

RAPPORT N°28/26-ADM/AUDIT/RO/MGN
SUR L'AUDIT DU MINISTRE DELEGUE EN CHARGE DE LA
GENDARMERIE



GESTION 2021 - 2024

MARS 2026

SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS	ii
SYNTHESE	iii
1. INTRODUCTION.....	1
1.1. CONTEXTE	1
1.2. OBJECTIFS, ETENDUE ET LIMITES DE L’AUDIT	2
1.3. METHODOLOGIE	2
2. CONSTATATIONS	3
2.1. SUR LA GESTION DES MARCHES PUBLIC.....	3
2.2. SUR LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE ET DES COMPTABILITES MATIERES..	8
3. CONCLUSION	15
ANNEXE	16
LISTE DES TABLEAUX	17
4. TABLE DES MATIERES.....	18

LISTE DES ABREVIATIONS

Sigle	Signification
AOR	Appel d'Offres Restreint
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CAO	Commission d'Appel d'Offres
CEB	Circulaire d'Exécution Budgétaire
CFS	Centre de Formation Spécialisée (ou entité spécifique selon contexte)
CIAD	Coopération Internationale et Aide au Développement
CIM	Centre Immatriculateur
CMP	Code des Marchés Publics
CMS	Centre Médico-Social
CNM	Commission Nationale des Marchés
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DCM	Dépositaire Comptable en Matières
DPE	Direction du Patrimoine de l'État
ERP	Établissement Recevant du Public
GAC	Gestionnaire d'Activités Comptables
MDG	Ministère Délégué en charge de la Gendarmerie
NIF	Numéro d'Identification Fiscale
OE	Ordre d'Entrée
PPR	Proposition Pour Réforme
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
SEG	Secrétariat d'État à la Gendarmerie
SIIGFP	Système Intégré Informatisé de Gestion des Finances Publiques
SSCVA	Service du Suivi et de Contrôle des Véhicules Administratifs
STAT	Numéro Statistique (INSTAT)

SYNTHESE

L'audit mené au sein du Ministère Délégué en charge de la Gendarmerie (MDG) et de sa Direction Technique porte sur les exercices budgétaires allant de 2021 à 2024. L'évaluation met en évidence des dysfonctionnements structurels divisés en deux axes majeurs : la passation des marchés publics et la gestion logistique du patrimoine.

1. Gestion des Marchés Publics (Exercice 2023)

L'examen d'un échantillon de marchés révèle un contournement systématique des principes de mise en concurrence et de transparence.

- **Abus de l'utilisation de la procédure d'appel d'offre retreint pour motif de secret défense :** L'administration a eu recours de manière abusif à l'Appel d'Offres Restreint sous couvert de confidentialité pour des ouvrages civils standards. Cette classification a été appliquée à des logements de fonction (Lots 03 et 04), un Centre Médico-Social (Lot 05), et même des blocs sanitaires et travaux de jardinage (Lots 08 et 09). Cela constitue une violation de la liste limitative du Décret n°2019-1063.
- **Anomalies substantielles sur les numéros statistiques (STAT) :** Sur le Lot 05, deux entreprises distantes de 800 km ont présenté le même numéro d'identification statistique (STAT), soulevant un fort soupçon de dossiers montés artificiellement pour atteindre le quorum légal.
- **Suspicion d'entente entre les soumissionnaires et la PRMP :** Pour le Lot 03, deux des trois soumissionnaires se sont auto-éliminés en proposant simultanément des délais de validité d'offres erronés (57 et 60 jours au lieu des 75 exigés). Cela a permis au candidat restant de remporter le marché sans aucune négociation possible de son offre financière.

2. Gestion du Parc Automobile et des Comptes Matières

La gestion logistique et patrimoniale souffre d'une rupture en matière de traçabilité, menaçant l'intégrité des actifs de l'État.

- **Défaillance de la gouvernance du patrimoine :** Il n'existe aucun Dépositaire Comptable en Matières (DCM) formellement nommé. De plus, le logiciel de gestion interne est déconnecté du système de l'État (SIIGFP) et s'avère incapable de générer les reports à nouveau ou un Compte de Gestion Matières légal.
- **Opacité des entrées et véhicules non traçables :** Les véhicules issus de dons sont affectés sans émission d'Ordre d'Entrée (OE) en comptabilité. Non immatriculés officiellement, ils circulent en totale opacité, exposant l'État à des risques de vol et forçant des imputations budgétaires irrégulières pour leur carburant et maintenance.
- **Paralysie du processus de condamnation des véhicules et accumulation d'épaves :** L'exigence récente de présenter une carte grise civile pour condamner un véhicule bloque totalement les ventes aux enchères depuis 2019 pour les véhicules tactiques ou sans papiers. Cela provoque une accumulation massive d'épaves qui polluent les casernes et perdent toute valeur de revente.
- **Indisponibilité opérationnelle :** Seulement 53,37 % de la flotte est en état de marche. Le reste (24,3 % sur cale ou en épave, et 22,3 % en panne) est souvent dépouillé sans aucune régularisation par des bons d'entrée ou de sortie.

La Cour recommande ainsi :

- Au Ministère Délégué en charge de la Gendarmerie :
 - D'engager des procédures administratives à l'encontre de tout acteur ayant failli à ses obligations dans la conduite des marchés publics, tant sur le plan du respect de la libre concurrence que de l'atteinte des objectifs de performance et d'économie pour l'entité
 - D'instaurer, au sein de la PRMP, un double niveau de validation interne pour les dossiers sensibles afin de limiter les risques d'erreur ou de négligence individuelle.
 - De procéder à la nomination immédiate et formelle d'un Dépositaire Comptable en Matières (DCM) en charge de véhicules
 - D'assurer la fluidité des informations entre le niveau central et ses structures déconcentrées ou établissements rattachés en vue de générer à temps les comptes matières
- Au Ministère Délégué en charge de la Gendarmerie et à l'ARMP :
 - De s'assurer de la bonne application du Décret 2019-1063 concernant l'usage du « secret défense » dans les marchés publics, et de veiller à ce que ce concept ne soit pas utilisé de manière abusive pour contourner les procédures de droit commun.
- À l'ARMP :
 - De renforcer les mécanismes de contrôle a priori en la forme et sur le fond^s en imposant l'interconnexion ou la vérification systématique des numéros statistiques auprès des bases de données de l'administration fiscale et de l'INSTAT avant toute attribution provisoire.
 - Diffuser une circulaire de rappel à l'ordre stricte à l'attention des Autorités Contractantes, rappelant les diligences obligatoires en matière de vérification des identifiants des candidats.
- A l'endroit du Gouvernement :
 - De mettre en place de dispositifs permettant la préservation du patrimoine de l'Etat notamment un système interconnecté avec la DPE (comptabilité matière), les partenaire internationaux (carte grise modèle n°1), les autres ministères
 - De prendre les mesures nécessaires à la préservation du patrimoine encore opérationnel

1. INTRODUCTION

1.1. 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'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 du 27 octobre 2025, la Cour des Comptes a procédé à l'audit de gestion du Ministère Délégué en charge de la Gendarmerie.

Suivant le décret n° 2024-057 du 20 janvier 2024 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Ministère délégué en charge de la Gendarmerie nationale, le Ministère délégué en charge de la Gendarmerie Nationale a pour missions de concevoir, d'élaborer et de mettre en œuvre la politique générale de l'Etat en matière de sécurité intérieure et de défense relevant du domaine de la Gendarmerie Nationale.

Pendant plusieurs décennies, la Gendarmerie Nationale est restée organiquement rattachée au Ministère chargé de la Défense (Ministère de la Défense Nationale puis Ministère des Forces armées), au sein duquel elle relevait statutairement de la tutelle morale et technique de ce département, qui regroupait l'ensemble des forces armées (armée de terre, forces aériennes, forces navales et Gendarmerie), et où l'Armée a été successivement représentée par différentes structures (Secrétariat d'État chargé de la Gendarmerie, Commandement de la Gendarmerie Nationale, puis à nouveau Secrétariat d'État à partir de 2009).

Les principes suivants régissent les relations entre le Ministère des Forces Armées et le Ministère délégué en charge de la Gendarmerie Nationale :

- relèvent du Ministère des Forces Armées, en concertation avec le Ministère délégué en charge de la Gendarmerie Nationale, l'organisation et la coordination des activités relevant de la défense opérationnelle du territoire ainsi que toutes formations et stages interarmes.
- relèvent directement du Ministère délégué en charge de la Gendarmerie Nationale : l'administration générale et budgétaire, l'emploi, le recrutement, la gestion des ressources, les stages et formations intérieurs et extérieurs spécifiques au personnel de la Gendarmerie Nationale, l'organisation et l'exécution des missions de police de la Gendarmerie Nationale ;¹

¹ DECRET n° 2024-057 du 20 janvier 2024 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Ministère délégué en charge de la Gendarmerie nationale (art2)

1.2. OBJECTIFS, ETENDUE ET LIMITES DE L'AUDIT

L'audit couvre les exercices budgétaires allant de 2021 à 2024. Il a été réalisé principalement au niveau du Ministère Délégué de la Gendarmerie (MDG) et à travers quelques directions dont la Direction Technique située à Antananarivo (Camp Général de Division Ratsimandrava).

Les travaux ont visé à s'assurer de :

- La régularité et la sincérité des procédures de passation de marchés.
- La réalité physique et comptable des actifs de l'État (véhicules et matériels).
- L'efficacité de la gestion logistique et la disponibilité opérationnelle des moyens.

En raison de contraintes majeures liées au temps imparti, ainsi qu'aux ressources humaines et matérielles disponibles, les investigations n'ont pu être exhaustives. Par conséquent, l'équipe d'audit a dû circonscrire ses travaux et se concentrer uniquement sur quelques aspects prioritaires de la gestion

Ainsi des marchés d'appel d'offre restreint de 9 lots au cours de la gestion 2023 ont été spécifiquement contrôlés comme présenté en annexe du présent rapport.

L'audit a aussi été conduit au sein de la **Direction Technique (DT)** de la Du Ministère Délégué en charge de la Gendarmerie Nationale, entité stratégique située au Camp Général de Division Ratsimandrava.

1.3. METHODOLOGIE

L'audit a été réalisé conformément aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI), notamment les ISSAI 300 et 400 portant respectivement sur l'audit de conformité et l'audit de performance.

Au vu des ISSAI 400, l'objectif de l'audit de conformité consiste « à évaluer de façon indépendante si un sujet considéré est conforme aux textes législatifs et réglementaires applicables suivant de critères ».

Selon les ISSAI 300, l'audit de performance vise principalement à « encourager, de façon constructive, une gouvernance économique, efficace et efficiente ».

A cet effet, différentes méthodes ont été utilisées entre autres, les revues documentaires, les entretiens avec les différents responsables concernés du Ministère, vérification sur site, l'analyse des données, l'appréciation des résultats, l'identification des facteurs de succès et des éventuels obstacles.

2. CONSTATATIONS

2.1. SUR LA GESTION DES MARCHES PUBLICS

2.1.1. ABUS DE L'UTILISATION DE LA PROCEDURE D'APPEL D'OFFRE RESTREINT POUR MOTIF DE SECRET DEFENSE

Selon l'article 38 de la loi 2016 055 du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics : *"Il ne peut être procédé à un appel d'offres restreint que [...] après accord de l'organe chargé du contrôle [...] 2°) lorsque les prestations objet du marché revêtent un caractère confidentiel ;"*

Le Décret 2019-1063 cite dans son article 2 : « -Les dispositions du présent décret s'appliquent aux marchés à caractère secret ou confidentiel suivants :

I. Les marchés de défense ou de sécurité

- 1°. La fourniture d'équipements, y compris ou sous-assemblages, qui sont destinés à être utilisés comme armes, munitions ou matériels de guerre, qu'ils aient été spécifiquement conçus à des fins militaires ou qu'ils aient été initialement conçus pour une utilisation à des fins militaires ;
- 2°. La fourniture d'équipements destinés à la sécurité, y compris leurs pièces détachées, composants ou sous ou comportent des supports ou informations protégés de la sécurité nationale ;
- 3. Des travaux, fournitures et services directement liés à un équipement visé au 1° ou au 2°, y compris la fourniture d'outillages, de moyens d'essais ou de soutien spécifique, pour tout ou partie du cycle de vie de l'équipement ; le cycle de vie de l'équipement est l'ensemble des états successifs qu'il peut connaître, notamment la recherche et développement, le développement industriel, la production, la réparation, la modernisation, la modification, l'entretien, la logistique, la formation, les essais, le retrait, le démantèlement et l'élimination;
- 4. Des travaux et services ayant des fins spécifiquement militaires ou des travaux et services destinés à la sécurité et qui font intervenir, nécessitent ou comportent des supports ou informations protégés ou classifiés dans l'intérêt de la sécurité nationale ;
- 5. Des travaux, fournitures ou services mentionnés aux 1° à 4° et des travaux, fournitures ou services qui n'y sont pas mentionnés, lorsque la passation d'un marché unique est justifiée pour des raisons objectives.

II. Les marchés qui découlent des décisions gouvernementales et/ou présidentielles ayant un aspect stratégique et dont les modalités d'exécution ou les spécifications techniques ne peuvent pas être révélées au public dans l'intérêt de la sécurité nationale.

Il a été constaté sur l'ensemble de 9 lots audités un abus de l'utilisation de la procédure d'appel d'offre restreint pour motif de secret défense.

A titre d'illustration, citons les cas suivants :

- **Lots 03 (Logements de fonction) et 04 (Logements pour stagiaires) :**

L'analyse démontre une discordance manifeste entre l'objet du marché et le régime

d'exception invoqué. Les ouvrages, constitués de structures d'habitation domestique (maçonnerie courante, toitures, cloisons), s'apparentent à des constructions standards. Ainsi, à la différence d'installations de type bunker ou centre de commandement, l'architecture de ces logements ne semble pas présenter de complexité stratégique particulière de nature à justifier, un niveau élevé de confidentialité des plans.

De même il y a une inéligibilité au regard du Décret n°2019-1063 : L'article 2 dudit décret dresse une liste limitative des marchés éligibles au secret (systèmes d'armes, munitions, infrastructures critiques). L'extension de cette qualification à des lieux de vie familiale constitue un détournement de l'esprit du texte, transformant une mesure de protection nationale en un outil d'opacité administrative.

- **Cas des Infrastructures Sanitaires (Lot 05 à Sambava - Centre Médico-Social) :**
L'Instrumentalisation de la Sécurité

La qualification "Secret Défense" appliquée à la construction d'un Centre Médico-Social (CMS) au profit de la Brigade Spéciale "Vanille" représente le cas le plus flagrant de détournement de procédure observé dans cette série de marchés. L'analyse révèle des contradictions qui remettent en cause le choix de la procédure d'Appel d'Offres Restreint (AOR) :

- **Contradiction Fonctionnelle et Architecturale :** Un Centre Médico-Social exige une architecture ouverte, accessible et hygiénique, située aux antipodes du confinement et de l'opacité requis pour une infrastructure militaire stratégique (type bunker ou poudrière). Invoquer la "protection des casernes" pour dissimuler les plans d'un dispensaire ne saurait trouver de justification technique fondée.
 - **Inadéquation Matérielle et Légale (Violation du Décret 2019-1063) :**
Les équipements constitutifs de ce marché (génie civil, plomberie sanitaire, mobilier médical, tables d'examen) sont de nature strictement civile. Ils ne relèvent d'aucune des catégories limitatives de l'article 2 du Décret n°2019-1063 (armes, munitions, systèmes de cryptage). Prétendre que la maçonnerie d'un dispensaire constitue un "secret d'État" est un abus de droit manifeste, transformant une exception légale en un outil de dissimulation administrative.
- **des Lots 08 (Revêtement de terrain, clôture et jardin de la Brigade Spéciale) & 09 (Construction de trois blocs d'hygiène) :**

L'analyse révèle que la justification sécuritaire a été étendue de manière standardisée à des ouvrages de nature civile, tels que les "Blocs d'hygiène" (Lot 09) et les "Travaux de jardinage/clôture" (Lot 08). L'application de la classification "Secret Défense" à des travaux d'aménagement paysager et sanitaire met en évidence une disproportion manifeste entre la sensibilité réelle des ouvrages et le régime de protection invoqué. Ce constat corrobore

l'hypothèse d'un recours systématique au régime d'exception, utilisé ici comme un mécanisme administratif générique.

L'examen des Fiches de Présentation, supports de la Décision N°235-SEG/2-COGAS/PRMP/2023 en date du 11 octobre 2023, révèle une justification textuelle identique, appliquée mécaniquement quelle que soit la nature des travaux : *"Suite aux attaques répétées perpétrées à l'encontre des casernes... la construction des bâtiments de la gendarmerie s'inscrit entièrement dans la Stratégie de défense des casernes. Ces bâtiments sont soumis à des réglementations militaires spéciales et comportent des locaux servant d'abris... ainsi que les renseignements pour la confidentialité des équipements..."*

2.1.2. ANOMALIES SUBSTANTIELLES SUR LES NUMEROS STATISTIQUES (STAT)

L'analyse de la décision N°235-SEG/2-COGAS/PRMP/2023 du 11 octobre 2023 de la PRMP a relevé une incohérence matérielle dans les dossiers administratifs des candidats, spécifiquement concernant l'unicité d'un identifiant statistique, élément obligatoire pour la recevabilité des offres.

L'article 20 de la loi 2016 055, I précise : « Tout candidat à un marché public doit démontrer qu'il a la capacité juridique, technique et financière et l'expérience nécessaire pour exécuter les prestations, objet du marché. ».

De plus, le même article ajoute : « La Personne Responsable des Marchés Publics précise dans le Dossier d'Appel d'Offres les critères de qualification et les renseignements et documents que doit produire le candidat à l'appui de ces critères. »

Deux entreprises domiciliées dans des provinces éloignées (Sakaraha et Antananarivo) ont en effet, présenté le même numéro statistique. L'unicité de cet identifiant national rend cette situation matériellement incohérente. Le lot 05 est concerné par cette situation.

TABLEAU 1. Anomalies sur les identifiants

Anomalie	Lots Concernés	Détails des Candidats (Nom / Adresse)	Identifiant Dupliqué	Analyse Forensique
Doublon STAT	Lot 05	Candidat 1 Candidat 3	STAT : 4...0 11 2018 0 03...	Deux entreprises distantes de 800 km partagent le même numéro statistique.

Source : Documents de marché du MDG 2023

Cette irrégularité documentaire peut compromettre la fiabilité des candidatures présentées. Bien qu'il puisse s'agir d'erreurs de saisie, des contrôles rigoureux du CNM sont indispensables pour garantir la validité des dossiers.

2.1.3. SUSPICION D'ENTENTE ENTRE LES SOUMISSIONNAIRES ET LA PRMP

Suivant la clause 6.4 du DPA type selon le modèle de l'ARMP :

“Le délai de validité des offres à compter de la date limite de remise des offres est fixé par les DPAO. Une offre valable pour une période plus courte sera considérée comme non conforme et rejetée”

L'examen des offres techniques révèle les faits suivants :

- L'Exigence du DAO : Le règlement de consultation imposait une validité minimale de 75 jours. Il s'agit d'une condition administrative standard, sans complexité technique. Les deux concurrents "perdants", pourtant présentés comme des entreprises expérimentées ont commis simultanément la même "erreur" éliminatoire :
 - Le candidat A. a stipulé 57 jours.
 - Le candidat B. a stipulé 60 jours.
- Qualification : La probabilité que deux entreprises de BTP distinctes proposent des durées en dessous du seuil (75 jours) est statistiquement nulle.

Cette concordance matérielle laisse suspecter une volonté délibérée de se faire directement éliminer . Ceci a pour effet mécanique de laisser le candidat C seul en lice lors de l'ouverture des offres financières.

Son offre financière de 182 391 800 Ar n'a été confrontée à aucune contre-proposition valide. L'Administration s'est trouvée captive d'un prix unique, sans possibilité de négociation ni de

comparaison (benchmarking), matérialisant un risque avéré de surfacturation et de non-efficacité de la dépense publique.

2.1.4. RECOMMANDATIONS

La Cour recommande :

- Au Ministère Délégué en charge de la Gendarmerie :
 - D'engager des procédures administratives à l'encontre de tout acteur ayant failli à ses obligations dans la conduite des marchés publics, tant sur le plan du respect de la libre concurrence que de l'atteinte des objectifs de performance et d'économie pour l'entité
 - D'instaurer, au sein de la PRMP, un double niveau de validation interne pour les dossiers sensibles afin de limiter les risques d'erreur ou de négligence individuelle.
- Au Ministère Délégué en charge de la Gendarmerie et à l'ARMP :
 - De s'assurer de la bonne application du Décret 2019-1063 concernant l'usage du « secret défense » dans les marchés publics, et de veiller à ce que ce concept ne soit pas utilisé de manière abusive pour contourner les procédures de droit commun.
- À l'ARMP :
 - De renforcer les mécanismes de contrôle a priori en la forme et sur le fond^s en imposant l'interconnexion ou la vérification systématique des numéros statistiques auprès des bases de données de l'administration fiscale et de l'INSTAT avant toute attribution provisoire.
 - Diffuser une circulaire de rappel à l'ordre stricte à l'attention des Autorités Contractantes, rappelant les diligences obligatoires en matière de vérification des identifiants des candidats.

2.2. SUR LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE ET DES COMPTABILITES MATIERES

2.2.1. DEFAILLANCE DE LA GOUVERNANCE DU PATRIMOINE

2.2.1.1. ABSENCE DE NOMINATION DE DEPOSITAIRE COMPTABLE

L'Instruction Générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières a instauré le principe de la distinction entre l'Ordonnateur-Matières (qui décide de l'acquisition ou de l'affectation) et le Dépositaire Comptable (qui garde et enregistre) conforté par d'autres textes ultérieurs.

La Circulaire n° 2010-01/MFB/SG/DGB/DPE/SM rappelle que "l'ordonnateur en matières entrant procède à l'ouverture de son compte matières par les soins de son dépositaire comptable" et que ce dernier "ouvre un journal et un grand livre pour comptabiliser les mouvements".

Les travaux d'audit ont révélé une carence structurelle majeure dans la chaîne de responsabilité : l'absence de nomination formelle et effective d'un Dépositaire Comptable des Matières (DCM) clairement identifié et disposant des moyens d'exercer sa mission.

Actuellement, la gestion du parc automobile et des matières semble diluée entre plusieurs services ou concentrée au niveau de l'Ordonnateur, sans qu'un agent spécifique ne soit comptable de l'existence physique des biens.

Cette situation contrevient au principe fondamental de séparation des tâches édicté par les textes cités plus haut.

L'inexistence d'un Dépositaire Comptable nommé engendre une insécurité juridique et matérielle totale :

- **Impossibilité de Suivi (Traçabilité rompue) :** Le Dépositaire est le seul habilité à tenir les registres légaux (Journal, Grand Livre, Fiches de stock). Sans lui, aucun suivi chronologique des entrées (acquisitions, dons) et des sorties (réformes, affectations) n'est fiable.
- **Absence de Contrôle Physique :** Le rôle premier du Dépositaire est la garde physique. Son absence explique directement pourquoi des véhicules peuvent disparaître ou être dépouillés sans que la responsabilité de quiconque ne soit engagée.

2.2.1.2. SYSTEME D'INFORMATION NON INTEGRE

Le **Plan Comptable Général 2005** - Décret n° 2005-210, en son article 420-5 établit le principe d'intangibilité des écritures. Ce texte établit une règle absolue pour toute comptabilité informatisée : « *Tout logiciel de comptabilité doit garantir l'irréversibilité et l'intangibilité des écritures validées* ». Tout système permettant la modification de données sans trace est proscrit pour garantir la force probante des comptes.

Les travaux d'audit menés au sein de la Direction Technique révèlent que le système d'information actuel ne respecte aucun des critères susmentionnés, créant une situation de non-conformité systémique.

La Direction Technique utilise un logiciel développé en interne (« maison ») fonctionnant en autarcie totale. Ce système ne dispose d'aucune interface d'échange avec le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIIGFP) ou les serveurs de la Direction du Patrimoine de l'État (DPE).

Cette architecture en silo empêche la consolidation nationale des données. L'État central n'a aucune visibilité sur les actifs réels de la Gendarmerie, créant une zone d'ombre incompatible avec l'exigence d'image fidèle du patrimoine national (Art. 38 LOLF).

Ensuite, les vérifications ont confirmé que le système est techniquement incapable de générer le Compte de Gestion Matières. Plus précisément, il ne génère ni la situation patrimoniale en début d'année (reports à nouveau), ni la situation de clôture en fin d'année.

En effet, la continuité d'exploitation comptable est rompue. L'impossibilité de réconcilier informatiquement les existants théoriques d'une année sur l'autre place l'entité en situation d'irrégularité administrative permanente vis-à-vis des obligations de reddition.

Cette situation engendre des répercussions directes sur la sécurité des actifs et la fiabilité de la gestion publique :

- **Nullité juridique de la reddition des comptes :** En l'absence de continuité des reports à nouveau, les états produits sont dépourvus de force probante. L'administration se trouve dans l'incapacité de justifier légalement l'évolution de son patrimoine d'un exercice à l'autre ;
- **Perte de souveraineté sur l'information financière :** Le maintien d'un système cloisonné prive l'État central (DPE) de toute visibilité sur le parc réel de la Gendarmerie, faussant les agrégats nationaux et empêchant toute rationalisation globale des moyens logistiques.

2.2.2. OPACITÉ DES ENTRÉES ET VEHICULES NON TRACABLES

L'intégration des matériels (notamment les véhicules issus de dons ou de la coopération) dans le patrimoine de l'État n'est pas une option administrative, mais une obligation légale stricte régie par trois textes majeurs :

Obligation Absolue de Prise en Charge des Dons (Circulaire n° 2010-01/MFB/SG/DGB/DPE/SM du 14 juillet 2010) : Ce texte stipule sans équivoque que « *Tous les dons, quelle qu'en soit l'origine, doivent impérativement être pris en charge dans la comptabilité des matières* ». Il impose la constitution d'une **Commission de Réception** chargée de vérifier la réalité physique du don et, à défaut de facture, d'en déterminer la valeur vénale (Commission d'Évaluation) ;

L'Ordre d'Entrée comme Titre de Propriété (Instruction Générale du 22 juillet 1955, Articles 67 à 69) : Juridiquement, seul l'émission d'un **Ordre d'Entrée (OE)**,

signé par l'Ordonnateur et pris en charge par le Dépositaire Comptable, matérialise le transfert de propriété. Tant que cet acte n'est pas établi, le bien reste une *chose sans maître* ou la propriété du donateur, et non celle de l'État ;

Principe de Sincérité et d'Exhaustivité (Loi Organique n° 2004-007 - LOLF, Article 38) : Les comptes de l'État doivent donner une image fidèle de son patrimoine. Omettre d'inscrire des actifs existants (véhicules roulants) constitue une insincérité comptable par omission (minoration d'actifs).

L'audit a révélé une pratique courante de distribution directe des matériels aux unités opérationnelles, contournant l'ensemble des garde-fous réglementaires cités ci-dessus.

Les matériels issus de dons (élus locaux, coopération internationale, CIAD) sont fréquemment affectés directement aux utilisateurs finaux sans passer par le circuit de régularisation.

Par la suite, aucune Commission de Réception n'est convoquée pour valoriser ces biens. L'administration ne dispose donc d'aucune traçabilité sur la valeur financière de ces apports extérieurs, privant l'État d'une augmentation officielle de son capital.

Ensuite, il arrive qu'il y ait retard et même absence d'émission d'Ordre d'Entrée (OE), ce qui veut dire que ces véhicules existent physiquement sur le terrain et circulent, mais sont invisibles dans la comptabilité de l'État. En effet, les fichiers de la Direction Technique font apparaître des mentions critiques telles que "*NON RECONNU par le détenteur*" ou "*Non immatriculé*". Ces véhicules peuvent être assimilés à des "biens fantômes". N'ayant pas de numéro d'inventaire officiel, ils échappent au contrôle de la Cour des Comptes et au suivi de la Direction du Patrimoine de l'État (DPE).

Cette opacité administrative engendre des risques majeurs qui dépassent le simple cadre comptable :

- **Insécurité Juridique et Risque de Vol (Déperdition d'actifs) :** Un bien qui n'est jamais entré officiellement (pas d'OE) peut en sortir sans laisser de trace. En cas de vol ou de détournement à des fins privées, l'État se trouve dans l'incapacité juridique de prouver sa propriété et de porter plainte efficacement ;
- **Impasse Financière sur la Maintenance :** Il est interdit d'engager des dépenses publiques (carburant, réparations) pour un véhicule qui n'existe pas comptablement (violation de la règle du "Service Fait"). Pour contourner ce blocage et entretenir ces véhicules, les gestionnaires sont contraints à des acrobaties administratives, telles que l'imputation des dépenses sur d'autres véhicules (prête-noms).

2.2.3. PARALYSIE DU PROCESSUS DE CONDAMNATION DE VEHICULES ET ACCUMULATION D'ÉPAVES

La gestion de la fin de vie des matériels de l'État n'est pas laissée à la libre appréciation des services mais obéit à des règles strictes visant à optimiser les recettes non fiscales et à assainir le patrimoine :

L'arrêté n° 33485/2022 du 12 décembre 2022, Article 3 prévoit les conditions de condamnation. Ce texte récent, promulgué par le Ministère de l'Économie et des Finances, impose des conditions cumulatives pour qu'un véhicule soit éligible à la

réforme (vente ou destruction). Il exige impérativement la présentation « *d'une carte grise ou à défaut d'une attestation d'appartenance délivrée par le Centre Immatriculateur (CIM)* » pour prouver la propriété de l'État.

L'Instruction Générale du 22 juillet 1955, dans ses articles 206 à 213 prévoit les sorties d'article. L'administration a le devoir de procéder à la condamnation des matériels reconnus hors d'usage ou dont l'entretien devient trop onéreux. L'objectif est de ne pas encombrer les magasins et d'éviter la dépréciation totale du bien (perte de la valeur résiduelle).

Il y a aussi une part de responsabilité environnementale et domaniale. En tant que détenteur, l'État est responsable des déchets stockés sur ses emprises. Le maintien prolongé d'épaves polluantes (huiles, batteries) contrevient aux principes généraux de salubrité publique.

Les ventes aux enchères sont à l'arrêt complet depuis 2019. Cette situation a conduit à une accumulation critique de véhicules hors d'usage. Le parc inerte, composé des véhicules "Sur cale" et "Épaves", représente désormais **24,3% de la flotte totale**. L'analyse du fichier d'inventaire révèle une saturation des casernes par les véhicules marqués "PPR" (Proposition Pour Réforme). On y trouve même des reliques historiques (Peugeot 404 de 1959, Dodge de 1962), témoignant d'une incapacité chronique à épurer le parc.

Ce blocage témoigne d'une réforme qui doit s'opérer entre les normes et pratiques militaires d'immatriculation et les nouvelles réglementations dans l'enregistrement des biens de l'État. **L'Arrêté n° 33485/2022 du 12 décembre 2022** requiert, pour la condamnation des véhicules, la présentation obligatoire d'une carte grise civile. Or, cette exigence connaît un obstacle par rapport à la gestion des véhicules tactiques de la Gendarmerie qui circulent sous immatriculation militaire et ne disposent pas toujours de documents civils ni même dans le cas des dons, ne disposant pas de papiers attestant de leurs origines. Ce défaut de coordination interministérielle entre la DPE du MEF et le MDG paralyse toute la chaîne de réforme.

L'inertie administrative résultant de ce conflit engendre des pertes financières sèches et des risques opérationnels :

- **Destruction de la valeur financière (Manque à gagner) :** Le maintien prolongé des véhicules à l'extérieur (intempéries, vandalisme) réduit leur valeur résiduelle à néant. Au lieu de vendre un véhicule complet « en l'état » (récupérable ou pour pièces détachées de valeur), l'État finira par vendre de la simple ferraille au poids. Ce différentiel constitue une perte directe pour le budget national ;
- **Coûts cachés et Inefficiences Logistiques :** L'occupation inutile des sols et des garages par des épaves entrave les opérations quotidiennes et génère des coûts de gardiennage sans contrepartie ;
- **Risque Environnemental et Sanitaire :** La dégradation sur site de centaines de véhicules (fuites de fluides, corrosion) crée des foyers de pollution des sols au cœur même des zones de vie des casernes.

2.2.4. INDISPONIBILITÉ OPÉRATIONNELLE DU PARC AUTOMOBILE

L'évaluation de la gestion technique du parc automobile doit répondre à des normes strictes de traçabilité administrative et de rationalité économique :

Selon l'Instruction Générale du 22 juillet 1955, la récupération de pièces sur des épaves est strictement encadrée. Les articles 125 à 128 imposent que tout démontage (produits de démolition) fasse l'objet d'une prise en charge immédiate en comptabilité-matières (Entrée en stock). De plus, les articles 173 et 174 exigent l'émission d'un Bon de Sortie pour toute réutilisation de ces pièces sur un autre véhicule.

Selon les Normes de l'INTOSAI - ISSAI 3000 : La gestion doit respecter les principes des « 3 E » (Économie, Efficience, Efficacité). Maintenir en service des actifs dont le coût de réparation excède la valeur d'usage constitue une faute de gestion par inefficience.

L'exploitation des données de l'inventaire 2025 révèle une situation opérationnelle critique.

Concrètement, presque la moitié des véhicules sont hors service. Le solde du parc (véhicules en panne, sur cale ou épaves) engendre des coûts de stockage et de gestion (coûts cachés) sans aucune contrepartie opérationnelle, signalant une absence de politique de réforme rationnelle conforme aux standards ISO précités. Le tableau ci-après présente la situation du parc par état technique.

TABLEAU 2. Répartition globale du parc par état technique (Données 2025)

État Technique	Part du Parc (%)	Impact Opérationnel
En marche	53,37 %	Capacité Réelle. Véhicules aptes à la mission immédiate. C'est le seul capital actif de la Gendarmerie.
En panne	22,30 %	Déficit de Maintenance. Immobilisation de courte ou moyenne durée. Ce stock représente un potentiel récupérable si des crédits sont alloués.
Sur cale	9,68 %	Stock Dormant. Immobilisation de longue durée. Ces véhicules sont souvent dépouillés ou en attente de réparations lourdes (moteur, transmission).
Épave	14,65 %	Poids Mort. Véhicules économiquement ou techniquement irréparables, en attente de réforme administrative.

TOTAL	100 %	
--------------	--------------	--

Source : Données de la Direction Technique (novembre 2025) ; Calcul de la Cour des Comptes

L'analyse approfondie des données met en évidence que ce taux d'indisponibilité ne résulte pas uniquement de défaillances techniques, mais est la conséquence directe d'une inertie administrative liée à la gestion de la fin de vie du matériel. L'examen du fichier d'inventaire révèle une récurrence systématique de la mention "**PPR**" (Proposition Pour Réforme) dans la colonne Observations. Il s'agit de la procédure officielle de condamnation et de sortie du patrimoine de l'État.

Ce processus souffre d'un formalisme bureaucratique complexe impliquant de multiples acteurs (Ordonnateur, Garage Administratif, Ministère des Finances, Direction du Patrimoine) et requiert :

- La constitution d'une Commission de condamnation ad hoc.
- L'établissement formel des Procès-Verbaux (PV).
- L'approbation centralisée et la vente aux enchères publiques.

Le tableau ci-dessous identifie précisément les véhicules concernés via leur numéro de ligne dans le fichier d'inventaire et leur immatriculation administrative.

TABLEAU 3. Échantillonnage des véhicules bloqués proposés pour réforme (condamnation)

Grande Formation	IMM GENDARM.	MARQUE	Fonction Service	OBS
CFS	Z463.	RENAULT	SERVICE	PPR REF NR 018.CFS/2.ST/MATR du 24 AOUT 2022
CFS	Z423.	PEUGEOT	SERVICE	PPR
CFS	Z45.	RENAULT	SERVICE	PPR REF NR 025.CFS/2.ST/MATR du 24 AOUT 2022
CFS	Z440.	RENAULT	SERVICE	PPR REF NR 017.CFS/2.ST/MATR du 24 AOUT 2022

Source : Données de la Direction Technique

Face à la pénurie de pièces et aux pannes récurrentes, les ateliers mécaniques sont tentés de prélever : de pièces saines sur les véhicules immobilisés (épaves) pour réparer ceux encore roulants.

Cette pratique diminue drastiquement la valeur résiduelle des épaves. Au lieu de pouvoir vendre aux enchères un véhicule complet "en l'état" qui pourrait intéresser un récupérateur, l'État se retrouve à vendre une carcasse vide au prix de la ferraille. Ce différentiel de valeur constitue un manque à gagner net pour le Trésor Public.

2.2.5. RECOMMANDATIONS

La Cour recommande :

- A l'endroit du Gouvernement :
 - De mettre en place de dispositifs permettant la préservation du patrimoine de l'Etat notamment un système interconnecté avec la DPE (comptabilité matière), les partenaires internationaux (carte grise modèle n°1), les autres ministères
 - De prendre les mesures nécessaires à la préservation du patrimoine encore opérationnel
- Au Ministère Délégué en charge de la Gendarmerie :
 - De procéder à la nomination immédiate et formelle d'un Dépositaire Comptable en Matières (DCM) en charge de véhicules
 - D'assurer la fluidité des informations entre le niveau central et ses structures déconcentrées ou établissements rattachés en vue de générer à temps les comptes matières

3. CONCLUSION

La mission d'audit conduite au sein du Ministère Délégué en charge de la Gendarmerie (MDG) et de sa Direction Technique, couvrant les exercices budgétaires 2021 à 2024, a permis d'évaluer la conformité et la performance des processus de gestion sur deux volets stratégiques : la commande publique et la gestion logistique du patrimoine.

L'analyse des marchés publics de l'exercice 2023 a mis en exergue des fragilités structurelles dans l'application des principes fondamentaux de la commande publique. Le recours extensif aux procédures d'exception, notamment la classification « Secret Défense » pour des ouvrages de génie civil courant, a eu pour conséquence de restreindre la libre concurrence et la transparence des attributions. Par ailleurs, les incohérences matérielles relevées dans les dossiers de candidature et les anomalies dans les processus de sélection soulignent la nécessité impérieuse de renforcer les mécanismes de contrôle interne et de validation au sein de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP).

Sur le volet logistique, l'audit révèle une rupture significative dans la chaîne de traçabilité des actifs de l'État. L'absence de nomination formelle d'un Dépositaire Comptable en Matières, couplée à l'utilisation d'un système d'information déconnecté du réseau central des finances publiques, ne permet pas de garantir l'image fidèle du patrimoine de l'Institution. Cette situation administrative, marquée par l'absence de régularisation des véhicules issus de dons et la paralysie des procédures de réforme, engendre une saturation des infrastructures par du matériel hors d'usage et affecte directement la disponibilité opérationnelle du parc automobile. En somme, les constatations relevées dénotent des écarts significatifs par rapport aux normes de gestion publique, portant atteinte aux principes d'économie et d'efficacité. Le redressement de la situation exige une mise en conformité rigoureuse avec les textes réglementaires en vigueur. La mise en œuvre effective des recommandations formulées par la Cour, visant notamment à rationaliser les procédures de passation de marchés et à assainir la gestion comptable et physique du matériel, constitue un préalable indispensable pour optimiser l'emploi des ressources allouées à la sécurité publique.

Enfin, la Cour tient à rappeler qu'elle effectuera un suivi des recommandations formulées. Par ailleurs, certains aspects connexes n'ont pas pu être examinés dans le cadre du présent audit en raison de la portée et des limites mentionnées initialement.

ANNEXE

Lot	Description des Travaux	Localisation
01	Construction d'un bâtiment servant de local de service de la Brigade	Marolambo
02	Construction d'un bâtiment à 4 logements mixtes (2 gradés, 2 gendarmes)	Marolambo
03	Construction d'un bâtiment à 2 logements pour gendarmes	Marolambo
04	Construction d'un bâtiment à 2 logements pour gendarmes stagiaires	Marolambo
05	Construction d'un centre Médico-Social pour la Brigade Spéciale (BSV)	Sambava
06	Construction d'un Garage pour la Brigade Spéciale (BSV)	Sambava
07	Aménagement de terrain de la Brigade Spéciale (BSV)	Sambava
08	Revêtement de terrain (autobloquant), clôture et jardin de la Brigade Spéciale (BSV)	Sambava
09	Construction de trois (03) blocs d'hygiène du Centre de Formation des Élèves Gendarmes	Ambositra

Source : dossiers de marché du MDG 2023

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1. Anomalies sur les identifiants	6
TABLEAU 2. Répartition globale du parc par état technique (Données 2025)	12
TABLEAU 3. Échantillonnage des véhicules bloqués proposés pour réforme (condamnation) ...	13

4. TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	i
LISTE DES ABREVIATIONS	ii
SYNTHESE	iii
1. INTRODUCTION	1
1.1. CONTEXTE	1
1.2. OBJECTIFS, ETENDUE ET LIMITES DE L'AUDIT	2
1.3. METHODOLOGIE	2
2. CONSTATATIONS	3
2.1. SUR LA GESTION DES MARCHES PUBLIC	3
2.1.1. ABUS DE L'UTILISATION DE LA PROCEDURE D'APPEL D'OFFRE RESTREINT POUR MOTIF DE SECRET DEFENSE	3
2.1.2. ANOMALIES SUBSTANTIELLES SUR LES NUMEROS STATISTIQUES (STAT) 5	5
2.1.3. SUSPICION D'ENTENTE ENTRE LES SOUMISSIONNAIRES ET LA PRMP6	6
2.1.4. RECOMMANDATIONS	7
2.2. SUR LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE ET DES COMPTABILITES MATIERES	8
2.2.1. DEFAILLANCE DE LA GOUVERNANCE DU PATRIMOINE	8
2.2.1.1. ABSENCE DE NOMINATION DE DEPOSITAIRE COMPTABLE	8
2.2.1.2. SYSTEME D'INFORMATION NON INTEGRE	8
2.2.2. OPACITÉ DES ENTRÉES ET VEHICULES NON TRACABLES	9
2.2.3. PARALYSIE DU PROCESSUS DE CONDAMNATION DE VEHICULES ET ACCUMULATION D'ÉPAVES	10
2.2.4. INDISPONIBILITÉ OPÉRATIONNELLE DU PARC AUTOMOBILE	12
2.2.5. RECOMMANDATIONS	14
3. CONCLUSION	15
ANNEXE	16
LISTE DES TABLEAUX	17
4. TABLE DES MATIERES	18
DELIBERE	19

DELIBERE

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

LE PRESIDENT

PO. LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

SUIVENT LES SIGNATURES

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

Fait à Antananarivo, le 16 mars 2026.



LE GREFFIER EN CHEF

RAHARINORO Angelina