte ses fonctions, le gestionnaire supprime directement la ligne correspondante, sans désactivation ni archivage. L'ancien détenteur ne figure ainsi plus dans aucun registre, ce qui compromet la traçabilité historique du parc du Ministère. De plus, aucune procédure

⁽¹⁰⁾ Source : Base de données MEDD (PARC MEDD 2024- Identification rectifiée, PARC de MEDD 2024 vérifié)

formalisée de mise à jour (désactivation, archivage ou conservation de l'historique) n'est définie ni appliquée, entraînant des suppressions définitives sans enregistrement préalable.

De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère en charge de l'environnement de :

- *formaliser une procédure écrite régissant l'attribution et la gestion des flottes mobiles, prévoyant notamment l'obligation de suspendre sans délai les lignes des agents en cessation de fonction au sein du Ministère :*
 - *identifier les personnes détenant les numéros des flottes du Ministère et de procéder immédiatement à la désactivation des numéros attribués aux personnes ne faisant plus partie du Ministère ;*
 - *mettre en place une procédure formalisée de la gestion des flottes notamment l'échange d'information systématique entre la Direction des Ressources Humaines et le gestionnaire de flotte.*

CONCLUSION

L'audit a pour mission principale d'évaluer si les mécanismes de gestion et de contrôle mis en place permettent la préservation du patrimoine de l'État et la bonne gouvernance des finances publiques en analysant si les travaux de construction d'un Centre de traitement de déchets sis à Avaradrano sont conformes aux dispositions législatives, réglementaires et contractuelles et si la gestion du patrimoine et du parc flotte mobile du MEDD est efficace.

Les constats relevés sur la mise en œuvre des travaux de construction d'un Centre de traitement de déchets sis à Avaradrano montrent que les dépenses y afférentes ont été entachées d'irrégularités majeures, certaines rubriques d'ouvrages d'infrastructure et de superstructure ont fait l'objet de réception partielle alors qu'elles n'ont pas encore été réalisées suivant le constat de mesure des travaux inachevés. Ce qui génère un préjudice financier pour l'administration.

Les éléments relevés mettent également en évidence une défaillance de la gestion du patrimoine du Ministère, caractérisée par la lacune dans la tenue de la comptabilité matières notamment l'absence des documents obligatoires tels que le journal, le grand livre, etc. Plusieurs services ne disposent que d'inventaires ponctuels comme seul outil de suivi. Une telle situation compromet la traçabilité des biens, entraîne un risque de gaspillage, de vols et de pertes des matériels, affaiblit le dispositif de contrôle interne et ne permet pas d'assurer une gestion fiable du patrimoine du Ministère.

En outre, la non sécurisation du patrimoine du Ministère se manifeste par des vols de moteurs et de pièces détachées sans prise de mesure par le Ministère, de suspicion de vols de moteurs et de pièces détachées, la perte d'une moto et des matériels roulants non présentés.

Ces pratiques irrégulières exposent l'administration à une diminution d'actifs pour le Ministère, et à des risques de détournement et de corruption.

L'attribution des flottes mobiles à des personnes non identifiées et le maintien indu des flottes d'anciens responsables constituent des dysfonctionnements qui mettent en cause le respect des principes de régularité, de transparence et de bonne gestion des deniers publics.

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 méritent cependant d'être analysés lors de missions ultérieures afin d'assurer une couverture d'audit complète et d'appréhender l'ensemble des risques liés au dispositif.

Enfin, la Cour tient à rappeler qu'elle effectuera un suivi des recommandations formulées.

ANNEXE

ANNEXE : MATERIELS ROULANTS NON PRESENTES LORS DU CONTROLE

N°	Immatriculation	Marque	Type	Détenteur effectif ¹¹	Etat actuel, observations	Réponses de la demande de renseignements
VEHICULES						
1	4093 TAD	TOYOTA HILUX				DREDD BETSIBOKA
2	5509 TR	TOYOTA LC			Emprunt	Décharge voiture au nom de T.N.R. et demande d'une ordonnance de restitution des véhicules
3	4181 TAN	NISSAN	TVUR 20			Aucune information
4	1942 TBM	DUSTER				Aucune information
5	1943 TBM	DUSTER				Aucune information
MOTOS						
1	33059 WWT	YAMAHA	XTZ 125	T. N. R. Conseiller Technique	Emprunt	Décharge voiture au nom de T.N.R. et demande d'une ordonnance de restitution des véhicules
2	7396 TBG	YAMAHA		R. R.	ACCIDENTE	Aucune information
3	2073 TBB	LIFAN LF 125 QT		R. E.	En panne	A son domicile
4		MOTO ARN 50 KEEWAY MATRIX				Aucune information
5		MOTO ARN 50 KEEWAY MATRIX				Aucune information
6		MOTO JOG 50 YAMAHA	4UF601168	R. G.	En panne	A son domicile
7		MOTO JOG 50 YAMAHA	5FH7184991	R. H. H.	En panne	A son domicile
8		MOTO JOG-90 CC YAMAHA BLEU		R.H.		Aucune information
9		MOTO JOG-90 CC YAMAHA GRIS	4KX-207935	R. M.N.		Aucune information
10		MOTO JOG-90 CC YAMAHA ROUGE	4XB105561	R. V.B.		Aucune information
11		MOTO JOG-90 CC YAMAHA BLEU	5FJ608850	R.N.Y.		Aucune information
12		MOTO JOG-90 CC YAMAHA GRIS	ADM0446612	R.M.		A son domicile
13		MOTO JOG-90 CC YAMAHA JAUNE	4UF044506	R.N.		Aucune information
14	7119 TAP	MOTO France RIDER				Aucune information
15		MOTO France RIDER	SM 110 CC			Aucune information
16		MOTO MAK 50 T				Aucune information

Sources : Procès-verbaux de passation entre différents Ministres, réponse de la demande de renseignements.

⁽¹¹⁾ : Utilisateurs suivant déclaration du responsable du MEDD

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°01: Constat de mesure des travaux non achevés	4
Tableau n°02 : Liste de véhicules dépouillés	9

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE

INTRODUCTION.....	1
CONSTATATIONS.....	3
I- Réception et mandatement de travaux inachevés	3
II- Défaillances dans la gestion du patrimoine du Ministère.....	6
1- Lacunes dans la tenue de la comptabilité matières.....	6
2- Patrimoine non sécurisé.....	7
a) Vols de pièces détachées et de moteur sans prise de mesure par le Ministère de l’Environnement et du Développement Durable.....	8
b) Suspicion de vols de moteurs et de pièces détachées.....	8
c) Perte d’une moto relevée par le MEDD.....	9
d) Matériels roulants non présentés lors du contrôle.....	9
III- Mauvaise gestion du parc flotte mobile du Ministère	11
1. Attribution des flottes mobiles à des personnes non identifiées.....	12
2. Maintien indu des flottes mobiles d’anciens responsables du Ministère.....	12
CONCLUSION	14

DELIBERE

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

LE PRESIDENT

PO. LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

SUIVENT LES SIGNATURES

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

Fait à Antananarivo, le 16 mars 2026.



LE GREFFIER EN CHEF

RAHARINORO Angelina