

RAPPORT D'AUDIT
AUTORITE DE REGULATION DES TECHNOLOGIES DE COMMUNICATION
(ARTEC)

Équipe d'audit :

- *Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre - Chef de mission*
- *Madame RAZANAMPARANY Domoïna Patricia Raymonde, Conseiller*
- *Monsieur RASOLOFONARIVO Rija, Conseiller*
- *Monsieur RANDRIANARISON Harifidy Hasina, Conseiller*
- *Madame RAOTOSON Dinamalala Felana, Auditeur*

SOMMAIRE

| | |
|---|------|
| SYNTHESE ----- | III |
| LISTE DES ABREVIATIONS ----- | VIII |
| LISTE DES TABLEAUX ----- | IX |
| INTRODUCTION ----- | 1 |
| PRESENTATION DE L'ENTITE ----- | 6 |
| I. LA GESTION DE L'ARTEC ----- | 13 |
| 1. Sur l'indépendance de l'ARTEC ----- | 13 |
| 2. Sur le système de contrôle interne de l'ARTEC ----- | 21 |
| 3. Sur la gestion budgétaire et financière ----- | 26 |
| 4. Sur la mission de régulation ----- | 39 |
| II. LA GESTION DU FONDS DE DEVELOPPEMENT DES TELECOMMUNICATIONS ET TIC ---- | 50 |
| 1. Sur l'organisation du FDTIC ----- | 50 |
| 2. Sur la contribution au Fonds ----- | 52 |
| 3. Sur l'utilisation du fonds ----- | 53 |
| 4. Sur le contrôle du FDTIC ----- | 66 |
| 5. Sur la gestion des avenants ----- | 66 |
| CONCLUSION ----- | 70 |
| DELIBERE ----- | 71 |
| ANNEXES ----- | 72 |

SYNTHESE

La Cour des Comptes a effectué un audit de conformité de l'ARTEC ou Autorité de régulation des technologies de communication de Madagascar, un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) institué par le Décret modifié n°2006-213 du 21 mars 2006 instituant l'Autorité de Régulation des technologies de communication de Madagascar en application de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 portant refonte de la loi sur le secteur des télécommunications.

Organisme rattaché au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications, l'ARTEC gère à la fois son propre budget et le Fonds destiné au développement des télécommunications et des TIC (FDTIC).

Ainsi, l'objectif général de l'audit est de « *s'assurer que la gestion de l'ARTEC et du FDTIC est conforme aux dispositions légales et réglementaires en vigueur pour les gestions de 2016 à 2020.* »

Les objectifs spécifiques sont de « *déterminer dans quelle mesure la gestion de l'ARTEC est réalisée suivant les dispositions légales et réglementaires en vigueur* » et de « *vérifier si la gestion du FDTIC est conforme aux réglementations en vigueur* ».

Concernant l'objectif de *déterminer dans quelle mesure la gestion de l'ARTEC est réalisée suivant les dispositions légales et réglementaires en vigueur*, la Cour a constaté une nomination du Secrétaire Général du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications en tant que Président du Conseil d'Administration en violation des prescriptions légales. En effet, le Président devait être issu du secteur privé et ne devait avoir aucun lien avec le secteur public, afin de garantir l'indépendance de l'Agence. En 2018, la durée effective du mandat des administrateurs sortants a été écourtée à 183 jours, au lieu de la durée légale de 4 ans, pouvant constituer ainsi une pression à l'endroit des administrateurs et les empêcher d'agir de manière indépendante. En 2019, la procédure de renouvellement alterné des membres du Conseil d'administration prônée par les textes n'a pas été respectée car un décret a abrogé le mandat de la totalité des administrateurs. Relativement à l'indépendance financière de l'ARTEC, l'entité contribue aux dépenses du Ministère de tutelle, ce qui constitue une entorse à la réglementation. Il s'ensuit un risque de double-budgétisation et de double-paiement de dépenses au niveau du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications et de l'ARTEC.

Le système de contrôle interne de l'entité présente des défaillances. De prime abord, une immixtion de l'ordonnateur principal dans la fonction du comptable public a été constatée. En effet, le Directeur Général est le seul à pouvoir manier les fonds ou les trésoreries de l'entité. De ce fait, il endosse les responsabilités personnelles et pécuniaires du comptable en cas d'irrégularités constatées dans la gestion. Cette violation du principe de séparation des fonctions du comptable et de l'ordonnateur entrave le contrôle des recettes et des dépenses, situation aggravée par l'absence d'unité d'audit interne au sein de l'établissement public. De plus, une ingérence de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) dans les fonctions de la Commission d'Appel d'Offres (CAO) est aussi constatée. Effectivement, la PRMP est également le président de la CAO impactant ainsi la fiabilité des décisions prises par la CAO. Par ailleurs, aucune nomination formelle de gestionnaires d'activités (GAC) n'est effectuée au sein de l'entité. Cette fonction étant exercée d'office par les responsables au niveau des Directions concernées, cela peut porter atteinte à la validité et la fiabilité de la certification des services faits.

Cette défaillance du système de contrôle interne se répercute dans la gestion des allocations budgétaires, la gestion financière et la gestion du patrimoine de l'ARTEC. Ainsi, il a été décelé l'utilisation de plans de comptes différents dans la budgétisation et la comptabilisation des réalisations, rendant difficile le suivi du budget et traduisant un non-respect de l'autorisation parlementaire. En matière de recettes, la non-exhaustivité de la liste des opérateurs existants et devant déclarer leurs chiffres d'affaires dans le secteur des télécommunications due notamment à l'insuffisance du mécanisme de suivi des opérateurs, à l'absence de dispositif de sanctions en cas de non-déclaration entraîne un manque à gagner dans la caisse en termes de taxes de régulation, l'une des principales recettes de l'ARTEC. Ce manque peut aussi provenir de l'absence de dispositif de contrôle des chiffres d'affaires engendrant un risque de déclarations erronées surtout pour le régime de déclaration et le régime libre vu que les comptes présentés ne sont pas forcément validés par un commissaire aux comptes. Enfin, la faiblesse du recouvrement des recettes entraînées par l'inexistence de procédure de suivi des paiements, l'insuffisance de l'effectif des agents de recouvrement et toujours l'absence de dispositif de sanctions en cas de non-paiement n'améliore pas la situation. Au plan des dépenses, une situation de conflit d'intérêts provoquée par l'attribution de marchés à un membre du Conseil d'Administration a été soulevée. Quant à la gestion du patrimoine, il a été relevé que des matériels ont été acquis en l'absence de délivrance du quitus matière.

En ce qui concerne la mission de régulation, il a été constaté des insuffisances dans le suivi du respect des cahiers des charges par les opérateurs, causées par l'absence d'outil de contre-mesure de la qualité de service desdits opérateurs. En outre, un organe prévu par les textes ayant pour vocation de traiter les différends entre les opérateurs, entre ces derniers et l'Agence et les questions pénales n'a pas été créé, ce qui risque de ne pas assurer le traitement égalitaire des opérateurs. Le Régulateur est également tenu de traiter les questions relatives à la concurrence entre les opérateurs. Peu d'actions ont été menées dans ce sens si bien que les améliorations que devrait entraîner le jeu de la concurrence dans le secteur sont peu ressenties. Enfin, les stations de contrôle qui ont fait l'objet d'investissements financiers conséquents ne fonctionnent pas de manière permanente et autonome tel que le prévoient les textes en matière de surveillance du spectre.

Le second objectif était de *vérifier si la gestion du FDTIC est conforme aux réglementations en vigueur*. Dans cette optique, l'organe chargé par les textes de gérer ce Fonds n'étant pas créé, une dilution des responsabilités caractérise la gestion. Il a été observé que la règle de la comptabilité publique n'est pas appliquée dans la gestion de ce fonds public, remplacée ainsi par une procédure simplifiée. De plus, pour les exercices 2017 à 2020, l'audit des comptes du fonds a accusé un retard important alors que les textes prévoient un audit annuel.

De ce laxisme s'ensuit une série d'irrégularités telles que la non-contribution de tous les opérateurs au Fonds due à l'absence de procédure stricte de recouvrement, à la réticence de certains opérateurs face au manque de transparence, ce qui entraîne un manque à gagner et la non-atteinte de l'objectif de développement du secteur.

Ce manque de transparence se traduit par l'inéligibilité de certaines dépenses par rapport aux textes, le paiement de dépenses en l'absence de service fait, l'existence de marchés potentiellement fictifs, l'absence de mise à la concurrence quant au choix des prestataires, l'octroi de marché à un prestataire non qualifié, des dépenses payées en l'absence de contrat et de convention, de paiement ne respectant pas la chronologie réglementaire des pièces justificatives et finalement le recours systématique et répété à des avenants pour des marchés d'infrastructures

assistés par des greffiers veiller à la régularisation de tous les quitus matières des exercices antérieurs et en cours avant de procéder à toutes opérations de dépenses d'acquisition de matériels ou mobiliers conformément aux dispositions réglementaires en vigueur ;

- s'assurer qu'aucune personne participant à des activités de préparation, de passation, d'exécution, d'évaluation et de contrôle de la commande publique, et qu'aucune personne travaillant pour l'ARTEC ne soumissionne aux achats publics commandités par ce dernier ;
- veiller au respect du Code d'éthique des marchés publics par tous ceux travaillant directement ou indirectement pour l'ARTEC (y compris les membres du Conseil d'Administration) ;
- finaliser l'acquisition de l'outil de contre-vérification de la qualité des services des opérateurs ainsi que les textes y afférents ;
- exercer pleinement son rôle de régulateur notamment en menant des enquêtes suite à des plaintes officielles émanant des opérateurs, en définissant clairement la notion de position dominante, en établissant et en publiant la liste des opérateurs dominants, en faisant des actions pour réduire les effets néfastes d'abus de position dominante et de monopole, en faisant des actions pour réduire les effets néfastes d'abus de position dominante et de monopole ;
- prioriser les marchés relatifs aux travaux et fournitures d'ordre technique relatives aux stations de contrôle fixes ;
- évaluer et déterminer les besoins en matière de stations de contrôle mobiles, portables et transportables et s'y investir ;
- assurer l'automatisation des stations de contrôle fixes afin de garantir le contrôle et mesure du spectre en temps réel.

➤ Au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications et à l'ARTEC de :

- harmoniser les dispositions de l'article 34 du Décret n°2006-213 du 21 Mars 2006 instituant l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication de Madagascar (ARTEC) avec les Lois et règlements relatifs au secteur, aux finances publiques et aux Etablissements Publics, notamment avec l'article 32 de la Loi n°2018-037 du 08 février 2019 fixant les principes régissant les établissements publics ainsi que les règles de création des catégories d'établissements publics ;
- mettre en place un Agent comptable afin de s'assurer de la conformité des dépenses de l'ARTEC par rapport aux lois et règlements ainsi qu'à ses missions ;
- procéder à la création d'un organe chargé du règlement des différends au sein de l'ARTEC, et, quatre mois après sa création, établir un Manuel de procédures accessible au public.

1- Au titre de la gestion du FDTIC

➤ Au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications de :

- procéder à la création et la mise en place d'un organisme indépendant chargé de la gestion du fonds ;
- clarifier les dispositions des textes réglementaires sur les responsabilités relevant du Ministère et de l'ARTEC en matière de gestion du fonds ;
- rendre transparente l'utilisation du fonds à travers l'audit systématique de son utilisation ;

- harmoniser les procédures de choix des prestataires par rapport aux dispositions de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics notamment en son article 20 ;
- modifier les textes encadrant le FDTIC notamment les dispositions relatives aux choix des prestataires et aux documents de marché ;
- d'appliquer les dispositions du Code des Marchés Publics pour les dépenses FDTIC ;
- se conformer aux dispositions de l'article 20 dudit Code relatif à la capacité des candidats ;
- rendre l'audit systématique afin de respecter l'annualité du rapport d'activité conformément aux dispositions de l'article 7 du Décret n°2006-616 du 22 août 2006 portant modalités de mise en œuvre et de financement de l'accès aux services de Télécommunication et TIC ;
- de procéder à la consultation des différents opérateurs pour les projets d'extension de l'accès aux services de télécommunication hors de leur Zone de couverture et la limitation au strict minimum du recours aux Avenants pour l'attribution de la construction de nouveaux sites et de respecter les limites de 20% du marché initial prévues par l'article 70 du Code des Marchés Publics relatif aux Avenants ;
- mettre à jour les dispositions du Décret n°2006-616 du 22 août 2006 eu égard à l'évolution de la technologie des Télécommunications et au vu de la diversité des activités des opérateurs (fixe, mobile, internet, ...) du secteur des Télécommunications ;
- respecter les limites prévues par la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics pour les Avenants.

➤ A l'ARTEC de :

- sensibiliser les opérateurs pour la contribution au FDTIC et de déployer les efforts nécessaires pour améliorer le recouvrement ;
- exiger à l'appui des Ordres de paiements des pièces justificatives exhaustives permettant d'apprécier le respect de la procédure de marchés publics, de la procédure d'exécution des dépenses publiques, notamment la certification du service fait ainsi que les Procès-verbaux de réception provisoire ou définitive des prestations établis par une commission de réception ;
- élaborer une nomenclature des pièces justificatives des dépenses conformément aux dispositions de l'article 404 du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant réglementation générale sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics et permettant de s'assurer de leur régularité ;
- s'assurer de l'exhaustivité des pièces justificatives des dépenses FDTIC avant de procéder au paiement ;
- réviser les procédures afférentes à la gestion et au décaissement du FDTIC ;
- réaliser des contrôles a posteriori des services faits sur les dépenses FDTIC ;
- s'assurer de la chronologie réglementaire des pièces de dépenses FDTIC avant de procéder au paiement ;
- s'assurer que les pièces à l'appui de paiement font état de la qualité des prestataires conformément aux dispositions de l'art 20 du Code des Marchés Publics et de l'art 13b du Décret n°2005-003 notamment l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée.

➤ Au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications et à l'ARTEC de :

- appliquer les règles de la comptabilité publique dans la gestion du FDTIC notamment en matière de séparation des fonctions d'ordonnateur et du comptable et de budgétisation du Fonds ;

- *se conformer à la réglementation en vigueur sur l'éligibilité des dépenses au titre du FDTIC et de modifier les textes afin de préciser que seules les dépenses d'investissement relatives à la politique de désenclavement et de développement soient effectivement éligibles au Fonds ;*
- *réviser les procédures afférentes à la gestion et au décaissement du FDTIC, notamment en élaborant un manuel de procédure conforme aux textes législatifs et réglementaires notamment le Code des Marchés Publics, en attendant la mise en place de l'organisme chargé de la gestion du FDTIC ;*
- *inclure des représentants de l'ARTEC ou de l'organisme gérant le fonds FDTIC dans les commissions de réception.*

LISTE DES ABREVIATIONS

| ACRONYME | DEVELOPPEMENT |
|----------|--|
| ADSL | Asymmetric Digital Subscriber Line |
| ANRE | Agence Nationale de Réalisation de l'E-Gouvernance |
| ARMP | Autorité de Régulation des Marchés Publics |
| ARTEC | Autorité de régulation des technologies de communication |
| BLR | Boucle locale radio |
| BTS | Base Transceiver Station |
| CAO | Commission d'Appel d'offres |
| CCAG | Cahiers de Clauses Administratives Générales |
| CMP | Code des Marchés Publics |
| CPS | Cahier des prescriptions spéciales |
| DAF | Directeur Administratif et Financier |
| ECD | Emploi de Courte Durée |
| EPIC | Etablissement public à caractère industriel et commercial |
| FAI | Fournisseur d'accès à Internet |
| FDTIC | Fonds destiné au développement des télécommunications et des TIC |
| GAC | Gestionnaire d'Activités |
| IIA | The Institute of Internal Auditors |
| INSTAT | Institut National de la Statistique |
| ISSAI | International Standards of the Supreme Audit Institutions |
| OMERT | Office Malgache d'Etudes et de Régulation des Télécommunications |
| LOLF | Lois des Finances |
| MEF | Ministère de l'Economie et des Finances |
| MPTDN | Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique |
| MTPC | Ministère des Télécommunications, de la Poste et de la Communication |
| OV | Ordre de virement |
| PCA | Président du Conseil d'Administration |
| PRMP | Personne Responsable des Marchés Publics |
| QoS | Quality of service |
| SMS | Short Message Service |
| SRT | Service de redevances et taxes |
| TELMA | Télécom Malagasy |
| TIC | Technologies de l'Informations et de la Communication |
| TTC | Toutes Taxes Comprises |
| UIT | Union Internationale des Télécommunications |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|---|----|
| <i>Tableau 1 : Cadre juridique de l'ARTEC</i> | 7 |
| <i>Tableau 2 : Principales charges de fonctionnement de l'ARTEC de 2018 à 2020</i> | 11 |
| <i>Tableau 3 : Les principales recettes de l'ARTEC de 2018 à 2020</i> | 12 |
| <i>Tableau 4 : Exemple de dépenses du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications prises en charge par l'ARTEC de 2019 à 2020</i> | 18 |
| <i>Tableau 5 : Exemples de rapprochement entre comptes budgétaires et comptes financiers</i> | 27 |
| <i>Tableau 6 : Situation des restes à recouvrer de 2016 à 2020</i> | 32 |
| <i>Tableau 7 : Statistiques des pénalités de 2016 à 2020</i> | 33 |
| <i>Tableau 8 : Situation des encaissements de 2016 à 2020</i> | 34 |
| <i>Tableau 9 : Dépenses relatives à l'acquisition de matériels et mobiliers, gestions 2017 à 2020</i> | 36 |
| <i>Tableau 10 : Liste des marchés attribués au Sieur ANDRIADORIA RAVOAVISON HERIMANDA</i> | 37 |
| <i>Tableau 11 : Montant minima faisant l'objet d'un examen par la commission spéciale des marchés</i> | 38 |
| <i>Tableau 12 : Statistique des plaintes des opérateurs</i> | 41 |
| <i>Tableau 13 : Récapitulatif des parts des marchés par opérateur et par service</i> | 44 |
| <i>Tableau 14 : Dépenses relatives aux stations de contrôle fixes sur les gestions sous revue</i> | 47 |
| <i>Tableau 15 : Contribution au FDTIC de 2016 à 2020</i> | 52 |
| <i>Tableau 16 : Dépenses estimées inéligibles aux FDTIC</i> | 54 |
| <i>Tableau 17 : Analyse de l'existence de services faits sur un échantillon de dossiers</i> | 56 |
| <i>Tableau 18 : Dépenses FDTIC en faveur du centre d'application pour le développement du numérique de 2018 à 2019</i> | 58 |
| <i>Tableau 19 : Dépenses FDTIC en faveur des centres incubateurs des universités</i> | 59 |
| <i>Tableau 20 : Dépenses FDTIC en faveur de la Quincaillerie Masoandro</i> | 62 |
| <i>Tableau 21 : Dépenses FDTIC payées en l'absence de convention ou de décisions ministérielles</i> | 63 |
| <i>Tableau n°22 : Paiement de dépenses FDTIC ne respectant pas la chronologie réglementaire des pièces justificatives</i> | 65 |
| <i>Tableau 23 : Récapitulatif de la convention initiale et des avenants connus de 2006 à 2020</i> | 67 |

INTRODUCTION

L'ARTEC ou Autorité de régulation des technologies de communication de Madagascar est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) institué par le Décret modifié n°2006-213 du 21 mars 2006.

En tant qu'Autorité de régulation, l'ARTEC assume différentes missions définies par l'article 34 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 portant refonte de la loi n°96-034 du 27 janvier 1997 portant Réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications et reprises par l'article 27 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 susmentionné.

Dans les secteurs où il intervient, le rôle du régulateur est particulièrement important. Dans le domaine des télécommunications, par exemple, les objectifs¹ suivants lui sont, entre autres, assignés :

- *Faciliter l'accès universel aux services de télécommunication de base ;*
- *Encourager les marchés concurrentiels, pour promouvoir : la prestation efficace des services de télécommunication, une bonne qualité de service, la mise en place de services de pointe, et des tarifs efficaces ;*
- *Là où des marchés concurrentiels n'existent pas ou sont défaillants, prévenir les pratiques abusives de la puissance de marché, telles qu'une tarification excessive et un comportement anti-concurrence des firmes dominantes ;*
- *Créer un climat favorable à la promotion des investissements pour développer les réseaux de télécommunication ;*
- *Protéger les droits des usagers, notamment les droits à la protection de la vie privée (...).*

A cet égard, par la régulation qu'elle assure, le bon fonctionnement de l'ARTEC est crucial pour s'assurer que le secteur des télécommunications joue le rôle que la société est en droit d'attendre d'elle, c'est-à-dire être véritablement un « *facteur clé de succès dans tous les secteurs de l'économie*² ».

En effet, les technologies de communications constituent aujourd'hui un support incontournable pour l'économie dans des domaines aussi divers que l'internet, la télécommunication filaire ou mobile, ou encore la transmission télévisuelle ou radiodiffusée, vecteurs essentiels de la communication de l'information et supports marketing importants.

Dans ce cadre, une partie des gains potentiels de productivité et de compétitivité des entreprises reposent sur l'efficacité et la fiabilité des systèmes de télécommunications. Ces systèmes contribuent également à améliorer l'attractivité des pays aux yeux des investisseurs étrangers. Selon l'enquête IDE/IPF 2013 réalisée par l'INSTAT et la Banque Centrale de Madagascar, les trois principaux facteurs incitatifs pour des investissements étrangers à Madagascar sont : le « *coût de la main d'œuvre* », l'« *infrastructure de télécommunication* » et « *les caractéristiques du marché* ».

De même, les technologies de télécommunication concourent à désenclaver différentes parties du territoire national et à rapprocher différents points du globe. En conséquence, développer les réseaux et services de télécommunication et favoriser l'accès à des services de qualité à un prix accessible présente un intérêt manifeste pour Madagascar.

¹H. Intven, J. Olivier, E. Sepúlveda, *Manuel sur la réglementation des télécommunications*

²*Exposé des motifs de la Loi n°96-037 du 27 janvier 1997 portant Réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications*

Or, il convient de rappeler que selon le site Rebtel³, Madagascar fait partie des « 10 pays où les communications sont hors de prix. » De même, selon le quotidien L'Express de Madagascar⁴, daté du 11 novembre 2019, vingt-cinq ans après l'introduction d'internet dans la Grande Ile, « le constat est que le coût des produits en termes de communication est encore élevé. »

Un audit de l'ARTEC, en tant qu'Autorité de régulation du secteur des Télécommunications et TIC et gestionnaire du Fonds destiné au développement des télécommunications et des TIC (FDTIC), s'est ainsi imposé à la Cour.

1. Mandat de la Cour des Comptes

La Cour des Comptes a sélectionné dans son programme de vérification l'audit de la conformité de l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication (ARTEC), pour les gestions de 2016 à 2020.

A cet égard, selon l'article 283 de la Loi organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant « sont contrôlés par la Cour des comptes : (...), 1. les établissements publics à caractères industriel et commercial et les sociétés d'économie mixte relevant de l'Etat, (...) ».

Or, en se référant à la liste des Etablissements Publics Nationaux publiée par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), au titre des années 2017, 2018 et 2019, il apparaît que ARTEC est un établissement public à caractères industriel et commercial (EPIC) rattaché au Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement du Numérique, dont le statut est défini par Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 instituant de l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication de Madagascar (ARTEC).

2. Etendue du contrôle

Les gestions sous revue portent sur les exercices 2016 à 2020. L'intervalle choisie couvre ainsi différentes périodes de la vie de l'établissement public notamment les opérations encourues suite aux changements aussi bien des membres du Conseil d'Administration que des Directeurs Généraux.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 405 de la Loi organique n° 2004-036 du 1^{er} octobre 2004 ci-dessus citée, « dans le cadre de son contrôle sur les organismes visés (...), la Cour exprime un avis sur : 1. leur organisation et leur fonctionnement ; (...). »

A cet effet, au cours du contrôle effectué, et eu égard aux nombreux textes législatifs et réglementaires encadrant les activités de l'ARTEC, la Cour s'est intéressée au cadre de la mise en œuvre des opérations de l'établissement public, plus particulièrement le respect par l'organisme des lois et règlements applicables.

Il convient toutefois de souligner que, faute de disponibilité de ressources, la vérification de la Cour n'a pas porté sur « la régularité et la sincérité des états financiers (...) » visée au point 2 de l'article 405 de la loi organique susmentionnée.

³ <https://www.rebtel.com/fr/guide-pour-appels-internationaux/appels-internationaux/top-10-des-pays-les-plus-chers-ou-telephoner/>

⁴ <https://lexpress.mg/21/11/2019/connectivite-le-cout-de-linternet-reste-eleve/>

3. Objectif du contrôle

Conformément aux dispositions de l'article 27 du Décret n°2006-2013 du 21 mars 2006 précitée, « L'ARTEC est chargée de collecter les montants prélevés à partir des redevances et diverses taxes de régulation. Elle affecte, ensuite et intégralement, la partie qui constitue le fonds destiné au développement des télécommunications et des TIC à un organisme créé à cette fin au sein de l'ARTEC et qui en assure la gestion. »

Comme cet organisme n'étant pas encore créé jusqu'à aujourd'hui, l'ARTEC gère à la fois son propre budget et le fonds destiné au développement des télécommunications et des TIC (FDTIC).

Eu égard à cette situation, l'audit s'est fixé comme objectif général de « s'assurer que la gestion de l'ARTEC et du FDTIC est conforme aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. »

Deux objectifs spécifiques ont été définis à la suite de l'objectif général, notamment :

- Déterminer dans quelle mesure la gestion de l'ARTEC est réalisée suivant les dispositions légales et réglementaires en vigueur ;
- Vérifier si la gestion du FDTIC est conforme aux réglementations en vigueur.

4. Normes et critères de contrôle

Outre les textes législatifs et réglementaires qui régissent la Cour des Comptes, l'audit a été réalisé conformément aux normes internationales établies par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, ISSAI 100 sur les principes fondamentaux du contrôle des finances publiques, ISSAI 300 sur les principes de l'audit de la performance, ISSAI 400 sur les principes de l'audit de conformité, ISSAI 4000 sur les normes de contrôle pour l'audit de conformité.

Pour réaliser les contrôles prévus par les dispositions de l'article 405 de la Loi organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 susmentionné, l'audit de conformité associé à un audit de la performance apparaît comme la méthode pertinente. En effet, conformément à l'ISSAI 400 précité, « L'audit de conformité consiste à évaluer de façon indépendante si un sujet considéré donné est conforme aux textes législatifs et réglementaires applicables² qui servent de critères. Un audit de conformité consiste à évaluer si les activités, les transactions financières et les informations sont, dans tous leurs aspects significatifs, conformes aux textes législatifs et réglementaires qui régissent l'entité auditée ». De même, aux termes de l'ISSAI 300, « l'audit de la performance consiste à examiner de façon indépendante, objective et fiable si des entreprises, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations du secteur public fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités et si des améliorations sont possibles ».

Plusieurs critères ont été sélectionnés pour l'évaluation et l'appréciation des éléments retenus comme probants, à l'exposé des constatations et à la formulation de conclusions sur les objectifs du présent audit.

S'agissant particulièrement de l'audit de la conformité, plusieurs textes législatifs et réglementaires ont été utilisés comme sources de critères, entre autres, les dispositions :

⁵ ISSAI : International Standards of the Supreme Audit Institutions

- de la Loi organique n°2004-036 du 28 juillet 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois cours la composant ;
- de la Loi n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances ;
- de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 portant refonte de la loi n°96-034 du 27 janvier 1997 portant Réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications ;
- de la Loi n° 2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics ;
- de la Loi n°2018-020 du 23 août 2018 portant refonte de la loi sur la concurrence ;
- de la Loi n°2018-037 du 08 février 2019 fixant les principes régissant les établissements publics ainsi que les règles de création de catégories d'établissements publics ;
- du Décret n°99-228 en date du 24 mars 1999 réglementation et gestion des fréquences et des bandes de fréquences radioélectriques ;
- du Décret n°99-335 du 05 mai 1999 portant statut-type des Etablissements Publics ;
- du Décret n°2004-571 du 01 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique ;
- du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ;
- du Décret n°2006-202 du 21 mars 2006 fixant la taxe de régulation applicable au secteur des Télécommunications et TIC ;
- du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 instituant l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication de Madagascar (ARTEC) ;
- du Décret n°2006-616 du 22 août 2006 portant modalités de mise en œuvre et de financement de l'accès aux services de télécommunication et TIC ;
- du Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007 modifiant et complétant certains articles du décret n° 2006-616 du 22 Août 2006 portant modalités de mise en œuvre et de financement de l'accès aux services des télécommunications et TIC ;
- du Décret n° 2019-251 du 07 Mars 2019 modifiant et complétant certaines dispositions du Décret n°2006-213 du 21 Mars 2006 instituant l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication de Madagascar (ARTEC).

Le rapport provisoire n°01/21-ROP/EP/ARTEC en date du 07 septembre 2021 a été notifié au Ministre des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique suivant la lettre n°17/21-CS/CC/NOTIF du 28 septembre 2021 et au Directeur Général de l'ARTEC suivant la lettre n°18/21-CS/CC/NOTIF du 28 septembre 2021.

Ledit rapport a été attesté reçu par les deux entités suivant accusés de réception en date du 28 septembre 2021.

Conformément à l'article 406 de la loi organique n°2004-036 du 04 octobre 2004 susmentionnée qui dispose que : « *Le rapport arrêté par la Cour est communiqué à l'entreprise contrôlée. Dans un délai d'un mois, son dirigeant adresse, en réponse, un mémoire écrit approuvé par le Président du Conseil d'Administration et appuyé s'il y a lieu de justifications* » et à l'article 407 de la même loi organique qui dispose que : « *Au vu du mémoire cité à l'article précédent, la Cour arrête le rapport définitif et en fixe les conclusions* ».

Le délai légal d'un mois prévu par les textes étant dépassé, la Cour n'a reçu aucune réponse relative aux observations émises dans le rapport provisoire.

De ce fait, la Cour a rédigé le présent rapport définitif afin de confirmer les observations et recommandations formulées dans le rapport provisoire sus-cité.

En définitive, le rapport est structuré de la manière suivante : en premier lieu, il sera présenté la gestion proprement dite de l'ARTEC et il sera développé, ensuite, la gestion du Fonds de Développement des Télécommunications et des TIC.

Toutefois, il paraît judicieux de procéder, avant d'aborder la première partie du plan, à la présentation de l'établissement.

PRESENTATION DE L'ENTITE

1. Historique de l'ARTEC

L'Autorité de Régulation des Technologies de Communication de Madagascar est née de la séparation entre la Poste et les Télécommunications.

En effet, compte tenu du rôle fondamental du secteur des Télécommunications pour le développement social et économique de Madagascar, une première réforme est réalisée en 1993 pour la séparation de la Poste et des Télécommunications. Cette réforme aboutit à la création de la société privée Télécom Malagasy (TELMA) et la Paositra Malagasy notamment à travers la loi n°93/001 du 28 janvier 1994 portant réforme institutionnelle des secteurs de la Télécommunication et de la Poste.

Une autre réforme intervient consécutivement à l'adoption de la Loi n°96-037 du 27 janvier 1997 portant Réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications. Considérant que « *les télécommunications, en tant que support, se révèlent aujourd'hui comme un facteur clé de succès dans tous les secteurs de l'économie*⁶ », la loi susmentionnée établit plusieurs principes-clés, à savoir :

- la suppression de tout monopole des services de base et le développement d'une concurrence libre et loyale dans le secteur ;
- le renforcement des obligations des propriétaires de réseaux de télécommunications ouverts au public de faciliter l'interconnexion de ses installations ;
- l'introduction d'un régime réglementaire rationnel, moderne et durable, quelles que soient les mutations futures des technologies de télécommunications, gérées par une agence de régulation indépendante, transparente et efficace.

Il convient de signaler que l'OMERT ou Office Malgache d'Etudes et de Régulation des Télécommunications, ancêtre de l'actuelle Autorité de Régulation, a été créé par les dispositions de l'article 25 de cette loi.

L'ARTEC remplacera l'OMERT comme organe de régulation. A cet égard, le principe de sa création a été validée par les dispositions de l'article 25 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 sus-citée. En outre, l'article 5.d. de ladite loi dispose que « *La politique malgache en matière de télécommunications et TIC vise à : (...) (d) ce que les fonctions de régulation soient assurées de façon efficace, indépendante, transparente et impartiale* ».

Toutefois, malgré les dispositions légales y afférentes, l'OMERT n'a finalement été remplacé par l'ARTEC qu'en 2015⁷.

2. Cadre juridique

Les activités de l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication (ARTEC), en tant qu'Autorité de régulation du secteur des Télécommunications et TIC, sont régies par différents textes législatifs et réglementaires. Le tableau qui suit présente un résumé dudit cadre juridique :

⁶Exposé des motifs de la Loi n°96-037 du 27 janvier 1997 portant Réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications

⁷ARTEC, Rapport d'activités 2019

Tableau 1 : Cadre juridique de l'ARTEC

| Portée | Textes |
|---|--|
| Secteur des Télécommunications | Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 portant refonte de la loi n°96-034 du 27 janvier 1997 portant Réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications |
| | Décret n°98-658 du 26 août 1998 Relatif à l'interconnexion dans le secteur des Télécommunications |
| | Décret n°99-143 du 24 Février 1999 portant modalités d'encadrement des tarifs des services de télécommunication |
| Fonctionnement de l'ARTEC | Décret n°2006-213 du 21 Mars 2006 instituant l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication de Madagascar (ARTEC) |
| | Décret n° 2019-215 du 07 Mars 2019 modifiant et complétant certaines dispositions du Décret n°2006-213 du 21 Mars 2006 instituant l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication de Madagascar (ARTEC) |
| Gestion du Fonds de Développement TIC (FDTIC) | Décret n°2006-616 du 22 août 2006 portant modalités de mise en œuvre et de financement de l'accès aux services de Télécommunication et TIC |
| | Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007 modifiant et complétant certains articles du Décret n°2006-616 du 22 août 2006 portant modalités de mise en œuvre et de financement de l'accès aux services de Télécommunication et TIC |
| Redevances et taxes | Décret n°2006-202 du 21 Mars 2006 fixant la taxe de régulation applicable au secteur des Télécommunications et TIC |
| | Arrêté n°8235/99 du 20 août 1999 définissant les modes de calcul et de paiement des droits et redevances relatifs à l'utilisation des fréquences et des bandes de fréquences ainsi que des appareils radioélectriques |
| Comptabilité | Plan Comptable Général (PCG) 2005 approuvé par le décret n°2004-272 du 18 février 2004 |
| Etablissement Public | Loi n°98-031 du 22 décembre 1998 portant définition des établissements publics et des règles concernant la création de catégorie d'établissements publics |
| | Loi n° 2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics |
| | Loi n°2018-037 du 08 février 2019 fixant les principes régissant les établissements publics ainsi que les règles de création de catégories d'établissements publics |
| | Décret n° 99-335 du 5 mai 1999 Définissant le statut-type des établissements publics nationaux |
| | Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics. |

3. Missions de l'ARTEC

Les missions de l'ARTEC sont définies par l'article 34 de la loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 et rappelées à l'article 27 du Décret n°2006-213 du 21 Mars 2006 susmentionné.

Aux termes des articles précités, l'ARTEC est chargée :

- i. d'octroyer les **licences** et établir les **cahiers des charges** y relatifs, de recevoir les déclarations, et de délivrer les agréments des terminaux ;
- ii. d'étudier, et de proposer au ministère de tutelle les propositions visant à définir, à compléter ou à modifier le **cadre juridique ou économique** dans lequel s'exercent les activités télécommunications et TIC ;

- iii. de **représenter le Ministre de tutelle** chargé des télécommunications et TIC aux réunions internationales traitant de la gestion du spectre des fréquences et autres questions de la réglementation, de développement et de normalisation des télécommunications, des technologies de l'information et de la communication ;
- iv. de participer ou d'adhérer à des **organismes nationaux ou étrangers** ayant pour objet l'étude et l'amélioration de la réglementation et de la gestion des télécommunications, des radiocommunications, du cryptage, de l'adressage IP, de la convergence des services électroniques et des normes correspondantes afin de rendre compte et conseiller le gouvernement et la nation sur les progrès, opportunités et les bonnes pratiques réalisées au niveau mondial qui pourraient éclairer sur les décisions à prendre au niveau du gouvernement ;
- v. d'assurer la **gestion du spectre des fréquences radioélectriques** de façon à assurer une utilisation rationnelle du spectre par les utilisateurs, étant donné les besoins propres de l'Etat tout en assurant pour l'allocation des fréquences aux télécommunications civiles un traitement non discriminatoire et transparent entre concurrents de manière à éviter que certains opérateurs disposent d'un accès privilégié à ces ressources ou à une détention de licence non exploitée à des seuls fins de monopole ;
- vi. d'**attribuer les points hauts** aux opérateurs concernés tout en assurant un traitement non discriminatoire et transparent entre concurrents de manière, à éviter que certains opérateurs disposent d'un accès privilégié à ces ressources ;
- vii. de **promouvoir l'expérimentation de nouveautés technologiques** dans un cadre établi par son soin et d'en tirer des conclusions sur l'opportunité d'engager ou non des actions en faveur de sa généralisation au profit de la réalisation de la politique du secteur et de celui de l'Etat ;
- viii. d'établir le **plan de numérotation** et d'affecter les **numéros** aux opérateurs tout en assurant un traitement non discriminatoire et transparent entre concurrents de manière à éviter que certains opérateurs disposent d'un accès privilégié à ces ressources ;
- ix. de veiller à l'**exécution des cahiers des charges et autres règles** établies conformément à la présente loi le cas échéant, d'adresser aux opérateurs les recommandations et les mises en demeure en vue d'assurer le respect des engagements correspondants ;
- x. de s'assurer du **respect de la réglementation technique en vigueur** dans le secteur des télécommunications et des radiocommunications, y compris la radiodiffusion ;
- xi. de **protéger les intérêts des consommateurs et des citoyens** en tant qu'usagers individuels, professionnels, collectifs et résidentiels des services de télécommunications et TIC et de ceux de l'E-gouvernance ;
- xii. d'**arbitrer les différends entre opérateurs** selon les procédures définies par décret ; les parties concernées par la décision de l'Agence de Régulation pourront ensuite porter le litige devant les juridictions compétentes. L'Agence de Régulation recevra également les plaintes des utilisateurs, les instruira dans un délai maximum de deux mois, et le cas échéant, prendra à l'encontre des opérateurs en faute les sanctions prévues par la réglementation en vigueur ;
- xiii. de **mener une enquête** suite à la réception d'une plainte formelle d'un opérateur concernant toute **possibilité de concurrence déloyale** ;
- xiv. de mener toute **enquête publique** relative à des questions portant sur les décisions que l'Agence de Régulation est amenée à prendre ;
- xv. d'**assurer que la concurrence entre les opérateurs est loyale** pour prévenir et corriger, entre autres, l'abus de position dominante, la tarification visant à décourager la

- concurrence, et les accords qui ont l'effet de restreindre le fonctionnement du marché, y compris les ententes entre deux ou plusieurs opérateurs ;
- xvi. d'assurer l'**harmonisation entre les différents domaines** impliqués dans les télécommunications et TIC et de l'E-gouvernance tels l'adressage IP, le cryptage, le nom de domaine, les droits liés à la propriété intellectuelle ou industrielle et de celui de l'individu ;
 - xvii. d'exécuter des **tâches ou missions supplémentaires** et ponctuelles pouvant dépasser les compétences de l'agence et qui lui sont **demandées par le Ministère de tutelle** ;
 - xviii. de veiller à ce que les **conditions financières, administratives ou techniques d'interconnexion** entre opérateurs ne constituent pas d'obstacle à la prestation des services ;
 - xix. d'exercer un **contrôle permanent sur les stations terriennes** à usage privé et d'autoriser toutes modifications desdites stations terriennes ;
 - xx. du **contrôle de la conformité des installations et de la délivrance de l'avis technique préalable** à l'octroi de licences par l'Organe de Régulation chargé des communications médiatisées.

Outre les missions susmentionnées, l'ARTEC gère aussi actuellement les ressources du Fonds de Développement des Télécommunications et des TIC (ou FDTIC). En effet, conformément aux dispositions de l'article 27 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 modifié par le Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007, « *L'ARTEC est chargée de collecter les montants prélevés à partir des redevances et diverses taxes de régulation. Elle affecte, ensuite et intégralement, la partie qui constitue le fonds destiné au développement des télécommunications et des TIC à un organisme créé à cette fin au sein de l'ARTEC et qui en assure la gestion.* » Cet organisme n'étant actuellement pas encore créé, les fonds sont gérés par l'ARTEC.

L'Article 26 (6) de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 précise, toutefois, que : « *Le budget de fonctionnement de l'Agence sera assuré par une partie des redevances et licences mais non sur le fonds.* » Une nette séparation doit donc être observée dans la gestion du budget de l'ARTEC et celle du fonds FDTIC.

4. Organisation de l'ARTEC

Suivant la note d'organisation n°2019/492-ARTEC/DG du 27 août 2019 et au vu du rapport d'activité 2019, l'organigramme de l'entité a été redéfini dans un souci de mettre en place une organisation adaptée aux orientations stratégiques de l'entité. A cet effet, l'organigramme de l'Agence de régulation est présenté à l'annexe 01.

4.1. Le Conseil d'Administration

Le conseil d'administration est composé de sept membres nommés par décret pris en Conseil des Ministres. La Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 et le Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 définissent la composition du conseil d'administration de l'ARTEC dont au moins quatre (4) membres sont choisis dans le secteur privé.

De même, suivant les dispositions des articles 26 (3) et 29 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 précitée, « *Le mandat d'administrateur est incompatible avec toute charge gouvernementale* » et « *le Conseil d'Administration se réunit en session ordinaire une fois par mois civil* ».

4.2. La Direction Générale

Le Directeur Général de l'ARTEC, à l'instar des membres du Conseil d'Administration, est également nommé pour un mandat de quatre (04) ans.

A cet égard, le Directeur Général est responsable des services et de la bonne exécution des missions confiées à l'ARTEC et ses fonctions sont incompatibles avec tout autre emploi privé, tout mandat législatif et toute charge gouvernementale.

Il convient d'observer que la réglementation astreint, en outre, la Direction Générale de l'ARTEC à une obligation de transparence et redevabilité, conformément à l'Art. 23 *in fine* du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 qui dispose que : « *Par le moyen d'un site web et/ou d'un journal périodique de large diffusion, la Direction générale diffuse toutes les informations relatives à l'exécution de sa mission* ».

5. Programmes et principales charges

Au vu des documents budgétaires de l'ARTEC de 2016 à 2020, les budgets successifs visent la poursuite de différents objectifs, notamment : le développement de l'accès à large bande pour tous, le renforcement de la libéralisation du secteur des télécommunications et TIC, le renforcement du développement de l'économie numérique, le renforcement des capacités et redynamisation de l'Autorité de régulation, l'exploitation normalisée du spectre radioélectrique, et l'assainissement du paysage audiovisuel.

Au niveau budgétaire, ces objectifs sont organisés autour de 4 programmes, à savoir :

- « Administration et coordination » ;
- « Régulation sectorielle favorisant le développement économique » ;
- « Gestion de ressources limitées » ;
- et « Sécurisation de réseaux ».

L'essentiel des crédits de fonctionnement ont été alloués au programme « Administration et coordination ».

Par ailleurs, au vu des balances produites pour la période 2016 à 2019, les principales charges de l'Autorité de régulation sont les salaires des agents et des dirigeants, les frais de séjour du personnel en mission, les carburants du Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique (MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS), les différentes dépenses liées au voyage, déplacements et missions des agents de l'ARTEC et du Ministère de tutelle technique, etc.

Le tableau qui suit résume les principales charges de l'ARTEC de 2018 à 2020 :

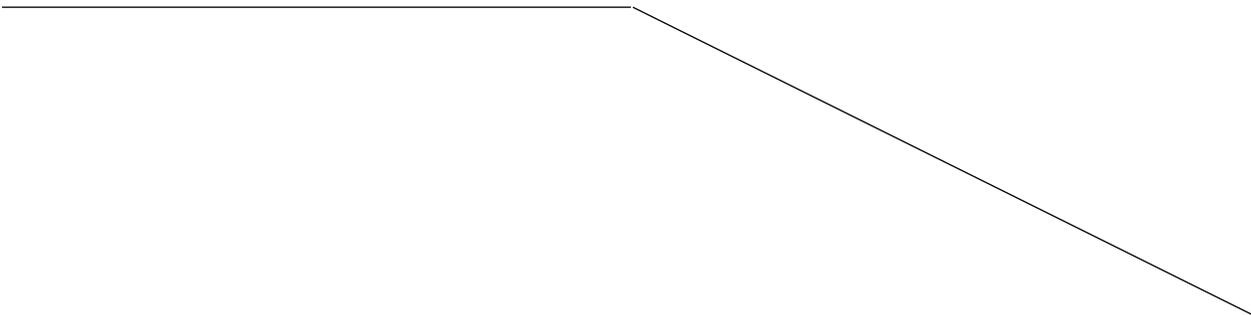


Tableau 2 : Principales charges de fonctionnement de l'ARTEC de 2018 à 2020

(En millions Ariary)

| COMPTE | LIBELLE | 2018 | 2019 | 2020 | Moyenne 2018-2020 | Structure (%) | Cumul % |
|--------|---|------------------|------------------|-----------------|-------------------|---------------|---------|
| 68120 | DAP : IMMO corporelles | 4 304,17 | 5 355,81 | 0,00 | 3 220,00 | 23,01 | 23,01 |
| 64100 | Salaires des agents | 1 799,09 | 2 166,96 | 2 777,25 | 2 247,77 | 16,07 | 39,08 |
| 69100 | I.B.S | 2 224,29 | 2 410,57 | 0,00 | 1 544,95 | 11,04 | 50,12 |
| 64400 | Rémunération des dirigeants | 1 650,22 | 1 450,79 | 1 444,35 | 1 515,12 | 10,83 | 60,95 |
| 62520 | Frais de séjours : personnel en mission | 1 396,71 | 363,18 | 85,41 | 615,10 | 4,40 | 65,35 |
| 65632 | SA : Carburants MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 449,77 | 400,00 | 310,96 | 386,91 | 2,77 | 68,11 |
| 64700 | Autres charges sociales | 424,80 | 274,87 | 215,76 | 305,14 | 2,18 | 70,29 |
| 64530 | Assurance santé | 232,32 | 267,88 | 337,59 | 279,26 | 2,00 | 72,29 |
| 65637 | SA : Frais de déplacement MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 583,59 | 134,51 | 93,97 | 270,69 | 1,93 | 74,23 |
| 65636 | SA : Publicités MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 397,02 | 317,81 | 80,98 | 265,27 | 1,90 | 76,12 |
| 65638 | SA : Indemnités missions MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 415,95 | 210,68 | 130,67 | 252,44 | 1,80 | 77,93 |
| 68520 | DAP : Actif courant (non déductible) | 0,00 | 733,87 | 0,38 | 244,75 | 1,75 | 79,67 |
| 62510 | Voyages et déplacement | 597,74 | 81,80 | 34,55 | 238,03 | 1,70 | 81,38 |
| 62310 | Annonces et insertions | 407,50 | 56,19 | 192,21 | 218,63 | 1,56 | 82,94 |
| 62810 | Contributions internationales | 177,38 | 177,79 | 217,91 | 191,03 | 1,37 | 84,30 |
| 64510 | Cotisations à la CNaPS | 148,63 | 197,33 | 207,03 | 184,33 | 1,32 | 85,62 |
| 60200 | Autres approvisionnements | 162,13 | 93,10 | 232,75 | 162,66 | 1,16 | 86,78 |
| 61700 | Etudes et Recherches | 417,94 | 55,08 | 0,00 | 157,68 | 1,13 | 87,91 |
| 60620 | Gaz, carburants et lubrifiants | 267,23 | 177,21 | 18,67 | 154,37 | 1,10 | 89,01 |
| 61300 | Location | 145,77 | 295,53 | 1,20 | 147,50 | 1,05 | 90,07 |
| 64200 | Congé payé | 259,28 | 42,72 | 118,18 | 140,06 | 1,00 | 91,07 |
| | Autres charges | 1 240,52 | 1 633,60 | 874,29 | 1 249,47 | | |
| | TOTAL GENERAL | 17 702,06 | 16 897,27 | 7 374,10 | 13 991,14 | | |

Source : Calculs de la Cour sur la base des données des Etats financiers de l'ARTEC de 2018 à 2020

Il convient de noter que, eu égard aux Etats financiers de l'ARTEC de 2018 à 2020, outre les versements au Budget annexe de la Poste et des Télécommunications, les contributions de l'établissement public au budget de fonctionnement du Ministère de tutelle technique est évaluée, en moyenne, à 1,7 milliards Ariary par an de 2018 à 2020.

6. Principales ressources de l'ARTEC

Au vu des budgets successifs de l'ARTEC de 2016 à 2020, il apparaît que les Droits et redevances de fréquences radioélectriques et les Taxes de régulation représentent les principales ressources de l'établissement public, avec respectivement, une prévision totale de 8,25 milliards Ariary et 17 milliards Ariary en 2020. Au vu des balances produites à la Cour, les principales recettes de l'ARTEC sont :

Tableau 3 : Les principales recettes de l'ARTEC de 2018 à 2020

(en millions Ariary)

| Compte | Rubrique | 2018 | 2019 | 2020 | Moyenne 2018-2020 | Structure (%) |
|--------|----------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|---------------|
| 70500 | Taxes de régulation | 16 838,92 | 15 872,40 | 21 364,79 | 18 025,37 | 65,59 |
| 70410 | Utilisation des fréquences | 7 780,94 | 8 080,68 | 6 630,92 | 7 497,51 | 27,28 |
| 75400 | QP subv virées au CR | 709,00 | 709,00 | | 709,00 | 2,58 |
| 70421 | Redevance : RP | 355,56 | 276,19 | 344,57 | 325,44 | 1,18 |
| | Autres Produits | 935,68 | 867,44 | 861,61 | 925,29 | 3,37 |
| | TOTAL DES PRODUITS | 26 620,10 | 25 805,70 | 29 201,90 | 27 482,61 | 100,00 |

Source : Calculs de la Cour sur la base des balances générales des comptes de l'ARTEC de 2016 à 2018

Les réalisations confirment la place centrale qu'occupent les revenus issus des Taxes de régulations et des Droits et redevances de fréquences radioélectriques dans les ressources de l'ARTEC. Sur la période, les deux types de recettes représentent, en moyenne 93% des recettes, soit respectivement 66% et 27% des recettes de fonctionnement de l'ARTEC.

Il convient de noter que les clients de l'ARTEC se répartissent entre le secteur de la Télécommunication et celui de la Communication. Dans le secteur de la Télécommunication, trois grandes catégories de régimes sont appliquées aux opérateurs :

- le régime de la licence : destiné aux opérateurs établissant et exploitant un réseau de télécommunication ouvert au public utilisant des ressources limitées. L'exploitation de leurs activités est conditionnée par l'obtention d'une licence délivrée par l'Autorité de Régulation. Parmi ces opérateurs, on peut citer des entreprises telles que TELMA, Orange, Airtel, etc.
- le régime de la déclaration auquel sont assujettis les prestataires de service et les services auxiliaires. Ces opérateurs doivent déposer auprès de l'Autorité de Régulation une déclaration préalable d'intention d'ouverture de réseau ou de service. Dans cette catégorie, on retrouve des sociétés telles que Blueline, Vocalys, Connecteo, etc.
- et le régime libre. Sont notamment classés dans cette catégorie les revendeurs et installateurs des matériels de télécommunications, les cyber-cafés, etc.

Les clients relevant du secteur de la Communication sont redevables uniquement des droits, taxes et redevances d'utilisation des fréquences auprès de l'ARTEC. Ces opérateurs sont classés en différentes catégories, notamment : Radio privée, Avion, Bateau, Radio amateur, Citizen Band, Radiodiffusion et Télévision.

I. LA GESTION DE L'ARTEC

1. Sur l'indépendance de l'ARTEC

1.1. Nomination de l'organe délibérant de l'ARTEC en violation de la réglementation

1.1.1. Nomination du Président du Conseil d'Administration de l'ARTEC en violation des prescriptions légales

Au vu du Décret n°2019-286 du 07 mars 2019, M. COTSOYANNIS Antoine a été nommé administrateur de l'ARTEC en qualité de représentant du MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS. De même, le Décret n°2019-1509 du 07 août 2019 a constaté son élection en tant que Président du Conseil d'Administration (PCA) de l'ARTEC.

La nomination d'un PCA représentant le secteur public se conforme aux dispositions du Décret n°2019-251 du 07 mars 2019 modifiant et complétant certaines dispositions du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 instituant l'ARTEC mais reste en contradiction avec les dispositions légales

En effet, aux termes de l'article 7 du Décret n°2019-251 du 07 mars 2019 susmentionné, « *Les membres du Conseil d'administration élisent un président parmi les administrateurs représentants du secteur public (...)* ». Or, selon l'article 27 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005, « *Les membres du Conseil d'administration élisent leur président parmi les membres issus du secteur privé (...)* ». Il en résulte que, suivant les termes de la loi, le Président du Conseil d'Administration doit être issu du secteur privé.

Dès lors, au regard de la hiérarchie des normes, il y a non-conformité de l'article 7 du Décret n°2019-251 du 03 avril 2019 par rapport aux termes de l'article 27 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005. Il s'ensuit qu'il y a lieu de constater une violation des dispositions législatives dans la procédure de nomination du PCA de l'ARTEC.

En conséquence, la Cour recommande au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications d'harmoniser la disposition réglementaire non-conforme aux prescriptions légales, notamment en matière de nomination du PCA.

1.1.2. Nomination d'administrateur en violation des dispositions légales et réglementaires

Le Décret n°2018-1119 du 06 septembre 2018 portant nomination des membres du Conseil d'Administration a nommé comme administrateurs trois (03) représentants du secteur privé et trois (03) représentants du secteur public (Ministère chargé des Postes et des Télécommunications, MEF, MINJUS). Le sieur Briand ANDRIANIRINA a également été nommé par le Décret susmentionné, sans préciser sa qualité.

Au vu des recherches effectuées, il apparaît que le sieur ANDRIANIRINA Briand Joseph :

- a été Directeur Général de l'Agence Nationale de Réalisation de l'E-Gouvernance (ANRE) qui est un Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC) ;
- a été nommé Secrétaire Général du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications lors du Conseil des Ministres du 12 juillet 2018.

Il en résulte que lors de sa nomination comme administrateur de l'ARTEC le 06 septembre 2018, le sieur ANDRIANIRINA Briand Joseph avait normalement la qualité de Secrétaire Général du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications.

Or, suivant les dispositions de l'article 26 (2) de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005, « *Le conseil d'administration est composé de sept membres. Ces membres sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres. Au moins quatre (4) membres du Conseil d'Administration sont choisis dans le secteur privé sans lien contractuel avec la fonction publique ou avec le secteur des télécommunications et TIC, en raison de leur compétence en matière financière, économique ou juridique.* »

Dès lors, puisque 03 représentants du secteur public ont été nommés, le dernier administrateur restant doit être un représentant du secteur privé.

De même, il y a violation des dispositions de l'article 4 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 qui dispose que « *Le conseil d'Administration est composé de sept membres dont :*

- *un représentant du Ministère chargé de la tutelle technique ;*
- *un représentant du Ministère chargé de la tutelle financière ;*
- *un représentant du Ministère chargé de la Justice ;*
- *quatre, désignés en raison de leur compétence en matière technique, financière, économique ou juridique parmi les candidats proposés par l'organe de représentation du secteur privé, sur la base d'une large concertation entre les groupements sectoriels, patronaux et professionnels, sans lien Statutaire ou contractuel ni avec la fonction publique ni avec toute entreprise détentrice de licence ou soumise au régime de déclaration (...).* ».

En l'occurrence, l'absence de lien contractuel avec la fonction publique, prescrite par les dispositions susmentionnées de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 et du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006, n'est pas respectée dans le cas du sieur ANDRIANIRINA Briand Joseph, qui avait lors de sa nomination en tant qu'administrateur de l'ARTEC qualité de Secrétaire Général du Ministère chargé de la tutelle technique.

Il convient ainsi de noter que la nomination du Secrétaire Général du Ministère chargé de la tutelle technique en tant qu'administrateur et puis Président du Conseil d'Administration de l'ARTEC renforce et rend très étroit le lien entre le Ministère de tutelle et l'Autorité de régulation des Télécommunications et TIC et peut porter préjudice au principe de l'indépendance de cette dernière par rapport à l'Etat.

De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications de veiller au respect des dispositions légales et réglementaires dans la procédure de nomination des administrateurs notamment celles de l'article 26 (2) de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005.

1.1.3. Non-respect des lois et règlements en matière de durée du mandat des administrateurs

La mise en place d'un mandat pour les administrateurs et le Directeur Général de l'ARTEC participe au renforcement de l'indépendance de l'Autorité de régulation en les mettant à l'abri d'une révocation arbitraire.

Le Décret n°2018-1119 du 06 septembre 2018 abrogeant le Décret n°2014-1685 et nommant les membres du Conseil d'administration de l'ARTEC a été abrogé par le Décret n°2019-286 du 07 mars 2019.

Au regard des deux Décrets susmentionnés, il apparaît que la durée effective du mandat des administrateurs sortants est de 183 jours, au lieu de la durée légale de 4 ans.

Or, conformément aux dispositions de l'article 26.6 al.5 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005, « *Les administrateurs sont nommés pour un mandat de quatre ans renouvelables une fois (...)* ».

De même, l'article 26.6 al.7 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 susmentionnée précise que « *Les administrateurs ne peuvent être relevés de leurs fonctions que pour une faute grave passible d'emprisonnement ou pour tout comportement portant préjudice à l'atteinte des objectifs de gestion et de régulation assignés à l'Agence de Régulation et des objectifs définis dans la politique du secteur des télécommunications et TIC. Toute révocation ou nomination des administrateurs est prise par décret en conseil des Ministres sur proposition du Ministère de tutelle.* »

Il sied de noter que le Décret portant abrogation ne mentionne pas le motif de la révocation des administrateurs. En l'absence de décision de justice et/ou du rapport du Ministère de tutelle, il est difficile d'apprécier si la révocation des administrateurs est régulière. Toutefois, selon les explications fournies par les responsables de l'ARTEC, les administrateurs précités ont été révoqués pour faute grave.

La révocation d'administrateurs quelques mois seulement après leur nomination ou le renouvellement de leur mandat crée un risque quant au respect de la durée dudit mandat et peut constituer une pression à l'endroit des administrateurs et les empêche d'agir de manière indépendante. A cet égard, cette situation peut compromettre l'indépendance de l'Autorité de régulation et faire obstacle au bon fonctionnement du Conseil d'Administration.

De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications de veiller au respect des lois et règlements en vigueur concernant l'indépendance des administrateurs de l'Autorité de régulation, notamment en leur permettant de réaliser leur mandat en toute sérénité ou en motivant leur révocation en se conformant aux motifs précisés par la loi et la réglementation.

1.1.4. Non-respect de la procédure de renouvellement alterné des membres du Conseil d'administration définie par les lois et règlements

Afin de garantir la continuité dans l'administration de l'Autorité de régulation, les textes législatifs et réglementaires ont défini une procédure particulière pour le remplacement des administrateurs de l'ARTEC.

Au vu du Décret n°2018-1119 du 06 septembre 2018 abrogeant le Décret n°2014-1685, il apparaît que le mandat de trois (03) administrateurs représentants du secteur privé a été renouvelé. Le mandat d'aucun des représentants des Ministères de tutelle n'a fait l'objet de renouvellement.

Par ailleurs, le Décret n°2019-286 du 07 mars 2019 abrogeant le Décret n°2018-1119 du 06 septembre 2018 a annulé le mandat de la totalité des administrateurs de l'ARTEC.

Or, conformément aux dispositions de l'article 26.6 al.6 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005, « *Le renouvellement des administrateurs doit se faire de manière alternée pour garder une continuité dans l'administration de l'Agence de Régulation.* »

De même, l'article 5 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 précise que « *A chaque fin de mandat, le Conseil des Ministres veille à ce que les mandats d'au moins trois administrateurs, dont au moins un représentant du secteur privé et un représentant d'un ministère de tutelle, soient renouvelés (...).* » Cette procédure a été modifiée par le Décret n°2019-251 du 07 mars 2019 comme suit : « *(...) A chaque fin de mandat, le Conseil des Ministres veille à ce que le mandat d'au moins deux administrateurs, dont un représentant du secteur privé et un représentant d'un ministère de tutelle, soient renouvelés (...).* »

De ce qui précède, il apparaît que la procédure susdite n'a pas été respectée lors de la nomination des administrateurs par le Décret n°2018-1119 du 06 septembre 2018 et le Décret n°2019-286 du 07 mars 2019.

Il en résulte qu'il y a lieu de constater des irrégularités au niveau de la procédure de nomination des administrateurs de l'ARTEC. Il en découle un risque sur la continuité de la politique et de la stratégie promue par l'Autorité de régulation qui peut impacter la vision que peuvent avoir les opérateurs du secteur et leur capacité à se projeter à l'avenir.

De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications de s'assurer du respect de la procédure dans la nomination des administrateurs notamment de celles assurant la sauvegarde de la continuité de l'administration de l'ARTEC.

1.2. Contribution de l'ARTEC au fonctionnement du Ministère de tutelle technique en violation de ses missions et des dispositions des textes législatifs et réglementaires

La contribution de l'ARTEC au budget de fonctionnement du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications et au Budget Annexe qui lui est rattaché a été introduite par le Décret n°2006-213 du 21 mars 2006, en son article 34 qui dispose que « *Les charges de l'ARTEC sont constituées par (...) la contribution au budget de fonctionnement du Ministère de tutelle technique jusqu'à sa prise en charge par le Budget Général de l'Etat. (...) Les excédents de recettes sont versés au budget annexe des Postes et Télécommunications, à l'issue de l'approbation des comptes de l'exercice par le Conseil d'Administration.* »

Au cours de l'instruction, il apparaît que ladite contribution n'a pas été prévue par la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005, notamment en ce qui concerne la définition des missions et des attributions de l'Agence de régulation. Les dépenses y afférentes ont ainsi été prises en charge par l'ARTEC en contradiction avec les missions et attributions de l'établissement public et en violation des lois et règlements en vigueur. De même, des abus ont été constatés dans la mise en œuvre des dispositions précitées du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006.

1.2.1. Prise en charge des dépenses du Ministère de tutelle technique en contradiction avec les missions et attributions de l'ARTEC et en violation des lois et règlements en vigueur

La prise en charge des dépenses de fonctionnement du Ministère de tutelle technique par l'ARTEC, d'un montant moyen de 1,7 milliards Ariary par an de 2018 à 2020, et des

contributions au Budget Annexe des Postes et des Télécommunications ne correspond pas aux missions et attributions de l'Autorité de régulation définies par l'article 34 de la Loi n°2005-023 et les articles 27 et 28 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006.

Or, conformément aux dispositions de l'article 1er du Décret n°99-335 du 05 mai 1999 portant statut-type des Etablissements Publics : « *Le décret institutif de l'établissement public national définit les missions de l'établissement (...). Tout acte étranger à ses missions est interdit à l'établissement public* ». De même, suivant l'article 31 du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005, « *Les dépenses des organismes publics doivent être autorisées par les lois et règlements, être prévues à leur budget et correspondre exactement à la vocation de ces organismes.* »

Il en résulte que les dépenses d'un établissement public doivent impérativement correspondre aux missions qui lui sont confiées.

Ce principe est notamment rappelé par les dispositions de l'article 32 de la Loi n°2018-037 du 08 février 2019 fixant les principes régissant les établissements publics ainsi que les règles de création de catégories d'établissements publics qui prescrit que « *Les charges de l'Etablissement Public sont constituées des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement, lesquelles doivent cadrer avec la mission dévolue à l'établissement (...)* ».

Il convient de noter que les dispositions susmentionnées du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 constituent aujourd'hui un des obstacles à la mise en place d'un Agent comptable auprès de l'ARTEC. En effet, selon la lettre du Directeur Général du Trésor n°1383-2016-MFB/SG/DGT/DCP/SSEPC/DTC. An du 20 octobre 2016 portant observations relatives aux textes régissant le secteur des télécommunications, les responsables du Trésor public soulignent au paragraphe « 3. Décret N°2006-213 du 21 mars 2006 instituant l'Autorité de régulation des Technologies de Communication » que « (...) *SUR LE FOND (...) Article 34 : Alinéa 1, tiret 9 : Dispositions à supprimer car l'ARTEC et le Ministère de tutelle technique sont deux entités indépendantes qui ont chacune leurs missions et les moyens financiers alloués par leur budget respectif. L'ARTEC ne peut en aucune manière prendre en charge les dépenses du Ministère de tutelle technique.* »

De tout ce qui précède, les dépenses réalisées au profit du Ministère chargé des Postes et des Télécommunication sont irrégulières. Cette irrégularité peut engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public ou de fait⁸.

En outre, ces ponctions effectuées sur les ressources de l'Autorité de régulation diminuent les revenus disponibles pour l'accomplissement de ses missions. Or, les entretiens réalisés avec les responsables de l'ARTEC montrent que l'établissement public n'arrive pas à couvrir l'ensemble des missions qui lui sont dévolues.

Par ailleurs, il convient d'observer qu'il existe un risque de double-budgétisation et de double-paiement de dépenses au niveau du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications et de l'ARTEC. De même, les risques de fraudes et de détournement de deniers publics peuvent s'avérer conséquents.

⁸Voir l'observation 2.2

1.2.2. Abus dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 34 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006

Lors de la vérification, il a été constaté que la prise en charge des dépenses de fonctionnement du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications se fait tout au long de l'année et va bien au-delà du délai prévu par le Décret n°2006-213 du 21 Mars 2006.

En effet, au vu des journaux et des grands livres de la comptabilité de l'ARTEC ainsi que des décisions de modification des crédits annexées à ses budgets successifs, il apparaît que les dépenses du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications sont supportées par l'établissement public durant toute la durée des exercices, contrairement aux prescriptions réglementaires. Le tableau qui suit présente des exemples de dépenses du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications payées par l'ARTEC au cours des exercices 2019 et 2020 :

Tableau 4 : Exemple de dépenses du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications prises en charge par l'ARTEC de 2019 à 2020

(en Ariary)

| Compte | Libellé compte | Loi des Finances Initiale (LFI) | | | Loi des Finances Rectificative (LFR) | | | Montant |
|--------|--|---------------------------------|---|----------------|--------------------------------------|---|----------------|----------------|
| | | Date LFI | Date Arrêté ouverture des crédits - LFI | Date opération | Date LFR | Date Arrêté ouverture des crédits - LFR | Date opération | |
| 65632 | SA : Carburants MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 26-déc.-18 | 31-déc.-18 | 14-mars-19 | | | | 20 000 000,00 |
| 65637 | SA : Frais de déplacement MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 26-déc.-18 | 31-déc.-18 | 10-avr.-19 | | | | 3 373 000,00 |
| 65631 | SA : Autres appro MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 26-déc.-18 | 31-déc.-18 | 12-avr.-19 | | | | 20 200 000,00 |
| 65638 | SA : Frais de déplacement MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 28-mai-19 | 31-mai-19 | 16-juil.-19 | 14 079 150,00 |
| 65638 | SA : Frais de déplacement MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 28-mai-19 | 31-mai-19 | 16-juil.-19 | 27 312 000,00 |
| 65637 | SA : Frais de déplacement MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 28-mai-19 | 31-mai-19 | 08-août-19 | 13 272 732,50 |
| 65632 | SA : Carburants MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 28-mai-19 | 31-mai-19 | 31-oct.-19 | 36 000 000,00 |
| 65637 | SA : Frais de déplacement MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 28-mai-19 | 31-mai-19 | 18-nov.-19 | 13 112 000,00 |
| 65636 | SA : Publicités MINISTÈRE CHARGÉ | | | | 28-mai-19 | 31-mai-19 | 22-nov.-19 | 198 700 000,00 |

| Compte | Libellé compte | Loi des Finances Initiale (LFI) | | | Loi des Finances Rectificative (LFR) | | | Montant |
|---------------------------------|---|---------------------------------|---|----------------|--------------------------------------|---|----------------|-----------------------|
| | | Date LFI | Date Arrêté ouverture des crédits - LFI | Date opération | Date LFR | Date Arrêté ouverture des crédits - LFR | Date opération | |
| | DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | | | | |
| 65637 | SA : Frais de déplacement MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 28-mai-19 | 31-mai-19 | 3-déc.-19 | 39 227 545,60 |
| 65639 | SA : Autres charges sociales MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 28-mai-19 | 31-mai-19 | 6-déc.-19 | 138 558 980,00 |
| 65632 | SA : Carburants MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 28-mai-19 | 31-mai-19 | 19-déc.-19 | 36 000 000,00 |
| 65633 | SA : Entretien & réparation MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 28-mai-19 | 31-mai-19 | 27-déc.-19 | 102 479 431,20 |
| 65639 | SA : Autres charges sociales MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 28-mai-19 | 31-mai-19 | 27-déc.-19 | 12 997 600,00 |
| Sous-Total Dépenses 2019 | | | | | | | | 675 312 439,30 |
| 65637 | SA : Frais de déplacement MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 23-déc.-19 | 10-janv.-20 | 11-mars-20 | | | | 1 751 600,00 |
| 65638 | SA : Frais de déplacement MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 23-déc.-19 | 10-janv.-20 | 04-mai-20 | | | | 2 400 000,00 |
| 65632 | SA : Carburants MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 23-déc.-19 | 10-janv.-20 | 19-mai-20 | | | | 200 000 000,00 |
| 65636 | SA : Publicités MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 23-déc.-19 | 10-janv.-20 | 3-juil.-20 | | | | 1 543 750,00 |
| 65638 | SA : Frais de déplacement MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 23-juil.-20 | 11 340 000,00 |
| 65639 | SA : Autres charges sociales MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 23-juil.-20 | 3 660 000,00 |
| 65639 | SA : Autres charges sociales MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 23-juil.-20 | 1 053 000,00 |
| 65639 | SA : Autres charges sociales MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 14-août-20 | 2 690 000,00 |

| Compte | Libellé compte | Loi des Finances Initiale (LFI) | | | Loi des Finances Rectificative (LFR) | | | Montant |
|---|---|---------------------------------|---|----------------|--------------------------------------|---|----------------|-------------------------|
| | | Date LFI | Date Arrêté ouverture des crédits - LFI | Date opération | Date LFR | Date Arrêté ouverture des crédits - LFR | Date opération | |
| | TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | | | | |
| 65639 | SA : Autres charges sociales MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 8-sept.-20 | 2 855 000,00 |
| 65636 | SA : Publicités MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 9-sept.-20 | 2 100 000,00 |
| 65639 | SA : Autres charges sociales MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 16-nov.-20 | 1 000 000,00 |
| 65633 | SA : Entretien & réparation MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 23-nov.-20 | 12 061 850,00 |
| 65636 | SA : Publicités MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 23-nov.-20 | 13 200 000,00 |
| 65639 | SA : Autres charges sociales MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 2-déc.-20 | 3 790 000,00 |
| 65636 | SA : Publicités MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 17-déc.-20 | 43 650 000,00 |
| 65634 | SA : Etudes et recherches MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 18-déc.-20 | 37 200 000,00 |
| 65637 | SA : Frais de déplacement MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 18-déc.-20 | 21 780 000,00 |
| 65638 | SA : Frais de déplacement MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | | | | 14-juil.-20 | 22-juil.-20 | 24-déc.-20 | 3 055 000,00 |
| Sous-Total Dépenses 2020 | | | | | | | | 365 130 200,00 |
| TOTAL GENERAL DES DEPENSES 2019-2020 | | | | | | | | 1 040 442 639,30 |

Sources : Données des Etats financiers de l'ARTEC de 2019 à 2020

Or, suivant les dispositions de l'article 34 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006, « *Les charges de l'ARTEC sont constituées par (...) la contribution au budget de fonctionnement du Ministère de tutelle technique jusqu'à sa prise en charge par le Budget Général de l'Etat. (...)* »

Il en résulte que, aux termes de ces dispositions, la prise en charge des dépenses du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications par l'ARTEC est normalement limitée dans le

temps, c'est-à-dire jusqu'à la prise en charge par le Budget Général de l'Etat du Budget du Ministère de tutelle technique.

Conformément aux dispositions de l'article 431 du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005, « *Les dépenses de l'Etat ne peuvent être engagées, liquidées et payées que lorsqu'elles ont fait l'objet d'une ouverture de crédits.* » Il s'ensuit que les différents Ministères et Institutions rattachés à l'Etat ne peuvent disposer des allocations budgétaires inscrites à leurs budgets respectifs qu'après ouverture des crédits. L'arrêté y afférant intervient, toutefois, dans un délai relativement bref par rapport à la promulgation de la Loi des Finances initiale ou rectificative.

Par exemple, suivant l'article 1^{er} de l'Arrêté n°32287/2018 du 31 décembre 2018 portant ouverture de crédits au niveau du budget d'exécution de la gestion 2019 du Budget de l'Etat, « *sont ouverts aux ordonnateurs appelés à les mettre en application au niveau des sections correspondantes et dans le cadre du budget d'exécution, les crédits du Budget Général adoptés par l'ordonnance n°2018-001 du 26 décembre 2018 portant Loi de Finances pour 2019 (...).* »

De même, l'Arrêté n°14453/2020 du 22 juillet 2020 portant ouverture des crédits au niveau du budget d'exécution de la gestion 2020 du budget de l'Etat, en son article 1^{er}, dispose que « *Sont ouverts aux Ordonnateurs appelés à les mettre en application au niveau des sections correspondantes et dans le cadre du budget d'exécution, les crédits du Budget Général adoptés par la loi n°2020-010 du 14 juillet 2020 portant Loi de Finances Rectificative pour 2020 (...).* » Lesdits Arrêtés ont ainsi été pris dans la semaine qui suit la promulgation de la Loi des Finances initiale ou rectificative. Et les Ministères et Institutions peuvent engager, liquider et ordonnancer leurs dépenses après ce délai.

Au vu de tout ce qui précède, les dépenses engagées au-delà du délai de prise en charge du budget du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications par le Budget de l'Etat sont irrégulières au regard des dispositions de l'article 34 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006. Ces irrégularités peuvent engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public ou du comptable de fait.

Finalement, il y a lieu de souligner l'existence d'un risque de double-budgétisation et de double-paiement de dépenses au niveau du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications.

Dès lors, la Cour recommande au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications et à l'ARTEC de :

- *harmoniser les dispositions de l'article 34 du Décret n°2006-213 du 21 Mars 2006 avec les Lois et règlements relatifs au secteur, aux finances publiques et aux Etablissements Publics, notamment avec les dispositions susmentionnées de l'article 32 de la Loi n°2018-037 du 08 février 2019. De ce fait, les dépenses du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications ne pourraient plus être supportées par l'ARTEC ;*
- *mettre en place un Agent comptable afin de s'assurer de la conformité des dépenses de l'ARTEC par rapport aux lois et règlements ainsi qu'à ses missions.*

2. Sur le système de contrôle interne de l'ARTEC

2.1. Absence de structure d'Audit interne

Plusieurs raisons motivent l'existence de la fonction d'audit interne dans le secteur public, telles que : la bonne gouvernance, la rationalisation de la gestion des finances des organismes publics, la transparence, ...

Suivant les normes fixées par The Institute of Internal Auditors (IIA), « *L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise et en faisant des propositions pour renforcer son efficacité* ».

La vision de la politique malgache en matière de télécommunication rejoint cette définition dans la mesure où l'article 5 de la loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 portant refonte de la loi n°96-034 du 27 janvier 1997 portant réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications dispose que, « *La politique malgache en matière de télécommunications et TIC vise à : (...) ce que les fonctions de régulation soient assurées de façon efficace, indépendante, transparente et impartiale (...)* ».

Au vu de l'organigramme 2017-2018 de l'ARTEC, il a été relevé qu'une unité d'audit interne y est mentionnée et est rattachée directement à la Direction Générale. Cette unité d'audit interne n'a cependant pas été reprise dans le nouvel organigramme de 2019 de l'agence.

Les entretiens auprès des responsables au sein de l'agence font ressortir que l'unité d'audit interne sus-citée n'a jamais été mise en place aussi bien en 2017 qu'en 2018. Selon les mêmes responsables, cette situation est due par l'absence de manuels de procédures formels au sein de l'Agence. En effet, l'unité d'audit interne ne pourra voir le jour que si les procédures au sein de l'agence ne sont formalisées car c'est l'application de ces procédures qui fera l'objet du contrôle par ladite unité.

L'exploitation des documents produits à la Cour a permis toutefois de relever que des manuels de procédures internes informels existent déjà au niveau de certains services de l'agence. Lors de la réunion de clôture de l'audit, les responsables au sein de l'agence ont, en effet, expliqué que la création des manuels de procédure internes informels a débuté en 2020 dans le cadre de l'élaboration du manuel de procédure de l'ARTEC. La Cour a en outre constaté, au vu des plans de travail annuel de 2017 et 2018 de l'ARTEC, que l'agence prévoyait déjà à l'époque de mettre à jour leur manuel de procédure et d'élaborer une méthodologie de mesures de la QoS (qualité des services).

Qu'ainsi, l'absence de manuels de procédure formels ne justifie pas la non mise en place d'une fonction d'audit interne au sein de l'agence puisque lesdits outils, bien qu'informels, existent déjà.

D'ailleurs, la Cour estime qu'une unité d'audit interne a pour fonction d'apprécier l'efficacité de tous les dispositifs de contrôle interne en place. Or, l'existence ou non des manuels de procédure au sein d'une entité n'est qu'une partie de ces dispositifs. De ce fait, la mise en place d'une unité d'audit interne au sein de l'ARTEC ne dépend pas de l'existence ou non desdits manuels.

En l'absence de la fonction d'audit interne, l'agence ne dispose pas de structure indépendante capable d'évaluer objectivement les risques encourus et d'avoir une assurance raisonnable sur la maîtrise de ses activités et la performance. Au contraire, cette structure permettrait de mieux

cerner les lacunes et failles relevées dans les procédures internes informelles de l'agence en vue notamment de l'élaboration des manuels de procédures.

Enfin, force est de constater que la non mise en place de la fonction d'audit interne au sein de l'agence reflète une certaine faiblesse dans la gouvernance de l'entité. En effet, suivant le concept « *tone at the top* »⁹, le devoir et l'initiative de mettre en place tous les moyens et outils adéquats en vue d'atteindre les objectifs de l'agence relèvent de la Direction Générale et du Conseil d'Administration.

De tout ce qui précède, pour assurer une gouvernance efficace conformément à l'article 5 de la loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 portant réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications, il est recommandé à l'ARTEC de :

- *mettre en place une unité d'audit interne fonctionnelle, indépendante et rattachée à la Direction Générale ;*
- *élaborer les manuels de procédures détaillés et formels pour chaque fonction au sein de l'agence.*

2.2. Immixtion de l'ordonnateur dans les fonctions de comptable public

Les établissements publics nationaux sont obligatoirement soumis aux règles de la comptabilité publique, caractérisées par le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable. Ils doivent disposer d'un organe délibérant, d'un organe exécutif et d'une agence comptable.

A cet effet, l'article 21 de la Loi n°2018-037 du 08 février 2019 fixant les principes régissant les Etablissements Publics ainsi que les règles de création des catégories d'Etablissement Public dispose qu'« *en vertu de la règle de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public, il est placé auprès de tous les Etablissements Publics, un comptable public principal portant la dénomination d'agent comptable* ».

Ainsi, l'article 319 de la Loi Organique n°2004-036 du 28 juillet 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois cours la composant stipule qu'« *Est considérée comme gestionnaire de fait et tenue pour comptable, toute personne autre que le comptable qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers publics ou même de deniers privés quand ceux-ci, en vertu des lois et règlements, auraient dû être encaissés et conservés par le comptable. Les gestions de fait entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes et régulièrement décrites* ».

Pourtant, au cours de l'audit, il a été constaté l'immixtion de l'ordonnateur dans les fonctions de comptable public au sein de l'ARTEC. En effet, le Directeur Général (DG) est le seul à pouvoir mouvoir les fonds ou les trésoreries de l'entité car il est le signataire de tous les ordres de paiement (ordres de virement ou chèques) destinés aux fournisseurs mais également le signataire de toutes les lettres de notification adressées aux opérateurs et contenant les montants à payer en matière de redevances et taxes.

Or, le Directeur Général n'a pas été nommé en tant que comptable public car seul un comptable public est autorisé à manier des fonds et à mouvoir les comptes de disponibilités suivant les

⁹ *Le ton vient du sommet*

dispositions de l'article 12 du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics : « *Les comptables publics sont chargés : de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recette qui leur sont remis par les ordonnateurs, (...), du contrôle et du paiement des dépenses : soit sur ordre émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions qui leur sont signifiées, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités (...)* ».

Cette situation est due principalement par l'absence d'un agent comptable au sein de l'établissement. Depuis 2016, des discussions entre les différentes entités concernées (ARTEC, Ministère de tutelle technique et Direction de la Comptabilité Publique) ont été entamées sur ce sujet mais jusqu'à ce jour, aucune décision n'a été prise. En effet, il a été relevé que certaines dispositions des textes régissant le secteur tels que la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005, le Décret n°2006-213 du 21 Mars 2006 et le Décret n°2006-616 du 22 Août 2006 portant modalités de mise en œuvre et de financement de l'accès aux services de télécommunication et TIC ne sont pas conformes aux textes régissant les finances publiques et les établissements publics nationaux et dont les détails sont présentés dans *l'annexe 02*.

Ces non-conformités sont entre autres l'absence de dispositions fixant le régime financier et comptable de l'Agence de régulation, la nécessité de mettre à jour des dispositions sur les organes délibérants (Conseil d'Administration), l'inexistence de dispositions fixant le statut du FDTIC et de ses modalités de gestion.

En conséquence, étant donné que le Directeur Général s'ingère dans le maniement des fonds détenus par l'entité, il est en situation de gestion de fait et de ce fait, il endosse les responsabilités personnelles et pécuniaires d'un comptable public conformément à l'article 5 de l'Ordonnance n°62-081 du 24 mai 1973 relative au statut des comptables publics qui dispose que : « *Sauf cas de force majeure, tout comptable public est personnellement et pécuniairement responsable : De la justification de ses opérations, ainsi que de l'exacte concordance entre les résultats de ses opérations et la position de ses comptes de disponibilités ; de la conservation des fonds et valeurs dont il a la garde, de la position des comptes externes de disponibilités qu'il surveille ou dont il ordonne les mouvements, de l'encaissement régulier des recettes dont le recouvrement lui est confié, de la régularité des dépenses qu'il décrit ainsi que de l'exécution des dépenses qu'il est tenu de faire* ». A cet effet, l'article 266 de la loi organique n°2004-036 susmentionnée dispose que : « *Il (Le Commissaire Général du Trésor Public) défère à la Cour des Comptes les opérations présumées constitutives de gestion de fait* ».

D'autres effets de la situation peuvent également être cités notamment l'insuffisance de contrôle de la gestion du budget de l'établissement et la violation du principe de séparation des fonctions du comptable et de l'ordonnateur (incompatibilité des fonctions) car en plus d'être l'ordonnateur de l'entité comme il est stipulé par l'article 377 du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics que : « *Sauf dispositions organiques contraires pour les établissements publics à caractère industriel et commercial, le directeur de l'établissement est ordonnateur principal (...)* », le Directeur Général (DG) tient également le rôle de comptable de l'entité.

Ainsi, il est recommandé, au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications, d'activer la réforme des textes sur le secteur de la télécommunication pour une conformité avec les textes des

finances publiques et des Etablissements Publics Nationaux en vue de la nomination d'un agent comptable.

2.3. Ingérence de la Personne Responsable des Marchés Publics dans les fonctions de la Commission d'Appel d'offre

La loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des marchés publics préconise la séparation des fonctions entre les différents organes de passation des marchés publics en vue d'assurer la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats ainsi que la transparence des procédures.

A cet effet, la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) est le représentant de l'autorité contractante habilitée à conduire et à suivre l'exécution de la procédure de la passation du marché, tandis que la Commission d'Appel d'Offres (CAO) est chargée de procéder à l'examen des candidatures et à l'évaluation des offres.

Dans le cadre des établissements publics, et ce conformément à l'article 3 du Décret n°2015/1094 du 07 juillet 2015 portant détermination du statut et du mode de désignation de la Personne Responsable des Marchés Publics, la fonction de PRMP est exercée par « (...) le Chef de l'Exécutif de l'Établissement Public ». Qu'ainsi, c'est le Directeur Général de l'ARTEC qui a la qualité de PRMP au sein de cet établissement.

En ce qui concerne les membres de la CAO, la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics dispose dans son article 12 que : « (...). Les membres de la Commission d'Appel d'Offres sont désignés par la Personne Responsable des Marchés Publics. (...). La Commission d'Appel d'Offres est présidée par une personne désignée par la Personne Responsable des Marchés Publics parmi les membres. (...) ». Autrement dit, la PRMP n'est pas un membre de la CAO. Toutefois, il a le devoir de désigner le Président de la CAO parmi les membres de ladite commission.

Or, suivant entretien auprès du Directeur Général de l'Agence ainsi qu'auprès des membres de l'Unité de Gestion de Passation des Marchés (UGPM), il a été relevé que la fonction de présidence de la CAO est exercée par le Directeur général lui-même en sa qualité de PRMP.

En effet, au vu des états de décomptes servant au paiement des indemnités des membres de la CAO, le Directeur Général de l'Agence perçoit des indemnités de membre de la CAO de l'ARTEC en sa qualité de Président de la CAO.

Face à cette situation de non-conformité, le principal Responsable au sein de l'Agence a expliqué qu'ils ne sont pas au courant des dispositions du nouveau code des marchés publics de 2017. En effet, l'ancien code des marchés publics¹⁰ désignait expressément la PRMP comme Président de la CAO mais cette disposition n'a cependant plus été reprise par la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics. De ce fait, la PRMP a toujours eu cette qualité de Président de la CAO au sein de l'Agence.

Cet état des choses impacte sur le système de contrôle interne de l'Agence car la fiabilité des décisions prises par la CAO est douteuse en l'absence de séparation des fonctions entre la PRMP et la CAO.

¹⁰ Article 6 de la Loi n°2004-009 du 26 juillet 2004 portant code des marchés publics « (...) La Commission d'Appel d'Offres est présidée par la Personne responsable des Marchés Publics qui en désigne les membres (...) »

En outre, il s'avère que la PRMP, en sa qualité de Président de la CAO, jouit indûment des indemnités allouées aux membres de la CAO, ce qui représente des dépenses en trop pour l'Agence depuis 2017, année de la mise en vigueur du nouveau code. Ainsi, de 2017 à 2020, la PRMP a-t-elle perçu des indemnités s'élevant à 4 008 000,00 Ar en sa qualité de Président de la CAO.

De tout ce qui précède, la Cour recommande à la PRMP de l'ARTEC de procéder à la désignation du Président de la CAO conformément à la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics.

2.4. Absence de nomination des gestionnaires d'activités, responsables de la certification de service fait

Dans le cadre de l'exécution des dépenses publiques, la constatation du service fait est l'acte qui tend à vérifier la réalité de la dette. A cet effet, l'organisme public doit s'assurer que les obligations incombant aux prestataires de services ou fournisseurs ont été accomplies avant de procéder à leur paiement.

Les lois et règlements en vigueur confient la certification des services fait aux gestionnaires d'Activités (GAC) conformément au Décret n°2004-571 du 01 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique en ses articles 6 et 7 respectifs selon lesquels :« (...) les gestionnaires d'activités en charge de l'exécution des activités sont nommés par arrêté de l'Ordonnateur délégué. (...) Les gestionnaires d'activités (...) sont notamment responsables de la certification des services faits ou des activités réalisées ».

Suivant entretien auprès des responsables de l'Agence, la certification de service fait des marchés est effectuée par chaque responsable au niveau des directions concernées par les dépenses effectuées donnant à ces derniers la qualité de Gestionnaire d'Activités. A cet effet, il a été relevé que sur certaines dépenses d'acquisition de matériels, c'est le responsable logistique qui effectue la certification de service fait. De même en matière de travaux, c'est le Directeur de l'homologation et du contrôle technique qui effectue la certification de service fait, etc...

Toutefois, les responsables de l'Agence ont expliqué qu'il n'y avait pas expressément d'acte de nomination des GAC. En effet, cette activité est exercée par les Responsables des programmes ou Directions de l'Agence et c'est une pratique qui s'est perpétuée au fil des gestions.

En somme, les personnes qualifiées de Gestionnaires d'activités au sein de l'ARTEC, responsables de la certification de service fait, ne sont pas nommées conformément au décret précité.

Cette situation reflète une faiblesse du système de contrôle interne de l'ARTEC. En effet, les dispositifs de contrôle en matière de certification des services faits ne sont pas formels et cela porte atteinte à la validité et la fiabilité de la certification des services faits.

Il est dès lors recommandé à l'ARTEC de faire procéder à la nomination des Gestionnaires d'activités conformément à l'article 6 du décret n°2004-571 du 01 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique.

3. Sur la gestion budgétaire et financière

3.1. Non uniformisation du plan de comptes utilisé pour les comptes budgétaires et les comptes financiers

3.1.1. Utilisation de nomenclatures différentes pour les comptes budgétaires et les comptes pour l'élaboration des états financiers

La nomenclature des comptes utilisée pour la confection du Budget de l'ARTEC est différente de celle utilisée pour l'élaboration de ses états financiers.

Le tableau suivant montre quelques exemples de rapprochements effectués pour réaliser le suivi de l'exécution budgétaire à partir des comptes financiers de l'établissement public :

Tableau 5 : Exemples de rapprochement entre comptes budgétaires et comptes financiers

| Budget | | Comptes financiers | |
|---------|---|--------------------|--|
| Comptes | Libellés | Comptes | Libellés |
| 6022 | Autres approvisionnements : MPTNT | 65631 | SA : Autres appro Ministère chargé des Postes et des Télécommunications |
| 60622 | Carburants et lubrifiants : MPTNT | 65632 | SA : Carburants Ministère chargé des Postes et des Télécommunications |
| 6151 | Entretiens, réparations et maintenance : ARTEC | 61510 | Entreti. & Répar / Mat. roulant |
| | | 61520 | Entreti. & Répar / bâtiment |
| | | 61530 | Entreti. & Répar / Bien mobilier |
| | | 61560 | Maintenance |
| 6152 | Entretiens, réparations et maintenance : MPTNT | 65633 | SA : Entretien & réparation Ministère chargé des Postes et des Télécommunications |
| 6172 | Etudes et recherche : MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 65634 | SA : Etudes et recherches Ministère chargé des Postes et des Télécommunications |
| 6221 | Rém. d'intermédiaires et honoraires : ARTEC | 62260 | |
| 6222 | Rém. d'intermédiaires et honoraires : MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 65635 | SA : Honoraires Ministère chargé des Postes et des Télécommunications |
| 6232 | Publicité, publication, relations publiques : MPTNT | 65636 | SA : Publicités Ministère chargé des Postes et des Télécommunications |
| 6251 | Déplacement, missions et réception : ARTEC | 62510 | Voyages et déplacement |
| | | 62520 | Frais de séjours : personnel en mis |
| | | 62530 | Réception |
| 6252 | Déplacement, missions et réception : MPTNT | 65637 | SA : Frais de déplacement Ministère chargé des Postes et des Télécommunications |
| | | 65638 | SA : Indemnités missions Ministère chargé des Postes et des Télécommunications |
| 641 | Rémunération du personnel | 64100 | Salaires des agents |
| | | 64200 | Congé payé |
| 645 | Cotisations aux organismes sociaux | 64510 | Cotisations à la CNaPS |
| | | 64530 | Assurance santé |
| | | 64540 | Cotisation FMFP |
| | | 64700 | Autres charges sociales |
| 6472 | Autres charges sociales : MPTNT | 65639 | SA : Autres charges sociales Ministère chargé des Postes et des Télécommunications |

Sources : ARTEC

Conformément aux dispositions de l'article 5 al. 1^{er} du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005, « (...) le budget, est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics. » Il en résulte que l'exécution du budget desdits organismes, dont les établissements publics, doit rester dans les limites de cette autorisation budgétaire. A cet égard, aux termes de l'article 13 b du décret susmentionné, « Les comptables sont tenus d'exercer : (...) en matière de dépenses, le contrôle : (...) de la disponibilité des crédits (...) ».

Par ailleurs, suivant l'article 12 du même décret, « Les comptables publics sont chargés : (...) de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent. » Dans ce cadre, conformément aux dispositions de l'article 405 dudit décret, « l'agent comptable tient la comptabilité générale conformément à un plan comptable établi par les Ministres chargés des Finances et du Budget ».

De tout ce qui précède, il apparaît que la comptabilité tenue par le comptable public, et retraçant les opérations de l'établissement public, doit répondre à plusieurs objectifs, notamment de :

- répondre aux exigences d'être « un système d'organisation de l'information financière permettant de saisir, classer, évaluer, enregistrer des données de base chiffrées ou non correspondant aux opérations de l'entité et de présenter des états financiers donnant une image fidèle de la situation financière, de la performance et des variations de la situation financière de l'entité à la date de clôture des comptes. » (§111-1 du Plan Comptable Général approuvé par le Décret n°2004-272 du 18 février 2004) ;
- permettre, à travers les opérations qu'elle retrace, d'apprécier le respect de l'autorisation budgétaire au titre, et dans les limites, de laquelle les dépenses de l'organisme public sont autorisées, eu égard aux termes de l'article 5 al. 1^{er} du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 précité et du principe général de l'annualité des crédits.

A ce propos, il sied de rappeler que suivant le Guide pratique sur les Etablissements Publics Nationaux édité par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) en juin 2015, « La gestion d'un EPN se déroule toujours dans le cadre d'un budget. Les comptabilités qui matérialisent l'exécution dudit budget doivent permettre à la fois de :

- rendre compte de la manière dont les prévisions se sont réalisées ;
- retracer les flux financiers et patrimoniaux afin de déterminer les résultats annuels significatifs issus du compte de résultat et du bilan.

Ce double objectif est réalisé par l'identité des nomenclatures budgétaires et comptables ».

En effet, la différence entre les comptes utilisés pour établir les prévisions budgétaires et obtenir l'autorisation du Conseil d'Administration génère des difficultés en matière de suivi, dont le rapprochement de l'exécution budgétaire et des opérations retracées par la comptabilité financière.

En outre, elle peut également avoir pour conséquence d'aboutir à l'existence de dépassements de crédits sur certaines lignes budgétaires.

Selon les responsables de l'ARTEC, « l'Etablissement Public réalise le suivi de l'exécution budgétaire à travers le compte administratif ». De même, un tableau de passage est par ailleurs utilisé pour assurer le passage de la comptabilité administrative vers la comptabilité financière. Cette affirmation a été réitérée lors de la réunion de clôture. Toutefois, le tableau de passage susmentionné n'a pas été produit à la Cour malgré des demandes effectuées à cette fin. Le défaut de production dudit tableau rend le suivi difficile.

Pour faciliter le rapprochement entre le budget et les différentes comptabilités (administrative et financière), la Cour recommande à l'ARTEC d'utiliser une même nomenclature des comptes pour la confection de son Budget et pour les comptabilités retraçant sa mise en œuvre.

3.1.2. Utilisation d'un compte non prévu dans le Budget au cours de l'exercice budgétaire : compte 23300 – « Avances et acomptes versés / im cor »

Au niveau de ses comptes financiers, l'ARTEC utilise le compte 23300 - « Avances et acomptes versés / im cor » pour retracer les avances et acomptes versées dans l'acquisition de ses immobilisations.

Ce compte n'est pas prévu dans ses budgets successifs. Pourtant des montants respectifs de 9.612.388.500 Ariary et de 11.538.572.150,20 Ariary ont, par exemple, été retracés au niveau de ce compte pour les balances générales des comptes de 2019 et de 2020.

Le compte ne comporte pas de sous comptes pour permettre de rattacher les avances et acomptes consentis à des opérations mobilisant les crédits de paiement des immobilisations corporelles autorisées par le Budget de l'organisme public (construction de bâtiment, achat de matériels informatiques, acquisition d'installations techniques, etc.).

Selon l'article 29 du Décret modifié n°2006-213 du 21 mars 2006 instituant l'ARTEC, « *La gestion de l'ARTEC est soumise aux dispositions du Décret n°2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, notamment aux dispositions de ses articles 375 et suivants.* »

Conformément aux dispositions de l'article 5 du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 susmentionné, « (...) *le budget, est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics.* » Il en résulte que les opérations effectuées par l'ARTEC doivent être prévues et autorisées par son Budget.

Dans ce cadre, les dispositions de l'article 31 du même décret précisent que « *Les dépenses des organismes publics doivent être autorisées par les lois et règlements, être prévues à leur budget et correspondre exactement à la vocation de ces organismes.* » Et l'article 33 dudit décret complète que « *Sauf dispositions contraires de la loi organique sur les finances publiques, l'engagement doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois ou règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics* ».

Dès lors, il doit toujours être possible de rattacher une opération donnée à une rubrique du budget, notamment, afin de vérifier l'existence de l'autorisation budgétaire et de s'assurer que l'établissement public dispose encore de crédits suffisants pour sa réalisation.

A défaut, il n'est pas possible de vérifier, à partir des comptes financiers, s'il n'existe pas, en tenant compte des avances et acomptes consentis, des dépassements par rapport aux autorisations budgétaires.

Selon les explications fournies par les responsables de l'ARTEC, les actifs concernés par l'opération sont comptabilisés en tant qu'en cours jusqu'à leur immobilisation. Les avances et acomptes relatifs aux bâtiments ARTEC devraient être immobilisées en 2021.

Pour permettre un meilleur suivi des avances et acomptes, ainsi que du respect de l'autorisation budgétaire par les responsables de l'établissement public, la Cour recommande à l'ARTEC :

- *de prévoir des dotations budgétaires pour le compte c/23300 dédié aux avances et acomptes sur les immobilisations corporelles ;*
- *d'utiliser des sous comptes se référant aux comptes d'immobilisation objets de la dépense.*

3.2. Défaillance dans la collecte des recettes

3.2.1. Non exhaustivité de la liste des opérateurs existants dans le secteur de télécommunication

Suivant l'article 7 de la loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 susmentionnée : « *Les opérateurs exercent leurs activités dans le domaine des télécommunications et TIC dans le respect de la présente loi et de ses textes d'application ainsi que des conditions propres aux régimes suivants: le régime de la licence, le régime de la déclaration, le régime libre. Tous les opérateurs sont soumis au respect de règles portant sur : (...) q- l'acquittement des droits, taxes et, le cas échéant, des redevances dues par l'opérateur dans les conditions prévues par la présente loi et ses textes d'application* ».

De plus, l'article 3 du Décret n°2006-202 du 21 Mars 2006 fixant la taxe de régulation applicable au secteur des Télécommunications et TIC dispose que : « *Tout opérateur est tenu de déclarer à l'Agence de régulation son Chiffre d'Affaires Hors Taxes Comptabilisé, arrêté au 31 décembre de chaque année, au plus tard le 30 avril de l'année suivante* ».

Pourtant, l'analyse des documents collectés et les entretiens avec les responsables de l'ARTEC ont permis de constater que l'entité ne peut en aucun cas assurer que la liste des opérateurs enregistrés à son niveau est exhaustive. En effet, cette liste est mise à jour seulement par rapport aux déclarations effectuées volontairement par chaque opérateur (système déclaratif).

Ainsi, la comparaison de la liste de tous les opérateurs œuvrant dans le secteur de la télécommunication avec la liste des opérateurs enregistrés au niveau de l'ARTEC a permis de remarquer que ce ne sont pas tous les opérateurs exerçant dans le secteur qui font des déclarations au niveau de l'ARTEC. Sur plus de 1000 opérateurs¹¹ enregistrés dans le secteur, environ 39% seulement font des déclarations au niveau de l'ARTEC et ont des dossiers enregistrés. Toutefois, cette situation est surtout observée pour les opérateurs classifiés dans le régime de déclaration et le régime libre.

En effet, pour le régime de déclaration, bien que les dispositions des textes préconisent que l'opérateur doit déposer auprès de l'ARTEC une déclaration préalable d'intention d'ouverture de réseau ou de service avant toute ouverture, la procédure y afférente ne fait l'objet d'aucun suivi strict car la déclaration est faite selon la volonté des opérateurs. Pour ce qui est du régime libre, aucune formalité préalable n'est dictée par les textes avant toute ouverture.

Cet état des choses s'explique principalement par l'insuffisance de mécanisme de suivi des opérateurs, l'absence de sanctions appliquées en cas de non déclaration et enfin, l'insuffisance de communication envers les opérateurs.

¹¹Données INSTAT

Or, la déclaration des ventes de l'année faites par tous les opérateurs est le point de départ du calcul de la taxe de régulation, revenu le plus représentatif dans les recettes collectées par l'entité. De ce fait, cette non-exhaustivité de la liste des opérateurs entraîne un manque à gagner dans la caisse de l'entité en matière de taxes de régulation car des opérateurs exercent, ainsi, leurs activités sans payer la taxe.

Néanmoins, dans le but d'améliorer la liste des opérateurs déclarant leurs activités auprès de l'ARTEC, des actions ont été menées en 2019 et 2020 par des recensements effectués par un service au sein de l'Agence. De plus, des sensibilisations des opérateurs pour déclarer leurs activités ont été entamées à travers des communiqués et des descentes sur terrain. Toutefois, les descentes sur terrain sont parfois freinées par le fait que les agents de l'ARTEC n'ont pas le statut de police judiciaire.

En outre, l'entité a collaboré avec l'Institut National de la Statistique (INSTAT) en 2019 par la signature d'un protocole d'accord pour avoir une meilleure vision de l'ensemble du secteur. Toutefois, la demande d'information auprès de l'INSTAT ne se fait pas de manière systématique mais à chaque besoin de l'entité.

Aussi, est-il recommandé à l'ARTEC, de :

- *renforcer la sensibilisation des opérateurs (ratissage, communiqué, mail,...) ;*
- *renforcer la collaboration avec les organismes pouvant avoir des informations sur le secteur afin d'assurer le suivi des opérateurs ;*
- *prévoir dans les projets de textes des dispositions relatives aux sanctions strictes en cas de non-déclaration par les opérateurs.*

3.2.2. Absence de dispositif de contrôle des chiffres d'affaires déclarés par les opérateurs

Tout opérateur est tenu de déclarer à l'Agence de régulation son Chiffre d'Affaires Hors Taxes Comptabilisé (Article 3 du Décret n°2006-202 du 21 Mars 2006).

A cet effet, l'article 67 du Décret n°2014-1650 du 21 octobre 2014 définissant les procédures et mesures à appliquer par l'Agence de régulation pour la réglementation du secteur des télécommunications dispose que : « L'ARTEC exige la remise par chaque opérateur d'un rapport annuel (...). Il contient des informations relatives aux activités de l'opérateur au cours de l'année précédente et doit être déposé au plus tard le 30 avril de chaque année. Ce rapport annuel présente : les revenus bruts d'exploitation, le nombre de communication pour chaque service et pour chacune des liaisons nationales et internationales, le nombre de minutes de communications nationales et internationales de trafic départ et arrivée par mois pour chaque service et chaque site desservi, le nombre d'abonnés, les revenus par service, (...) ».

Les entretiens avec les responsables au sein de l'ARTEC a permis de constater qu'à la réception des déclarations des opérateurs, aucun dispositif de contrôle formel n'est en place au niveau de l'ARTEC pour s'assurer que les ventes ou les chiffres d'affaires déclarés sont exacts.

Par conséquent, l'absence de dispositif de contrôle des chiffres d'affaires peut entraîner un risque de déclarations erronées surtout pour le régime de déclaration et le régime libre vu que les comptes présentés ne sont pas forcément validés par un commissaire aux comptes. Mais la situation entraîne également une baisse des recettes collectées car le calcul du montant de la taxe de régulation à payer (la liquidation) par les opérateurs est basé sur le montant des ventes déclarées.

Néanmoins, en 2020, la Direction responsable de la réception des déclarations a effectué une séance de corroboration des chiffres déclarés par quelques grands opérateurs au niveau de la Direction des Grandes Entreprises de la Direction Générale des Impôts. Toutefois, jusqu'à ce jour, cet échange d'information ne se fait pas encore de manière systématique. Lors de la réunion de clôture, il a été également soulevé que la vérification des chiffres d'affaires ne peut quasiment se faire qu'en collaborant avec d'autres entités, surtout pour le cas des opérateurs sous le régime de déclaration et le régime libre où les déclarations de ventes ne doivent pas obligatoirement être certifiées par des commissaires aux comptes.

Ainsi, il est recommandé, à l'ARTEC, de :

- *renforcer la sensibilisation des opérateurs à effectuer des déclarations exactes des chiffres d'affaires ;*
- *formaliser la collaboration avec la Direction Générale des Impôts afin de s'assurer de la véracité des chiffres d'affaires déclarés.*

3.2.3. [Faiblesse de recouvrement des recettes collectées par l'ARTEC](#)

En ce qui concerne la taxe de régulation, l'article premier du Décret n°2006-202 susmentionné dispose que : « *Tout opérateur de télécommunication et TIC, exploitant de réseau privé et fournisseur d'équipements terminaux doit s'acquitter du paiement de taxe intitulée « Taxe de régulation ».* Pour ce qui est de la redevance d'utilisation des fréquences, l'article 15 alinéa 2 du Décret n°99-228 en date du 24 mars 1999 portant réglementation et gestion des fréquences et des bandes de fréquences radioélectriques dispose que : « (...) *La délivrance d'une autorisation (d'utilisation des fréquences ou bandes de fréquences) est subordonnée au paiement des droits et redevances y afférents (...)* ».

Pourtant, il a été constaté que, de 2016 à 2020, les restes à recouvrer en matière de taxe de régulation et de redevances d'utilisation des fréquences n'ont cessé d'augmenter au niveau de l'ARTEC. A cet effet, le tableau ci-après présente la situation des restes à recouvrer sur ces deux recettes pendant cette période :

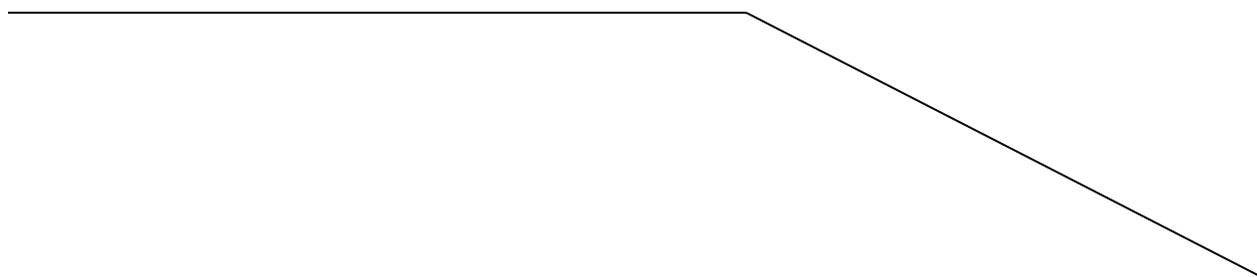


Tableau 6 : Situation des restes à recouvrer de 2016 à 2020

(en Ariary)

| RUBRIQUES | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| TAXES DE REGULATION | | | | | |
| a. Régime licence | 12 128 271 052,62 | 15 443 340 147,98 | 23 109 984 940,12 | 16 389 880 680,17 | 27 884 001 761,20 |
| b. Régime déclaration | 41 330 233,30 | 40 571 425,87 | 309 860 547,85 | 401 272 685,23 | 4 078 477 089,24 |

| | | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| c. Régime libre | 284 021 038,24 | 396 923 991,01 | 946 849 573,66 | 4 300 371 355,30 | 1 025 837 767,08 |
| DROITS, TAXES ET REDEVANCES D'UTILISATION DES FREQUENCES | | | | | |
| a. Opérateurs de licence | 13 929 283 025,25 | 14 995 558 975,25 | 16 306 120 325,25 | 13 396 858 462,04 | 19 067 906 575,24 |
| b. Autres qu'opérateurs de licence | 2 721 274 746,32 | 3 150 072 828,44 | 3 181 382 091,03 | 2 992 500 795,01 | 3 051 858 810,46 |
| TOTAL | 29 104 180 095,73 | 34 026 467 368,55 | 43 854 197 477,91 | 37 480 883 977,75 | 55 108 082 003,22 |
| Variation des restes à recouvrer / an | | 17% | 29% | -15% | 47% |
| Hausse des restes à recouvrer 2016-2020 | | | 89% | | |

Sources : ARTEC, calcul de la Cour

Il appert de ce tableau qu'en 2016, le montant des créances était de 29 milliards Ariary pour atteindre les 55 milliards Ariary en 2020, soit une augmentation d'environ 89% en cinq (05) ans. Néanmoins, une baisse de 15% des créances est enregistrée en 2019 par rapport à 2018 s'expliquant, suivant les responsables, par le manque de suivi des déclarations des opérateurs pendant cette période car l'entité a été en plein changement structurel et organisationnel et de ce fait, les déclarations faites par les opérateurs étaient en baisse entraînant la diminution des montants à liquider et à recouvrer par l'entité.

Les créances les plus importantes concernent les taxes de régulation et les redevances d'utilisation des fréquences des opérateurs sous le régime de licence avec une moyenne de 87% des créances totales, dû notamment par les montants à payer par ces derniers qui sont plus élevés par rapport aux autres régimes. De plus, la majorité des créances de l'entité sont âgées de plus de trois mois¹².

Il est à noter que cette défaillance de recouvrement est due essentiellement par :

- l'inexistence de procédure de recouvrement et suivi de paiement avant 2020 au sein de l'entité. En effet, ce n'est que vers la fin de l'année 2019 qu'un service de redevances et taxes (SRT) a été mis en place au niveau de l'établissement et opérationnel au début de l'année 2020, chargé de la facturation et du recouvrement des recettes.
- l'insuffisance du personnel de recouvrement : malgré la mise en place du SRT, les agents chargés de recouvrement sont apparemment insuffisants car le service n'est composé que de cinq (05) personnes dont un chef de service, deux agents de redevances et taxes (un pour la gestion des fréquences et un pour la régulation de marché) et deux agents de recouvrement. En effet, rien que pour la taxe de régulation, le service est chargé de recouvrer les recettes de 412 opérateurs, soit 82 opérateurs par agent. Or, les recettes des droits, taxes et redevances d'utilisation des fréquences doivent être également recouvrées.
- la faiblesse des sanctions et pénalités prononcées envers les opérateurs malgré les dispositions de l'article 6 du Décret n°2006-202 susmentionné qui disposent que : "Tout retard en matière de déclaration ou de paiement est passible d'une pénalité de dix pour cent (10%) du montant de la taxe auquel elle est appliquée. En cas de retard d'une durée supérieure à trois mois, les sanctions prévues à l'article 40 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 sont appliquées". A titre d'illustration, pour les gestions sous revue, les pénalités prononcées sont récapitulées dans le tableau suivant :

Tableau 7 : Statistiques des pénalités de 2016 à 2020

| Années | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------|------|------|------|------|------|
|--------|------|------|------|------|------|

¹²Balance âgée collectée auprès de l'ARTEC au mois de juin 2021

| | | | | | |
|------------------------------------|------------|------|--------------|--------------|------------|
| Nombre de pénalités | 7,00 | 0,00 | 9,00 | 8,00 | 3,00 |
| Montants des pénalités (en Ariary) | 761 771,99 | 0,00 | 1 029 277,23 | 1 479 942,23 | 968 490,59 |

Sources : ARTEC

De 2016 à 2020, le nombre total de pénalités prononcées est seulement de 27 avec une valeur totale de 4 millions Ariary. De plus, suivant les Responsables, l'application des pénalités pécuniaires, conformément aux textes en vigueur, s'applique seulement pour les taxes de régulation.

Par conséquent, la défaillance de recouvrement des recettes entraîne un manque à gagner dans la caisse de l'entité malgré des encaissements enregistrés durant la période. En effet, durant les exercices sous revue, des encaissements ont été tout de même enregistrés et ceux-ci sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau 8 : Situation des encaissements de 2016 à 2020

(en Ariary)

| RUBRIQUES | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Taxes de régulation (Opérateurs de licence) | 7 976 369 473,35 | 10 361 354 407,98 | 10 078 093 883,55 | 4 956 085 631,16 | 7 221 531 555,88 |
| Autres taxes de régulation (prestataires, services auxiliaires, revendeurs) | 314 758 137,72 | 392 372 751,90 | 336 704 736,86 | 1 613 330 256,73 | 1 024 882 563,17 |
| TOTALES TAXES DE REGULATION | 8 291 127 611,07 | 10 753 727 159,88 | 10 414 798 620,41 | 6 569 415 887,89 | 8 246 414 119,05 |
| Droits et redevance d'utilisation des fréquences (Opérateurs) | 5 686 119 821,41 | 5 414 715 208,32 | 6 233 397 791,66 | 5 072 316 500,00 | 6 537 744 958,33 |
| Autres paiements de redevances de fréquences | 426 096 159,51 | 289 928 599,84 | 620 224 451,29 | 735 907 871,61 | 707 529 799,61 |
| TOTALES REDEVANCES FREQUENCES | 6 112 215 980,92 | 5 704 643 808,16 | 6 853 622 242,95 | 5 808 224 371,61 | 7 245 274 757,94 |
| TOTALES DES REDEVANCES ET TAXES | 14 403 343 591,99 | 16 458 370 968,04 | 17 268 420 863,36 | 12 377 640 259,50 | 15 491 688 876,99 |
| AUTRES RECETTES | 2 890 840 297,96 | 3 302 719 291,47 | 3 457 642 459,00 | 2 490 292 197,31 | 20 712 499,36 |
| TOTAL DES RECETTES | 17 294 183 889,95 | 19 761 090 259,51 | 20 726 063 322,36 | 14 867 932 456,81 | 15 512 401 376,35 |
| % DES TAXES DE REGULATION / RECETTES TOTALES | 48% | 54% | 50% | 44% | 53% |
| % DES REDEVANCES DES FREQUENCES / RECETTES TOTALES | 35% | 29% | 33% | 39% | 47% |

Sources : ARTEC, calcul de la Cour

De 2016 à 2019, la taxe de régulation et les redevances d'utilisation des fréquences représentent à elles seules 83% des recettes totales et pour 2020, celles-ci représentent 99% des recettes totales de l'entité. Pour ces deux recettes, les encaissements sont constitués essentiellement du paiement des opérateurs sous le régime de la licence avec un taux moyen de 90% pour la taxe de régulation et de 91% pour la redevance d'utilisation des fréquences durant la période de 2016 à 2020.

Ainsi, rien que pour la taxe de régulation, pour l'exercice 2020, si l'on estime que tous les opérateurs déclarant leurs recettes au niveau de l'ARTEC payent cette taxe, le montant collecté devrait être largement supérieur à 8,2 milliards Ariary.

Il s'avère également que la faiblesse de recouvrement des recettes (augmentation des restes à recouvrer) handicape fortement la capacité de l'entité à financer ses missions.

En outre, le processus de recouvrement à l'amiable est toujours priorisé par le SRT en cas de non-paiement dans le délai prévu par la réglementation. C'est seulement après l'échec du recouvrement à l'amiable que les différentes lettres de rappel, lettres de mise en demeure sont envoyées.

Toutefois, durant la réunion de clôture, il a été mentionné qu'une action de recouvrement a été engagée depuis le mois de juillet 2021 et cette action a commencé par l'envoi des lettres de relance aux opérateurs concernés.

De tout ce qui précède, il est recommandé, à l'ARTEC, de :

- *renforcer la sensibilisation des opérateurs aux paiements des redevances et taxes ;*
- *renforcer les actions de recouvrement au sein de l'entité ;*
- *revoir l'application des sanctions en cas de non-paiement pour inciter les opérateurs à payer les redevances et taxes.*

3.3. Acquisition de divers matériels et mobiliers en l'absence de quitus matières

Le quitus matières est une pièce attribuée au comptable pour approuver la bonne gestion des matériels sous sa responsabilité. A cet effet, tous les dépositaires comptables sont concernés¹³ par le quitus matières.

Suivant le Circulaire n°01-MFB/SG/DGB/DPE/SM du 14 juillet 2010, « (...) *Les établissements publics (...) doivent respecter, outre la procédure de leur comptabilité financière, toutes les dispositions relatives à la gestion de la comptabilité matières (...)* ». A cet effet, les dispositions du Circulaire n° 498/MFB/SG/DGB/3/SMM du 21 juillet 1997 sont reprises chaque année dans les circulaires d'exécution budgétaire émis par le Ministère de l'Economie et des Finances selon lesquelles la possibilité d'acquisition des matériels et des mobiliers sur toutes les rubriques de fonctionnement et/ou d'investissement au titre de l'année N est conditionnée par l'approbation du compte matières de l'année N-2.

Au vu du rapport d'activités 2018 de l'ARTEC, la Cour a cependant constaté que le quitus de la comptabilité des matières pour l'exercice 2015 n'a été obtenu qu'en 2018 et que celles de 2016 et 2017 ne sont encore qu'en cours de délivrance. Par ailleurs, cette situation a été confortée par les Responsables au sein de l'Agence selon lesquels les quitus matières 2016 à 2019 sont en cours de validation.

Si l'on se réfère aux dispositions des circulaires suscités, l'acquisition de matériels et mobiliers est conditionnée par l'approbation du compte matières de l'année N-2. Ainsi, pour l'exercice 2018, le quitus matières de l'année 2016 est exigé. De même, pour l'exercice 2019, le quitus matières de l'année 2017 est exigé et pour celui de l'exercice 2020, le quitus matières de 2018 est exigé, etc...

Or, l'examen des pièces de dépenses et de la liste des marchés publics de l'ARTEC ont permis de constater que sur les gestions 2017-2020, l'Agence a procédé à des opérations de dépenses de matériels roulants, informatiques, mobiliers s'élevant à 2 297 595 740,00 Ariary en l'absence de quitus matières.

¹³ Guide des usagers émis par la Direction Générale des Finances et des Affaires générales (DGFAG).

Tableau 9: Dépenses relatives à l'acquisition de matériels et mobiliers, gestions 2017 à 2020

(En Ariary)

| GESTION | MARCHES | MONTANT |
|--------------|--|-------------------------|
| 2017 | Fourniture de divers matériels répartis en quatre (04) lots : Lot n° 1 : Fourniture de quatre (04) climatiseurs portables Lot n° 2 : Fourniture d'un (01) appareil photo avec caméra, de type professionnel Lot n° 3 : Fourniture d'un ensemble d'équipements de sonorisation pour salle de conférence (baffles, micros, amplificateur, table de mixage, lecteur...) Lot n° 4 : Fourniture et installation d'un kit de visioconférence | 47 296 480,00 |
| 2017 | Fourniture de divers mobiliers de bureau | 64 100 000,00 |
| 2017 | Fourniture de 3 véhicules de liaison - lot n°2 : LANDIS MADAGASCAR | 340 000 000,00 |
| 2017 | Fourniture de véhicule 4X4 Pick up double cabine- lot 1 : Société CITRANS | 160 000 000,00 |
| 2017 | Fourniture de vingt (20) smartphones | 78 200 000,00 |
| 2018 | Fourniture de divers mobiliers de bureau | 149 992 860,00 |
| 2018 | Fourniture de vingt (20) smartphones | 97 300 000,00 |
| 2018 | Fourniture de trois (03) véhicules 4x4 pick-up double cabines | 528 000 000,00 |
| 2018 | Fourniture de matériels informatiques-lot n° 3 : dix (10) imprimantes et dix (10) écrans plats | 48 000 000,00 |
| 2018 | Fourniture de matériels informatiques-lot n° 1 : quinze(15) ordinateurs portables chorus | 91 924 200,00 |
| 2018 | Fourniture de matériels informatiques-lot n° 4 : accessoires en informatiques | 70 194 000,00 |
| 2018 | Fourniture de matériels informatiques: lot n° 2 : vingt (20) ordinateurs de bureau | 96 480 000,00 |
| 2018 | Fourniture de matériels informatiques: lot n° 2 : vingt (20) ordinateurs de bureau | 94 419 600,00 |
| 2019 | Fourniture d'un véhicule 4x4 station wagon | 249 900 000,00 |
| 2020 | Fourniture de matériels informatiques: lot n° 3 : dix (10) imprimantes | 198 000 000,00 |
| 2020 | Fourniture de matériels informatiques: lot n° 1 : dix (10) ordinateurs portables | 78 208 200,00 |
| TOTAL | | 2 297 595 740,00 |

Sources : ARTEC – Pièces de dépenses et listes de contrats

L'acquisition d'autant de matériels en l'absence de quitus matière remet en cause la fiabilité de la gestion des matières au sein de l'agence. En effet, des risques sévissent en matière de tenue et transparence de la comptabilité matière ainsi qu'en matière de suivi et gestion du patrimoine mobilier et immobilier.

Il est dès lors rappelé aux responsables au sein de l'Agence de régulation de veiller à la régularisation de tous les quitus matières des exercices antérieurs et en cours avant de procéder à toutes opérations de dépenses d'acquisition de matériels ou mobiliers conformément aux dispositions réglementaires en vigueur.

3.4. Situation d'éventuel conflit d'intérêt et d'incompatibilité dans l'attribution des marchés publics

Au vu de la liste des contrats de l'ARTEC durant la période du 01 Janvier 2016 au 26 Janvier 2021, M. ANDRIANDORIA RAVOAVISON Herimanda (MANDA LOGISTICS) était un des fournisseurs habituels de l'Autorité de régulation en 2017 et 2018.

Sur la base de cette liste et des Marchés de Fournitures, de Prestations de Service, de Prestations Intellectuelles et de Travaux de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) de 2016 à 2018, les prestations fournies par le sieur ANDRIANDORIA RAVOAVISON Herimanda s'élèvent à un montant total de 362.843.590 Ariary, comme le récapitule le tableau qui suit :

Tableau 10 : Liste des marchés attribués au Sieur ANDRIADORIA RAVOAVISON HERIMANDA

(en Ariary)

| DATE | Objet | Montant TTC |
|----------------------|--|--------------------|
| 05/07/2017 | Fournitures de divers consommables informatiques | 73 170 000 |
| 27/09/2017 | Fourniture de divers matériels répartis en quatre (04) lots : Lot N° 1 : Fourniture de quatre (04) climatiseurs portables Lot N° 2 : Fourniture d'un (01) appareil photo avec caméra, de type professionnel Lot N° 3 : Fourniture d'un ensemble d'équipements de sonorisation pour salle de conférence (baffles, micros, amplificateur, table de mixage, lecteur...) Lot N° 4 : Fourniture et installation d'un kit de visioconférence | 35 500 000 |
| 12/12/2017 | Fourniture de paniers garnis pour la Fête de fin d'année-Lot N° 2 : Paquets avec divers articles | 109 972 500 |
| 07/09/2018 | Fournitures de divers consommables informatiques | 98 651 090 |
| 21/09/2018 | Entretien et réparation du véhicule Mitsubishi L200 n°8349 TAD | 9 900 000 |
| 21/09/2018 | Entretien et réparation du véhicule Mitsubishi L200 n°4580 TAC | 15 950 000 |
| 21/09/2018 | Entretien et réparation du véhicule Nissan Patrol n°5077 TAA | 9 750 000 |
| 21/09/2018 | Entretien et réparation du véhicule Mitsubishi L200 n°8348 TAD | 9 950 000 |
| TOTAL GENERAL | | 362 843 590 |

Sources : Liste des contrats ARTEC de 2016 à 2020

Au vu des Décrets de nomination des membres du Conseil d'Administration de l'ARTEC, le sieur ANDRIANDORIA RAVOAVISON Herimanda a été nommé administrateur par le Décret n°2014-1685 du 29 octobre 2014, au titre de représentant du Ministère de tutelle technique (Ministère chargé des Postes et des Télécommunications). Son mandat en tant qu'administrateur a été abrogé par le Décret n°2018-1119 du 06 septembre 2018.

De même, suivant le Procès-verbal de réunion du Conseil d'Administration n°2016/04-ARTEC/CA/PV du 27 avril 2016, il a été nommé membre de la Commission spéciale d'examen des marchés pour une durée d'une année. Aucun autre Procès-verbal n'indique la nomination de nouveaux membres de ladite commission à part le PV n°2016/07-ARTEC/CA/PV du 20 juin 2016.

Il convient de rappeler que suivant les dispositions de l'article 31 Décret n°2006-213 du 21 mars 2006, « Conformément à l'article 31 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005, une Commission spéciale est créée au sein du Conseil d'Administration de l'ARTEC en vue d'examiner les passations de marchés, contrats ou convention, d'un montant supérieur au seuil fixé par le Conseil d'Administration dans sa session de Septembre. »

En outre, selon le Procès-verbal n°2016/04-ARTEC/CA/PV du 27 avril 2016 susmentionné, « après les échanges et discussions, le Conseil a constaté que la mise en place de la commission spéciale d'examen des marchés, définie par le décret n°2006-213, article 35 du 21 mars 2006, s'avérait nécessaire au sein du Conseil d'Administration. Cette commission intervient pour effectuer un contrôle d'opportunité de dépenses afin de s'assurer la moralité de dépenses, tout en respectant l'organisation et les procédures de passation de marchés régies par le code des marchés publics. (...) Cette commission est chargée du contrôle interne des passations des marchés (...) d'un montant supérieur à un seuil à fixer par le Conseil d'Administration (...). »

Au regard du Procès-verbal suscitée, et « sur la base de l'Arrêté Ministériel n°7275/2016/MFB », les montants minima faisant l'objet d'un examen par ladite commission sont fixés comme suit :

Tableau 11 : Montant minima faisant l'objet d'un examen par la commission spéciale des marchés

| Types | Travaux | Fournitures | Prestations de service | Prestations intellectuelles |
|---|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| Montant seuil des marchés objet d'un examen (en Ariary) | Supérieur à 140 millions | Supérieur à 80 millions | Supérieur à 25 millions | Supérieur à 25 millions |

Source : Procès-verbal n°2016/04-ARTEC/CA/PV du 27 avril 2016 du Conseil d'Administration de l'ARTEC

En tant que membre du Conseil d'Administration, et membre de la Commission spéciale d'examen des marchés, le sieur ANDRIANDORIA RAVOAVISON Herimanda ne devrait pas être un fournisseur de l'ARTEC.

En effet, selon les dispositions de l'article 5 de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés publics : « Quel que soit leur montant, les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. » La qualité du sieur ANDRIANDORIA RAVOAVISON Herimanda peut constituer, à cet égard, une entrave à l'égalité de traitement des candidats et à la transparence des procédures.

Par ailleurs, les articles 6 et 9 du Décret n°2006-343 du 30 mai 2006 portant Code d'éthique des Marchés Publics disposent que « Chaque membre du personnel participant effectivement à des activités de préparation, de passation, d'exécution, d'évaluation et de contrôle au titre de la commande publique doit s'engager par écrit à respecter toutes les obligations du Code d'éthique qui le concernent. (...) Il s'interdit de détenir des intérêts directs ou indirects dans une société soumissionnaire ou titulaire d'un marché ou de réaliser une quelconque activité susceptible de les placer dans une situation de conflit réel, potentiel ou apparent, de nature pécuniaire ou morale, entre ses intérêts personnels et l'intérêt public, au service duquel il exerce ses fonctions. »

De tout ce qui précède, il y a lieu de constater des irrégularités dans l'attribution des marchés publics. Ces irrégularités affectent l'égalité de traitement des candidats et peuvent impacter la performance de l'organisme à travers le coût ou la qualité de la prestation.

Ces irrégularités pourraient également exposer le personnel de l'ARTEC et du Conseil d'Administration à des sanctions pénales liées à des faits de conflit d'intérêt visé par l'article 182 du Code pénal¹⁴.

De tout ce qui précède, la Cour recommande à l'ARTEC de :

- *s'assurer qu'aucune personne participant à des activités de préparation, de passation, d'exécution, d'évaluation et de contrôle de la commande publique, et qu'aucune personne travaillant pour l'ARTEC ne soumissionne aux achats publics commandités par ce dernier ;*
- *veiller au respect du Code d'éthique des marchés publics par tous ceux travaillant directement ou indirectement pour l'ARTEC (y compris les membres du Conseil d'Administration).*

4. Sur la mission de régulation

4.1. Insuffisance du suivi des cahiers des charges par l'ARTEC

« *La politique malgache en matière de télécommunications et TIC vise à (...) ce que les fonctions de régulation soient assurées de façon efficace, indépendante, transparente et impartiale.*¹⁵»

Le suivi des cahiers des charges des opérateurs rentre dans les fonctions de régulation de l'ARTEC. Les opérateurs souhaitant soumissionner au régime de licence sont tenus de répondre à un appel d'offres auquel est annexé un cahier des charges. « (...) *Le règlement de l'appel d'offres comprendra les clauses du projet de cahier des charges qui ne pourront pas faire l'objet de modification (...)* » aux termes de l'article 11 de la loi n°2005-023.

Tous les opérateurs ayant obtenu la licence doivent respecter leur cahier des charges. L'Agence de Régulation « *est chargée de (...) de veiller à l'exécution* » de ce dernier¹⁶. En résumé, les clauses du cahier des charges portent notamment sur : *la zone de couverture, la capacité du réseau et la qualité du service, la conformité du réseau aux normes techniques établies par l'Agence de Régulation, le respect des conditions réglementaires visant à assurer une concurrence libre et loyale, l'interconnexion du réseau aux autres réseaux, les modalités à suivre pour toute modification des clauses*¹⁷ et les manquements aux dites clauses concernent notamment les cas ci-après : *fausses déclarations financières (...); manquement aux obligations de couverture et d'interconnexion ; manquement aux obligations tarifaires ; manquement aux obligations de viabilité financière ; refus de fournir des informations relatives à l'activité sous licence ou d'autoriser la visite des sites à des agents habilités*¹⁸.

La question est de savoir si l'Agence parvient à faire respecter la totalité de ces clauses par les opérateurs. En fait, il a été constaté qu'une grande partie du contrôle effectué auprès des opérateurs est réalisée à partir de leurs propres déclarations. Ce qui rend le contrôle insuffisant voire inopérant car rien ne garantit la fiabilité de ces déclarations.

Ainsi, même si les opérateurs affirment que de nettes améliorations sont palpables dans leurs prestations, cette affirmation n'est pas vérifiée à partir d'un contrôle effectué par l'Agence.

¹⁴Article 182 du Code Pénal : « *Un conflit d'intérêt survient lorsque les intérêts privés d'un agent public ou de toute autorité publique coïncident avec l'intérêt public et sont susceptibles d'influencer l'exercice des devoirs officiels. Tout conflit d'intérêt doit être immédiatement déclaré auprès de l'autorité hiérarchique. Le non-respect de cette obligation est passible d'un emprisonnement de 6 mois à deux ans et d'une amende de 100 000 ariary à 10 000 000 ariary ou l'une de ces deux peines seulement* ».

¹⁵ Article 5 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005

¹⁶Article 34. i) de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005

¹⁷Article 8 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005

¹⁸Article 39 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005

A titre d'exemple, l'on peut lire dans le rapport d'activités de 2019 de l'Agence que « par rapport aux années précédentes, de nettes améliorations ont été observées sur les taux de fournitures de données requises ainsi que sur les taux de conformités des valeurs des indicateurs déclarés par rapport aux exigences des cahiers des charges des opérateurs. »¹⁹ Toutefois, les sources de ces constats de performance indiquées dans le Rapport d'activités de l'Agence sont les rapports des opérateurs eux-mêmes²⁰.

Les lettres envoyées aux opérateurs dont ci-après un extrait montrent que les points de non-conformité soulevés par l'Agence sont ceux soulevés par les opérateurs eux-mêmes :

« Nous accusons réception de vos rapports d'activités de l'année 2019, et nous vous en remercions. Nous avons procédé aux analyses des différentes statistiques fournies. En ce qui concerne les indicateurs de qualité de service, nous vous transmettons ci-après les informations issues de ces analyses (...) Ainsi, nous vous faisons parvenir ci-dessous les non-conformités par rapport aux engagements dans les cahiers des charges signés. »

Certes, l'on ne peut pas affirmer qu'aucun mécanisme de suivi des cahiers des charges n'existe au sein de l'Agence. Selon les responsables, des contrôles inopinés sur place sont exercés par les techniciens, des contrôles semestriels régionaux sont programmés. A noter également la création d'un centre de réclamations disponible en appelant la ligne 600. Mais ces contrôles sont plutôt insuffisants par rapport à l'étendue de la zone à contrôler et sont surtout axés sur la zone de couverture des opérateurs.

En outre, la loi sur le secteur prévoit l'existence de sanctions. « *En cas de fausses déclarations financières destinées à augmenter de façon artificielle les investissements ou les charges d'exploitation : sanction pécuniaire de 20 pour cent du montant surévalué ; manquement aux obligations de couverture et d'interconnexion ; - manquement aux obligations tarifaires : sanction pécuniaire destinée à limiter les résultats financiers au niveau qu'ils auraient atteint si les obligations tarifaires avaient été respectées. Pour le non-respect de ces clauses, l'opérateur défaillant est soumis aux sanctions suivantes : sanction pécuniaire, suspension, réduction de la durée ou révocation de la licence et/ou interdiction d'établir ou d'exploiter des réseaux ou de fournir des services de télécommunications et TIC sur le territoire national*²¹ ». Mais il s'avère que l'Agence n'a pas encore prononcé de sanction envers un opérateur.

A titre d'exemple, la lettre n°2021/308/DG du 14 juillet 2021 adressée à un opérateur constate un « ralentissement du déploiement des nouveaux sites durant les cinq (05) dernières années. Aucun déploiement de nouveaux sites n'a été effectué pour l'année d'exercice 2020 ». Il s'agit d'un manquement aux obligations de couverture qui aurait dû être sanctionné.

En réalité, les causes estimées fondées de cette insuffisance du contrôle restent l'inexistence de l'outil de qualité de service dit QOS (Quality Of Service) permettant de connaître en temps réel la qualité de service des opérateurs et de vérifier leurs déclarations et la désuétude des textes par rapport à l'avancée technologique des activités de télécommunication et TIC.

¹⁹ Rapport d'activités 2019, pp 51 à 54. Ces indicateurs de performance concernent les opérateurs ayant des licences Mobile, Fixe et Fournisseurs d'internet et portent sur les points ci-après : Les indicateurs du service Voix, les indicateurs du Service SMS, les indicateurs du Service Data, les statistiques sur les traitements des demandes et plaintes clients, les indicateurs des Backbones national et international.

²⁰ Rapport d'activités 2019, pp 51 à 54

²¹ Article 39 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005

Cette insuffisance du suivi des cahiers des charges risque d’entacher la qualité du service offert aux consommateurs. Or, parmi les objectifs de la politique malgache en matière de télécommunications et TIC se trouvent, entre autres : « (...) *une amélioration réelle de la qualité des services* » ainsi que « *l’accès universel et la baisse des coûts* »²² .

Lors de la réunion de clôture, les Responsables ont annoncé que la procédure d’acquisition de l’outil QOS permettant de contrôler la qualité des services des opérateurs est en cours actuellement. L’outil sera acquis au plus tard en Janvier 2022. Mais des textes réglementaires devront accompagner sa mise en service.

Dès lors, il est recommandé à l’ARTEC de finaliser l’acquisition de l’outil de contre-vérification de la qualité des services des opérateurs, ainsi que les textes y afférents.

4.2. Non création de l’organe chargé du règlement des différends

A rappeler que la politique malgache en matière de télécommunications et TIC vise notamment « (...) *le développement des services (...) par le jeu de la concurrence entre opérateurs.*²³ » Ainsi, en tant que régulateur, « *l’ARTEC doit utiliser ses pouvoirs conférés par la loi en vue de (...) la production et l’examen des différends entre titulaires des licences, prestataires des services, et utilisateurs*²⁴ ».

Selon le décret n°2006-213 en son article 27 alinéa 1), l’Agence est tenue « *d’arbitrer les différends entre opérateurs selon les procédures définies par décret ; les parties concernées par la décision de l’ARTEC pourront ensuite porter le litige devant les juridictions compétentes. L’ARTEC recevra également les plaintes des utilisateurs, les instruira dans un délai maximum de deux mois, et le cas échéant, prendra à l’encontre des opérateurs en faute les sanctions prévues par la réglementation en vigueur* ». Pour ce faire, un organe « *chargé de traiter les différends entre des opérateurs, entre l’agence et les opérateurs ainsi que les poursuites pénales* » doit être créé au sein de l’entité, conformément à l’article 24 du décret cité ci-dessus « *La Direction Générale établira un manuel de procédures accessible au public dans les quatre mois qui suivent sa mise en place.* »²⁵

Il appert que l’organe n’existe pas dans l’organigramme actuel de l’ARTEC. Les responsables ont confirmé son inexistence au sein de l’entité. Ces derniers avancent comme cause l’attente de nouveaux textes ou l’existence de Note proscrivant le recrutement d’agents au sein des organismes publics²⁶ .

La conséquence directe de cette faille est le non-traitement des plaintes d’opérateurs vis à vis d’autres opérateurs par un organe dédié. Ci-après un tableau des statistiques des plaintes de 2016 à 2020 :

Tableau 12: Statistique des plaintes des opérateurs

| ANNEE | AIRTEL | BLUELINE | GTM27 | GULFSAT | ORANGE | TELMA | TOTAL |
|-------|--------|----------|-------|---------|--------|-------|-------|
| 2016 | 1 | | | 2 | 2 | 1 | 6 |

²²Article 5de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005

²³Article 5de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005

²⁴Article 28 du Décret 2006-213 du 21 mars 2006

²⁵ Art 24 Décret 2006-213 du 21 mars 2006

²⁶ Entretien avec le Directeur Général le 21 juin 2021

²⁷Groupement des Télécommunications de Madagascar regroupant Airtel, Orange et Telma

| | | | | | | | |
|--------------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|-----------|
| 2017 | 2 | 1 | 3 | 1 | 2 | 1 | 10 |
| 2018 | 1 | | | | 5 | | 6 |
| 201 | 1 | | | | 2 | 1 | 4 |
| 2020 | | | | 2 | 2 | 3 | 7 |
| 2021 | | | 3 | | 2 | 3 | 8 |
| TOTAL | 5 | 1 | 6 | 5 | 15 | 9 | 41 |

Source : ARTEC

Il est vrai que l'Agence s'est penchée sur ces différends, mais un organe spécialisé en traitement de litiges aurait été plus efficace du fait que le processus aurait été plus formalisé et le suivi plus assuré.

En outre, la non-crétion de cet organe risque d'impacter négativement l'atteinte de la politique nationale ci-haut définie. En effet, elle témoigne d'un certain manque de considération de l'une des fonctions de régulation de l'entité, en l'occurrence, celle de favoriser le jeu de la concurrence entre les opérateurs. Le traitement des plaintes des opérateurs vis-à-vis des agissements d'autres opérateurs par un organe spécialisé concourt au traitement égalitaire entre opérateurs et contribue à assurer le respect des règles en matière de concurrence.

Conformément aux textes actuellement en vigueur, la Cour recommande à l'ARTEC et au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications de procéder à la création d'un organe chargé du règlement des différends au sein de l'ARTEC, et, quatre mois après sa création, d'établir un Manuel de procédures accessible au public.

4.3. Insuffisance du traitement des questions relatives à la concurrence entre opérateurs

« Afin de garantir une concurrence loyale entre opérateurs et d'éviter l'abus de position dominante, l'Agence de Régulation s'assure du respect des règles en matière de concurrence et de traitement égalitaire entre opérateurs. Sont prohibées les pratiques qui ont pour objet ou qui peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence en matière de fourniture de services de télécommunication et d'interconnexion. »²⁸

Sur ce point, les dispositions de l'article 6 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 susmentionnée dispose que : « (...) l'Agence de Régulation définit la notion de position dominante et établit et publie la liste des opérateurs concernés ». De plus, ce même article précise également que : « Les opérateurs réputés dominants par l'Agence de régulation et exerçant une influence significative sur un marché de télécommunications et TIC peuvent se voir imposer, par voie réglementaire, notamment en matière d'interconnexion et d'accès, de partage des infrastructures et réglementation tarifaire, des obligations spécifiques découlant de leur position dominante ».

Par ailleurs, les décisions de l'Agence doivent viser non seulement à assurer une concurrence loyale mais aussi « à réduire les effets de toute forme de monopole²⁹ ». Suivant les dispositions de l'article 37 de la Loi n°2018-020 du 29 juin 2018 portant refonte de la loi sur la concurrence « (...) les autres départements ministériels ainsi que les organismes spécialisés peuvent, de concert avec le Ministère en charge du commerce, contribuer à l'élaboration des modalités pratiques prévues par les dispositions de la présente loi. »

²⁸ Article 6 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005

²⁹ Article 20 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 : "Chaque opérateur doit se conformer aux obligations suivantes : (...) Respecter toute la décision de l'Agence de Régulation visant à assurer une concurrence loyale et à réduire les effets de toute forme de monopole"

Pourtant, d'après les entretiens avec les Responsables et durant la réunion de clôture, il semblerait que le tableau ci-dessous peut être considéré comme étant une liste d'opérateurs dominants, mais elle n'a pas été publiée par l'entité. De plus, aucun texte réglementaire n'a été encore pris pour imposer certaines mesures aux opérateurs réputés dominants et enfin, aucune action n'a été menée afin de réduire les effets néfastes des cas de monopole.

Toutefois, des actions ont été entamées en 2020 en commençant par une analyse de la concurrence faisant état des cas de monopole et de position dominante à Madagascar dont ci-après l'extrait :

« II.1. L'état de la concurrence sur le marché de l'internet fixe Haut débit (...) A Madagascar, deux (02) opérateurs titulaires de licence se partagent le marché de l'Internet Fixe Haut Débit à savoir TELMA SA et GULFSAT MADAGASCAR dont les produits sont commercialisés par l'opérateur BLUELINE. En termes d'abonnés, de trafic et de revenu, le monopole de Telma est flagrant sur les deux (02) principales technologies d'accès à l'internet haut débit que sont la fibre optique et l'ADSL. Certes, Gulfsat détient un nombre record quant à leurs abonnés BLR en 2020, mais la technologie est limitée en termes de bande passante et latence. Les 10 238 abonnés BLR de Gulfsat n'ont échangé que 7157 To de données en 2020. Il n'y a qu'un abonné de Telma SA dans cette technologie. Pour toutes technologies confondues, les volumes de données échangées de Telma SA représentent 92% du volume total de trafic en 2020. Par rapport au revenu, la fibre optique monopolisée par Telma, elle a confirmé sa 1ère place de la technologie la plus utilisée pour accéder à l'Internet fixe en 2020 (64% du revenu total de l'internet fixe), suivie par la technologie BLR de Gulfsat (25% du revenu total de l'internet fixe). Dans l'ensemble, Telma SA a accaparé 77% du revenu total de l'Internet fixe en 2020. En plus, cette domination de Telma en amont est renforcée par la monopolisation par cet opérateur en aval. En effet, Telma est l'unique opérateur backbone national opérationnel à Madagascar. Les autres opérateurs n'ont pas le choix pour transporter leurs trafics nationaux et Internationaux. Le service internet BLR de Gulfsat dépend essentiellement aux infrastructures de Telma. Ainsi, Gulfsat n'arrive pas à concurrencer l'offre Internet haut débit de Telma. Dans cette situation, Telma peut abuser de son statut en imposant des conditions défavorables aux consommateurs. A ne citer que : moins de possibilité pour les consommateurs dans le choix de son FAI ; les consommateurs ne peuvent que subir les prix arbitraires fixés par cet opérateur ; la dégradation de la qualité de service ; l'existence des clauses abusives dans les Conditions Générales de Vente de Telma SA ». ³⁰

A cet effet, ci-après un récapitulatif des cas de monopole et de position dominante dans le secteur :

³⁰ ARTEC : « Analyse de l'état de la concurrence dans les marchés des services de télécommunication année 2020 » p3

Tableau 13 : Récapitulatif des parts des marchés par opérateur et par service

| Services offerts | | Part de marché en 2020 | | | | Caractéristique du marché | | |
|-----------------------------|--|------------------------|--------------|-----------------|------------------------|-----------------------------------|--|--|
| Services des détails | Téléphonie fixe | Voix fixe | | | Telma SA : 100% | | Monopole de Telma SA | Marché Monopolisé, et en déclin |
| | Téléphonie Mobile : | Voix mobile | Airtel : 17% | Orange : 24% | Telma SA : 59% | Gulfsat/BIP : 0,1% | Marché Concurrentiel dominé par Telma SA | Marché en Concurrence |
| | | SMS | Airtel : 25% | Orange : 42% | Telma SA : 33% | Gulfsat/BIP : 0,1% | Marché Concurrentiel dominé par Orange | |
| | | Internet Mobile | Airtel : 17% | Orange : 74% | Telma SA : 09% | | Marché Concurrentiel dominé par Orange | |
| | Internet Fixe | Fibre optique | | | Telma SA : 100% | | Monopole de Telma SA | Marché dominé par Telma SA |
| ADSL | | | | Telma SA : 100% | | | | |
| Boucle Locale Radio (BLR) | | | | Telma SA : 7% | Gulfsat/BlueLine : 93% | Oligopole mais dominé par Gulfsat | | |
| Marché des services de gros | Revente de capacité nationale en FO | | | | Telma SA : 100% | | Monopole de Telma | - Monopolisé par Telma. - Concurrence effective après l'exploitation commerciale de la Fibre optique de Gulfsat |
| | Revente de capacité internationale en FO | | | Orange : ND | Telma SA : ND | | Oligopole | |

Service de gros : Services fournis par un opérateur titulaire de licence à un opérateur dans le secteur de Télécommunication

Source : ARTEC

Dans son analyse, l'Agence a elle-même proposé des actions à entreprendre, à savoir :

« Au niveau du marché de l'internet fixe haut débit, afin de prévenir les excès et de ramener l'équilibre du marché, il faudrait prendre des mesures suivantes : A court terme - Renforcer les mesures de la qualité des services offerts par Telma SA ; - Assurer une transparence des offres pour mieux informer les consommateurs et ; - Encadrer certaines offres de cet opérateur pour protéger les Intérêts des usagers (Tarifs d'Interconnexion et Prix de backbone national) A moyen et long terme : - Renforcer la libéralisation du marché de l'internet fixe en fibre optique. - Inciter les nouveaux opérateurs à investir pour dynamiser le marché de l'internet fixe haut débit. Au niveau du marché des services mobiles, il faut réaliser et publier les observatoires des Marchés et QoS par opérateurs pour mieux informer les consommateurs sur les activités des opérateurs. Cette publication peut renforcer la concurrence dans le secteur de Télécommunication à Madagascar.³¹ »

Par conséquent, les insuffisances de traitement des questions relatives à la concurrence ont pour effet de réduire les améliorations dans le secteur des télécommunications. A rappeler que la politique du secteur vise à travers le jeu de la concurrence entre opérateurs à « une amélioration réelle de la qualité des services pour satisfaire les demandes des utilisateurs (...) favoriser l'accès universel et la baisse des coûts ».

D'après le Rapport d'activités 2019 dont ci-après des extraits, peu d'améliorations ont été observées :

- « Tarif voix -Tarif intra-réseau : Par rapport à l'année 2018, on ne constate aucune diminution du tarif intra-réseau. En effet, en moyenne les tarifs intra-réseau restent encore entre 0,65 à 1 Ar TTC/sec que ce soit en service fixe ou mobile. Tarif Inter-réseau : Les tarifs inter-réseau restent identiques à l'année 2018. Effectivement, les tarifs inter-réseau évoluent entre 1,28 à 3,3 Ariary TTC la seconde. Par contre, l'opérateur Bip est le seul opérateur à offrir des tarifs identiques à l'intra-réseau à savoir 1 Ariary TTC la seconde.

³¹ARTEC : « Analyse de l'état de la concurrence dans les marchés des services de télécommunication année 2020 » p8

- Tarif SMS - Tarif inter-réseau : Les opérateurs mobiles ne développent pas d’offres tarifaires pour les SMS inter-réseau. De ce fait, les abonnés sont obligés d’envoyer les SMS inter-réseau par le tarif par défaut des opérateurs. Les SMS inter-réseau coûtent en moyenne 100 Ariary TTC l’unité. Pourtant, l’opérateur Bip propose un SMS inter-réseau à 30 Ariary TTC l’unité avec l’offre modulaire SMS de 750 Ar TTC pour 25 SMS vers tout opérateur.
- Tarif DATA - Fibre optique - Fibre optique professionnelle : Le frais d’abonnement mensuel est de 680 000 Ariary TTC. Il est à noter qu’aucun changement n’a été constaté par rapport à l’année 2018. L’opérateur Telma est le seul opérateur opérant pour cette technologie dédiée aux professionnels.
- Mutualisation des infrastructures : très peu de sites nouvellement sont mutualisés en 2019, alors que les sites totaux des opérateurs ont augmenté de 5,89% par rapport à 2018. Ce qui explique la baisse du pourcentage des sites mutualisés en 2019 (8,84% contre 9,24% en 2018). On constate que l’effort des opérateurs, même s’il y a diminution (94 communes en 2019 contre 158 en 2018), se concentre toujours sur la 3G et la 4G. Les opérateurs préfèrent donc densifier des communes ayant déjà accès aux réseaux que de désenclaver totalement les communes non-desservies.
- Couverture mobile : Concernant les sites nouvellement installés sur le territoire, (...), les opérateurs ont fortement densifié leur réseau 4G et 3G en installant 170 e-Node B et 160 Node B contre 128 seulement pour les BTS 2G. Cependant, certaines régions ont été favorisées par les opérateurs en 2019. (...) De surcroît, certaines régions se sont vues enlever leur technologie, d’où la diminution du nombre de leurs communes couvertes en 3G ou 4G. Il en est ainsi de la région du Menabe qui comptait 26/56 communes couvertes en 3G en 2018 et qui ne compte plus que 25 communes en 2019. En 4G, le nombre de communes couvertes dans la région du Vakinankaratra a aussi diminué car les opérateurs ont retiré cette technologie dans 3 de ses communes. La région de l’Androy accuse aussi une récession et ne compte plus que 2 communes couvertes en 4G en 2019 (contre 3 en 2018). »

Aussi, est-il recommandé à l’ARTEC d’exercer pleinement son rôle de régulateur notamment en menant des enquêtes suite à des plaintes officielles émanant des opérateurs, en définissant clairement la notion de position dominante, en publiant la liste des opérateurs dominants et en faisant des actions pour réduire les effets néfastes d’abus de position dominante et de monopole.

4.4. Fonctionnalité non permanente et non automatique des stations de contrôle fixe

Le contrôle du spectre de fréquences³² fait partie des missions de l’ARTEC. Il consiste à vérifier la correspondance de l’utilisation des différentes bandes radioélectriques par les utilisateurs avec l’autorisation octroyée par l’Agence et de localiser et résoudre les problèmes d’interférence et de brouillage.

Selon l’article 34 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 susmentionnée, l’Agence de régulation est chargée « d’exercer un contrôle permanent sur les stations terriennes à usage privé ». A cet effet, c’est le Service Contrôle technique et surveillance du spectre qui est chargé

³² Ensemble de bandes de fréquence radioélectriques (art. 1 du décret n°99-228 du 24 mars 1999 portant réglementation et gestion des fréquences et des bandes de fréquences radioélectriques).

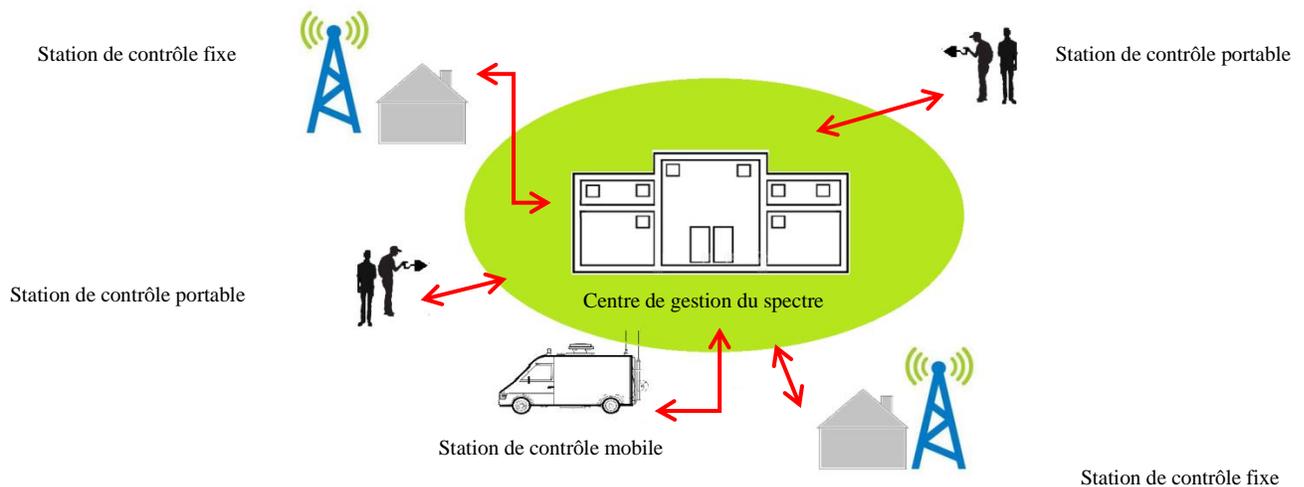
du « contrôle journalier du spectre de fréquences » et du « contrôle et suivi de l’occupation de spectre »³³.

Selon les normes UIT³⁴ (Union internationale des télécommunications) dans les Recommandations UIT-R SM 1392-1 sur le Cahier de charges principal d’une station de contrôle du spectre pour les pays en développement (1999-2000), « Pour recueillir des données relatives à l’occupation du spectre, (...), il est essentiel de procéder à des mesures périodiques. Ces mesures sont en principe exécutées automatiquement. (...) ».

Dans cette optique, les opérations de mesures et de contrôle techniques des fréquences sont effectuées par les stations de contrôle qui « (...) peuvent être fixes, transportables ou mobiles et il est utile de disposer d’un certain nombre de stations de chacun de ces types dans un système national informatisé. (...) Les stations de contrôle peuvent être surveillées à distance à partir d’un poste de travail situé dans un centre de contrôle du spectre, au centre de gestion du spectre, dans un centre de commande local (...)»³⁵.

Qu’ainsi, le contrôle du spectre doit être périodique, automatique et peut être effectué à distance à partir d’un centre de gestion du spectre et au moyen des stations de contrôle.

Schéma d’un système de surveillance de fréquence par les stations de contrôle



A ce jour, l’ARTEC compte neuf stations de contrôle fixes (réparties à Antananarivo – Toamasina – Tuléar – Diégo – Antsirabe - Nosy Be - Fort Dauphin), une station mobile (véhicule Mercedes) et deux stations portables ou analyseurs de spectre.

La mise en place des neuf stations de contrôle fixe à Madagascar remonte à 2005 et a fait l’objet d’importants investissements qui génèrent encore diverses dépenses d’entretien ou d’étude sur les exercices sous revue. De 2017 à 2020, des marchés portant sur lesdites stations de contrôle fixes d’un montant de 746 721 441,59 Ar ont été relevés.

³³Note d’organisation n° 2019/492 –ARTEC/DG du 27/08/2019.

³⁴ L’UIT (International Télécommunication Union) est une agence spécialisée des Nations unies qui coordonne à l’échelle mondiale l’utilisation du spectre des fréquences. L’UIT émet des recommandations que les autorités nationales appliquent au sein de leurs juridictions respectives.

³⁵ Recommandations UIT-R SM 1537 relative à l’Automatisation et intégration de système de contrôle du spectre avec la gestion automatisée du spectre (2001).

Tableau 14 : Dépenses relatives aux stations de contrôle fixes sur les gestions sous revue

(en Ariary)

| N° | DATE | Objet | Montant TTC |
|--------------|------------|--|-----------------------|
| 1 | 23/05/2017 | Etudes, contrôles et surveillances relative aux travaux de construction de clôture en dur pour les sites des stations fixes de Nosy Be et Taolagnaro | 19 920 000,00 |
| 2 | 23/05/2017 | Etudes, contrôles et surveillances relative aux travaux de réhabilitation de la route d'accès vers la station fixe de Mahajanga | 14 900 000,00 |
| 3 | 25/07/2017 | Travaux de réhabilitation des sites abritant les stations de contrôle fixe de l'ARTEC répartis en trois (03) lots : Lot N° 1 : Station d'Antsiranana Lot N° 2 : Station de Mahajanga Lot N° 3 : Station de Toamasina | 71 497 671,30 |
| 4 | 25/07/2017 | Travaux de réhabilitation des sites abritant les stations de contrôle fixe de l'ARTEC répartis en trois (03) lots : Lot N° 1 : Station d'Antsiranana Lot N° 2 : Station de Mahajanga Lot N° 3 : Station de Toamasina | 58 085 927,36 |
| 5 | 22/11/2017 | Etudes, contrôles et surveillances relative aux travaux de réhabilitation des bâtiments abritant le site de la Station de contrôle fixe d'Ambatomirahavavy | 8 880 000,00 |
| 6 | 22/11/2017 | Etudes, contrôles et surveillances relative aux travaux de mise aux normes du site abritant la station de contrôle fixe : Lot N° 1 : Station d'Antsirabe | 9 425 000,00 |
| 7 | 22/11/2017 | Etudes, contrôles et surveillances relative aux travaux de mise aux normes du site abritant la station de contrôle fixe : Lot N° 2 : Station de Toliary | 11 999 980,00 |
| 8 | 22/11/2017 | Etudes, contrôles et surveillances relative aux travaux d'extension et aménagement des terrains abritant les stations de contrôle fixe de l'ARTEC répartis en deux (02) lots : Lot N° 1 : Station de Mahajanga | 11 190 000,00 |
| 9 | 22/11/2017 | Etudes, contrôles et surveillances relative aux travaux d'extension et aménagement des terrains abritant les stations de contrôle fixe de l'ARTEC répartis en deux (02) lots : Lot N° 2 : Station de Toliary | 12 910 000,00 |
| 10 | 03/07/2018 | Etudes, contrôles et surveillances des travaux de réhabilitation des bâtiments abritant le site de la station de contrôle fixe d'Ambatomirahavavy | 9 960 000,00 |
| 11 | 05/07/2018 | Travaux de construction de clôture / lot n° 1 : station de Nosy be | 93 088 452,00 |
| 12 | 05/07/2018 | Travaux de construction de cloture / lot n° 2 : station de Taolagnaro | 60 118 158,00 |
| 13 | 05/07/2018 | Service de gardiennage / lot n° 1 : Taolagnaro | 17 280 000,00 |
| 14 | 05/07/2018 | Service de gardiennage / lot n° 2 : Nosy be | 17 280 000,00 |
| 15 | 07/08/2018 | Etudes, contrôles et surveillances des travaux de construction du nouveau bâtiment de la station fixe de l'Artec à Mahajanga | 29 670 000,00 |
| 16 | 02/09/2018 | Travaux d'extension de clôture du site de l'Artec a Mahajanga (lot n° 1) | 99 029 538,58 |
| 17 | 02/09/2018 | Travaux d'extension de clôture du site de l'Artec à Toliary (lot n° 2) | 76 502 874,35 |
| 18 | 30/10/2018 | Etudes, contrôles et surveillances des travaux de réhabilitation du site abritant la station de contrôle fixe d'Antsiranana (lot n° 1) | 14 064 000,00 |
| 19 | 30/10/2018 | Etudes, contrôles et surveillances des travaux de réhabilitation du site abritant de la station de contrôle fixe de Toamasina (lot n° 2) | 10 926 000,00 |
| 20 | 05/03/2020 | Travaux de clôture et engazonnement du site de la station de l Artec à Nosy be | 99 993 840,00 |
| TOTAL | | | 746 721 441,59 |

Sources : ARTEC- Liste des marchés 2017-2020

Suivant entretien avec le Responsable du Service Contrôle technique et surveillance du spectre de l'ARTEC, lesdites stations de contrôle fixes ne fonctionnent pas en permanence et se heurtent à des problèmes techniques ou de connexion qui ne permettent pas le transfert de données automatique. A cet effet, les techniciens de l'Agence doivent effectuer des visites et contrôles périodiques au niveau desdites stations.

Lors des visites des stations de contrôle fixes d'Ambohimailala et d'Ambatomiravavy, l'équipe de la Cour a effectivement relevé que lesdits sites ne sont pas fonctionnels car ils ont été mis en arrêt et doivent être actionnés par les techniciens pour être opérationnels. Selon les techniciens de l'ARTEC, les problèmes techniques et de délestages sont à l'origine du non fonctionnalité en

permanence des stations de contrôle fixes. Et dans un souci de sécurité et de prévention, les stations sont mises en arrêt pour éviter tous dégâts éventuels sur les équipements.

A titre d'illustration, il a été relevé que pour le cas du site d'Ambohmailala, le groupe électrogène de secours qui est censé alimenter la station a été frappé par la foudre et n'est plus fonctionnel. De ce fait, la station a été mise en arrêt et n'est actionnée que lors des visites systématiques effectuées par les techniciens de l'Agence. Il en est de même pour le site d'Ambatomiravavy, victime de vols fréquents de câble électrique. Enfin, la réparation des dégâts matériels et techniques prend du temps du fait de la procédure des marchés publics.



**Groupe électrogène en panne
du site d'Ambohmailala**

Compte tenu des circonstances, le Responsable du Service Contrôle technique et surveillance du spectre a été interrogé sur la pertinence de l'utilité des stations de contrôle fixes. Ce dernier a expliqué que la mise en place des stations de contrôle fixes remonte en 2005 et que les équipements y afférents sont dépassés, non économiques et doivent être mis à jour notamment pour passer du signal analogique au numérique et pour assurer une meilleure efficacité. Cependant, même si la capacité des stations de contrôle fixes est limitée à des zones spécifiques, l'existence des autres types de stations de contrôle permet à l'Agence d'avoir une meilleure flexibilité en matière de mesure du spectre et d'assurer ainsi sa mission de contrôle du spectre.

Lors de la réunion de clôture de l'audit, les responsables de l'ARTEC ont expliqué que pour pallier cette défaillance, ils ont envisagé en 2019 de procéder à des recrutements d'agents techniciens administratifs qui seront affectés dans les stations de contrôle fixes pour assurer leur fonctionnement et automatisation. Toutefois, ce projet n'a pas pu aboutir du fait de la décision de suspension des recrutements des ECD dans le secteur public suivant la politique d'austérité de l'Etat décidée en Conseil des Ministres le 27 février 2019. En outre, l'Agence ne peut envisager d'affecter des agents au niveau desdites stations du fait de l'insuffisance de leur effectif au sein du service technique.

De tout ce qui précède, la Cour constate que malgré l'importance des dépenses investies dans les stations de contrôle fixes, la surveillance du spectre effectuée par le centre de gestion du spectre sur lesdites stations de contrôle n'est ni effective, ni permanente, ni périodique, ni automatique.

Qu'ainsi, il est recommandé à l'Agence de prendre les mesures nécessaires et adéquates pour pallier aux défaillances techniques et limites des stations de contrôle fixes notamment :

- *prioriser les marchés relatifs aux travaux et fournitures d'ordre technique relatives aux stations de contrôle fixes ;*
- *évaluer et déterminer les besoins en matière de stations de contrôle mobiles, portables et transportables et s'y investir ;*
- *assurer l'automatisation des stations de contrôle fixes afin de garantir le contrôle et mesure du spectre en temps réel.*

Au regard de l'objectif spécifique n°1, la Cour conclut que la gestion proprement dite de l'Agence ne respecte pas toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur. En effet, il a été observé que :

- *la nomination de l'organe délibérant est en violation de la réglementation ;*
- *la contribution de l'ARTEC dans les budgets du Ministère de tutelle technique n'est pas conforme aux dispositions légales et réglementaires ;*
- *aucune structure d'audit interne n'est mise en place au sein de l'entité et qu'une immixtion de l'ordonnateur dans les fonctions de comptable public est enregistrée ;*
- *la PRMP s'ingère dans les fonctions de la Commission d'Appel d'Offres ;*
- *les GAC, responsables de la certification de service fait, ne sont pas nommés formellement;*
- *le plan de comptes utilisé pour les comptes budgétaires et les comptes financiers n'est pas uniforme ;*
- *la collecte des recettes en faveur de l'établissement présente une défaillance ;*
- *l'acquisition de divers matériels et mobiliers a été effectuée en l'absence de quitus matières ;*
- *la situation d'éventuel conflit d'intérêt et d'incompatibilité affecte l'attribution des marchés publics ;*
- *le suivi des cahiers des charges des opérateurs et le traitement des questions relatives à la concurrence entre opérateurs sont insuffisants ;*
- *l'organe chargé du règlement des différends n'est pas créé ;*
- *l'Agence n'arrive pas à assurer le fonctionnement des stations de contrôle fixe de manière permanente et automatique.*

II. LA GESTION DU FONDS DE DEVELOPPEMENT DES TELECOMMUNICATIONS ET TIC

Le Fonds de développement des télécommunications et TIC (FDTIC) constitue une ressource financière destinée à mettre en œuvre la politique de l'Etat dans le domaine de la télécommunication et TIC selon la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 portant refonte de la Loi n°96-034 du 27 janvier 1997 portant Réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications qui dispose en son article 23 al.1 que : « Le ministre de tutelle chargé des télécommunications et TIC se dote de moyens et ressources appropriés pour élaborer la politique sectorielle de l'État en matière de télécommunication ... » et al.4 que: « Le Ministre de tutelle veille à ce qu'un fonds destiné au développement des télécommunications et TIC en général soit collecté et géré en faveur de la politique du secteur... ». Son fonctionnement est régi par le Décret n° 2006-616 du 22 août 2006 modifié par le Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007 portant modalités de mise en œuvre et de financement de l'accès aux services de télécommunication et TIC.

Aux termes de l'article 7 al 2 dudit Décret, le Fonds est financé par le budget de l'Etat, l'ensemble des propriétaires de réseaux titulaires de licences et prestataires de services de télécommunication, les bailleurs de fonds publics ou privés désirant contribuer au développement des services de télécommunications à Madagascar, les collectivités locales désireuses de favoriser le développement des télécommunications dans leur circonscription. Mais force est de constater que la contribution au fonds est assurée en totalité par les opérateurs du secteur.

1. Sur l'organisation du FDTIC

1.1. Inexistence de l'organisme chargé de la gestion du fonds

Par définition, selon l'article 1er de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 précitée : l'organisme chargé de la gestion du fonds s'entend par un organisme qui est chargé de gérer le fonds collecté à partir de l'utilisation publique des services télécommunications et TIC et destiné à former, à développer, à vulgariser l'usage du réseau et des services télécommunications et TIC en général auprès de toute la population et l'article 23 al.4 de la même loi dispose que : « ...le statut et le fonctionnement de l'organisme chargé principalement de la gestion de ce fonds, sont promulgués par décret ».

De plus, aux termes de l'article 36 al.2 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 susmentionné : « Dès sa mise en place, l'ARTEC succède de droit à l'OMERT dans la gestion de ce Fonds jusqu'à la création de l'organisme chargé de le gérer... ».

En effet, en application de l'article 7 al.4 du Décret n° 2006-616 du 22 août 2006 modifié par le Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007, portant modalités de mise en œuvre et du financement de l'accès aux services de télécommunications et TIC, la gestion du Fonds relève de l'OMERT en ce sens qu' « il gère les ressources et les dépenses du Fonds de manière entièrement distincte des ressources et des dépenses correspondant à ses autres activités, notamment de régulation et de gestion des fréquences. En particulier, l'OMERT ouvre des comptes bancaires spécifiques pour loger les ressources du Fonds, qui fait clairement apparaître la nature et le montant des ressources, des dépenses, des dettes, des créances et des disponibilités... ». Or le même décret dispose en son article 20 que : « ...le Ministre chargé des Télécommunications et TIC peut décider de l'usage du Fonds... ».

De ce fait, il est constaté une dilution des responsabilités des acteurs sur la gestion du Fonds qui est assurée par deux entités distinctes à savoir l'ARTEC et le Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique. D'un côté, l'ARTEC joue le rôle de caissier, chargé de recouvrer les contributions des opérateurs et de payer les dépenses financées par le Fonds. De l'autre côté, le Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique agit en tant qu'ordonnateur en matière d'engagement.

Il est, ainsi, recommandé au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications de :

- *procéder à la création et la mise en place d'un organisme indépendant chargé de la gestion du fonds ;*
- *clarifier les dispositions des textes réglementaires sur les responsabilités relevant du Ministère et de l'ARTEC en matière de gestion du fonds.*

1.2. Gestion du FDTIC non conforme aux règles de la comptabilité publique

Aux termes de l'article 23 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 : « (5) *L'organisme désigné pour gérer le fonds est chargé de mettre en place toutes les procédures nécessaires à une gestion efficace et transparente de ce fonds* ».

Il convient de noter que le Décret n°2006-616 modifié par le Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007 portant modalités de mise en œuvre et de financement de l'accès aux services de télécommunication et TIC qui régit le fonds ne fait pas état des règles de procédures à observer dans la gestion du fonds et la pratique dévoile que les opérations liées au FDTIC ne suivent pas les règles de la comptabilité publique conformément à l'article 2 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics disposant que : « *La comptabilité Publique est applicable : – à l'Etat (...); aux Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial* ».

Dans la pratique le décaissement du fonds au niveau de l'ARTEC se fait comme suit :

- Le Ministère chargé des Postes et des Télécommunications envoie par bordereau d'envoi les pièces relatives aux dépenses ;
- L'assistant du DAF vérifie les pièces exigées et établit l'ordre de virement ;
- Le DAF vérifie la disponibilité des fonds et envoie l'OV au DG pour signature.

Suivant l'article 13.b du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 : « Les comptables sont tenus d'exercer, en matière de dépenses, le contrôle : de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ; de l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée ; de la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 15 ci-après ; le cas échéant, de la disponibilité des fonds ou valeurs ; de la disponibilité des crédits ; de l'imputation de la dépense au chapitre qu'elle concerne selon sa nature ou son objet ; de la validité de la quittance »

En effet, en matière de contrôle, l'ARTEC en tant que responsable de décaissement, se limite à la vérification des pièces produites : Décision, ordre de service, ordre de paiement, facture avec mention « bon à payer ». Selon le DG de l'ARTEC, c'est le Ministère qui est en charge de la réception relative aux opérations de dépenses FDTIC. Toutefois, l'ARTEC est amené à procéder à des réceptions techniques si le marché porte sur les réseaux de télécommunication (collaboration avec le ministère). Elle n'est consultée, que lorsqu'il s'agit d'un achat d'ordre technique nécessitant le contrôle qualité et autorisation de l'Agence (appareils divers...). D'où une incohérence entre l'engagement de l'ARTEC dans la signature de l'ordre de virement et son incapacité à vérifier au-delà des pièces remises par le Ministère chargé des Postes et des

Télécommunications et une situation de gestion de fait en ce sens que le DG de l'ARTEC n'a pas qualité de comptable public.

Selon l'article 5 dudit Décret : « La loi de finances, ou le budget, est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics ». Cependant lors du travail d'audit, les activités financées par le FDTIC ne font pas l'objet d'une budgétisation.

Il est ainsi recommandé au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications et à l'ARTEC d'appliquer les règles de la comptabilité publique dans la gestion du FDTIC notamment en matière de séparation des fonctions d'ordonnateur et du comptable et de budgétisation du Fonds.

2. Sur la contribution au Fonds

2.1. Non contribution de tous les opérateurs concernés au FDTIC

L'Article 7 du Décret n°2006-616 du 22 août 2006 dispose que : « *Contributeur au Fonds : (...) (b) l'ensemble des propriétaires de réseaux titulaires de licences et prestataires de services de télécommunication, qui versent chaque année une contribution constituée par un pourcentage de leur chiffre d'affaires hors taxes comptabilisé, et généré par l'exploitation de réseaux ou services de Télécommunication ouverts au public* ». « (...) 3. *La contribution des opérateurs est recouvrée par l'OMERT, pour ce faire, la procédure à appliquer est identique à celle de la taxe de régulation* ».

De 2016 à 2020, en comparant la liste des opérateurs concernés par la contribution au FDTIC enregistrés au niveau de l'ARTEC (09 titulaires de licences et 25 prestataires de service) et la liste des clients contribuant réellement au FDTIC, il a été constaté qu'en moyenne six (06) opérateurs sur les 34 prévus (*en annexe 03*) ont contribué au FDTIC, représentant ainsi 17% des opérateurs sous le régime de la licence et des prestataires de service sous le régime de déclaration. A cet effet, ci-après la contribution au FDTIC de 2016 à 2020 :

Tableau 15 : Contribution au FDTIC de 2016 à 2020

| Années | Contribution FDTIC (en Ariary) | Taux de variation | Nombre de contribuables |
|--------|--------------------------------|-------------------|-------------------------|
| 2016 | 22 246 453 576,33 | - | 8 |
| 2017 | 9 607 943 224,22 | -55% | 5 |
| 2018 | 21 283 460 156,08 | 122% | 7 |
| 2019 | 17 413 548 607,79 | -18% | 8 |
| 2020 | 3 093 190 828,35 | -82% | 4 |

Sources : ARTEC, calcul de la Cour

La contribution au Fonds varie chaque année. En 2018, la contribution a augmenté de 122% par rapport à 2017 mais à partir de 2019, la contribution des opérateurs a baissé considérablement avec 21 milliards Ariary en 2018 pour diminuer à 3 milliards Ariary en 2020, soit une baisse de 85% en trois ans.

La situation est due par l'absence de procédure stricte pour le recouvrement des fonds. En effet, comme pour la taxe de régulation, en matière de FDTIC, des lettres de notification sont également envoyées aux opérateurs pour les informer des montants à payer mais la procédure de suivi du paiement n'est pas encore mise en place au niveau de l'Agence de régulation. En outre, on peut également citer comme cause le manque de transparence dans l'utilisation des fonds collectés et de ce fait, les opérateurs sont réticents pour contribuer au Fonds.

En conséquence, un manque à gagner dans la caisse du Fonds est toujours enregistré, pouvant impacter la réalisation des projets relatifs au développement de la télécommunication et TIC.

Aussi, est-il recommandé :

- à l'ARTEC de sensibiliser les opérateurs pour la contribution au FDTIC et de déployer les efforts nécessaires pour améliorer le recouvrement ;
- au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications de rendre transparente l'utilisation du Fonds à travers l'audit systématique de son utilisation.

3. Sur l'utilisation du fonds

3.1. Inéligibilité de certaines dépenses

Le Fonds a vocation à financer la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de télécommunications. De ce fait, les textes énumèrent la nature des dépenses éligibles au financement du FDTIC. Il en est ainsi de l'article 7 du Décret n° 2006-616 du 22 août 2006 modifié par le Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007 qui dispose que:« ... il est créé un Fonds de développement des Télécommunications et TIC, dont l'objet est de contribuer au financement du développement des télécommunications et TIC, ainsi que du désenclavement des Zones non desservies par extension de la desserte en télécommunications et TIC. Dans le cas de développement, le Fonds peut être utilisé pour la mise en place d'infrastructures et services des télécommunications et TIC, pour l'étude et le développement de services, correspondants aux axes stratégiques notamment ceux du DSRP (Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté), du MAP (Madagascar Action Plan), de la PNTIC (Politique National TIC), suivant les procédures décrites à l'article 20 ci-après. Dans le cas de désenclavement des Zones non desservies, le Fonds financera le projet de télécommunications et TIC...Le Fonds supporte, dans la mesure de ses disponibilités, les frais encourus par l'OMERT pour l'étude et la sélection des opérateurs qui assureront les dessertes nouvelles, ainsi que les concours financiers nécessaires pour assurer ces dessertes ».

Au vu des pièces examinées, la nature de certaines dépenses financées par le Fonds ne correspond pas à l'utilisation prévue par les textes. En effet, compte tenu de l'article 20 du Décret n°2006-616 du 22 août 2006 susmentionné qui dispose que : « ...le Ministre chargé des Télécommunications et TIC peut décider de l'usage du Fonds, en faveur de la politique du secteur, (...)», le Ministre a un pouvoir discrétionnaire sur la détermination des besoins et l'opportunité de la dépense. La responsabilité de l'ARTEC se limite à la vérification des pièces émanant du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications notamment la décision du Ministre concernant la dépense considérée et l'existence de l'apposition bon à payer du Ministre sur la facture. Cette situation augmente le risque d'utilisation abusive du Fonds en s'écartant de sa finalité et met en cause ainsi la transparence de son emploi. Dès lors, sur les dépenses FDTIC de 2018 de 42 milliards ariary, la Cour a relevé 745 millions ariary de dépenses inéligibles, soit 1,76%. A titre de l'année 2019, sur des dépenses de 30 milliards ariary, il a été relevé 397 millions ariary de dépenses inéligibles, soit 1,30%. Ci-après les détails de ces dépenses inéligibles :

Tableau 16 : Dépenses estimées inéligibles aux FDTIC

| DATE | DEPENSES | MONTANT |
|------------|---|----------------------|
| 13/04/2018 | Souscription de 50 abonnements Canal+ pour 12 mois pour le Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique. | 32.500.260 Ariary |
| 26/09/2018 | CITRANS : | 115 800 000 Ariary |
| | Travaux de réhabilitation bâtiment | |
| | Travaux de réhabilitation infrastructure connexe | 306 325 000 Ariary |
| | Prestation de communications | 35 880 000 Ariary |
| 26/10/2018 | Loyer du 1 ^{er} mai 2018 au 1 ^{er} mai 2019 en faveur de la Société Madagascar Etude et Concept | 180 000 000 Ariary |
| 19/07/2018 | Frais de mission (Atelier sur les Cyber stratégies, les Cyber législation et la mise en place de CERT Nationaux à Addis Abeba) : perdiem, frais d'hébergement, frais de déplacement local | 9570 dollars |
| 27/08/2018 | ROGERS AVIATION Frais de transport agents MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 2 666 600 Ariary |
| 28/08/2018 | M MAHARANTE JEAN DE DIEU participation au congrès extraordinaire de l'union postale universelle à Addis Abeba | 14 379 821.91 Ariary |
| 26/10/2018 | M MAHARANTE JEAN DE DIEU conférence des plénipotentiaires de l'UIT, Dubai, Emirats Arabes Unis, 29 oct au 16 nov 2018 | 19 645 200 Ariary |
| 13/11/2019 | TMS CONSULTING Elaboration de schéma directeur de l'ARTEC et accompagnement à la mise en œuvre | 99 840 000 Ariary |
| 22/11/2019 | TMS CONSULTING Dans le cadre de la restructuration du service recouvrement | 153 600 000 Ariary |
| 22/11/2019 | TMS CONSULTING Honoraire du cabinet TMS consulting pour la restructuration de l'ARTEC et assistance technique à la direction générale | 144 000 000 Ariary |

Sources : Appréciation de la Cour

De ce fait, il est recommandé à l'ARTEC et au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications de se conformer à la réglementation en vigueur sur l'éligibilité des dépenses au titre du FDTIC et de modifier les textes afin de préciser que seules les dépenses d'investissement relatives à la politique de désenclavement et de développement soient effectivement éligibles au Fonds.

3.2. Absence de mise en concurrence conforme au Code des Marchés Publics dans le choix de prestataire

La mise à la concurrence constitue un gage du respect des principes du marché public à savoir la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

Au vu des pièces justificatives produites par l'ARTEC, les pièces attestant l'exécution des procédures de passation de marchés publics (Marchés, Cahiers de Clauses Administratives Générales ou CCAG, Cahier des Prescriptions Spéciales ou CPS, Procès-verbal de la Commission d'Appel d'Offre, ...) font défaut. Il convient de noter que la Convention de partenariat fait office de document contractuel et la Décision ministérielle matérialise le choix du prestataire. Ce sont des actes qui formalisent le choix du prestataire.

Conformément aux dispositions de l'article 1^{er} de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics, constituent des Achats publics « (...) [l'] ensemble des achats réalisés par les services de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, (...), pour la satisfaction de leurs besoins et ceux des destinataires de l'action ou des politiques publiques. Ces achats sont conclus par des contrats, des marchés ou des conventions. Les marchés publics sont ainsi des achats publics ».

De même, selon les dispositions des articles 2 et 4.II dudit Code, « Les marchés publics sont des contrats administratifs écrits conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par

les Autorités Contractantes mentionnées à l'article 8 du présent Code pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures, de services ou de prestations intellectuelles. (...) Les dispositions du présent Code s'appliquent aux contrats de partenariat public-privé dans leur volet sélection/identification des partenaires et la passation des marchés qui s'y rapporte. »

Les différentes opérations réalisées à travers le fonds destiné au développement des télécommunications et des TIC (FDTIC) entrent dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques et des missions des différents Ministères, bien que la prestation ou le partenariat public-privé (PPP) soit réalisé par le biais du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications. Elles ont pour objet de répondre aux besoins de l'Etat dans le domaine de la télécommunication. A cet égard, si ces opérations étaient réalisées par les Ministères bénéficiaires, le Code des Marchés Publics est applicable. Il en est de même pour les partenariats public-privé.

La pratique résulte de l'application de l'article 20 du Décret modifié n°2006-616 du 22 août 2006 qui dispose que « (...) le Ministre chargé des Télécommunications et TIC peut décider de l'usage du Fonds, en faveur de la politique du secteur, s'il envisage de développer l'infrastructure et services de Télécommunication et TIC. Dans ce cas, il sollicite le ou les opérateur(s), organismes, établissement(s) public(s) ou partenaires, nationaux ou internationaux ayant les capacités techniques et/ou financières nécessaires pour la réalisation des actions de développement (...). Le Ministre étudie la ou les proposition(s) reçue(s) et, à l'issue des négociations, établit une convention de partenariat avec l'entité dont la proposition présente les conditions les plus avantageuses pour l'Etat. La Décision du Ministre chargé des télécommunications et TIC pour le paiement de la subvention et/ou participation financière selon les termes de la convention sera notifiée au gestionnaire du Fonds. »

A cet égard, il est noté que les dispositions de l'article 20 précitées du Décret modifié n°2006-616 du 22 août 2006 ne sont pas conformes à celles de l'article 5 de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics qui précise que « *Quel que soit leur montant, les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.* »

Par ailleurs, les dispositions susmentionnées de l'article 20 du Décret modifié n°2006-616 du 22 août 2006 semblent aussi exclure les organes prévus par l'art 7 du Code des Marchés Publics (PRMP, CAO, Commission de réception, groupements d'achats publics).

De ce fait, les principes régissant le marché public se trouvent bafoués. De même, en cas de litige ou d'inexécution des marchés, les droits de l'Autorité contractante, c'est-à-dire l'Etat, peuvent être insuffisamment protégés.

Cette situation engage la responsabilité des acteurs pour violation des dispositions des textes législatifs et règlementaires, notamment le Code des Marchés Publics notamment celle de l'ordonnateur devant le CDBF.

Dès lors, la Cour recommande :

- *au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications :*
 - *harmoniser les procédures de choix des prestataires aux dispositions de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics ;*
 - *modifier les textes encadrant le FDTIC notamment les dispositions relatives aux choix des prestataires et aux documents de marché ;*
- *à l'ARTEC d'exiger les pièces justificatives relatives à la procédure de passation de*

marchés, à l'appui des Ordres de Paiement ;

- *au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications et à l'ARTEC, en attendant que l'organisme chargé de la gestion du FDTIC soit mis en place, élaborer un manuel de procédure de gestion du FDTIC conforme aux textes législatifs et réglementaires notamment le Code des Marchés Publics.*

3.3. Paiement de dépenses en l'absence de preuve de service fait

En matière de dépenses publiques, la vérification de l'existence de service fait constitue une obligation avant l'intervention du paiement de la dépense correspondante. Il est un préalable au paiement.

Les pièces justificatives produites ne permettent pas de vérifier l'existence de services faits pour les dépenses engagées au titre du FDTIC. En effet, suivant l'échantillon contrôlé, il apparaît que seuls 9% des dossiers³⁶ comporte une certification du service fait.

De même, aucun Procès-verbal de réception provisoire et/ou définitive des travaux, fournitures, services ou prestations intellectuelles n'ont été produits à l'appui des documents. Le tableau ci-après récapitule la situation susdite, pour les gestions 2016 à 2020 :

Tableau 17 : Analyse de l'existence de services faits sur un échantillon de dossiers

| Rubriques | Dossiers contenant de bon ou attestation de livraison | Dossiers contenant un document de recette technique | Dossiers avec certification de service fait | Dossiers sans certification de service fait | Total échantillon dossiers |
|--|---|---|---|---|----------------------------|
| Nombre | 5 | 1 | 5 | 47 | 58 |
| Pourcentage par rapport aux dossiers traités | 9% | 1% | 9% | 81% | 100% |

Sources : Pièces émanant de l'ARTEC et Analyse de la Cour, gestions 2016 à 2020

Il appert de ce tableau que sur un total de 58 dossiers, aucune preuve de services faits n'est visible sur 81% des pièces analysées.

Selon les dispositions de l'article 37 du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005, « (...) les paiements ne peuvent intervenir avant, (...) l'exécution du service (...). »

En outre, l'article 15 du même Décret dispose que « En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : L'existence des certifications de service fait aux pièces justificatives (...). »

Suivant l'article 7 de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics : « Les organes de l'achat public d'une autorité contractante sont constitués de la Personne Responsable des Marchés Publics, de la commission d'appel d'offres, de la commission de réception et du Groupement d'achat public ». La Commission de réception est donc un organe obligatoire auprès des Autorités Contractantes pour les achats publics.

³⁶5/58 dossiers

Par ailleurs, selon l'article 1er de l'Arrêté n°21543/2007-MFB du 11 décembre 2007 « *Une Commission de réception est constituée à chaque contrat administratif, marché ou convention, quel que soit le type.* »

A cet égard, l'article 13 de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2016 susmentionnée précise que : « *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. (...) Le prononcé de la réception est une obligation pour l'autorité contractante. La réception est prononcée contradictoirement et matérialisée sous forme écrite. Elle donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal signé par les membres de la commission de réception présidée par la Personne Responsable des Marchés Publics ou son représentant dûment mandaté.* »

Il en découle que le Procès-verbal de réception, prononcé contradictoirement et signé par les membres de la commission de réception présidée par la Personne Responsable des Marchés Publics ou son représentant dûment mandaté, matérialise l'exécution de la prestation conformément aux prescriptions du marché, recense les éventuelles réserves de l'Autorité Contractante et atteste de la réalisation de l'une de ses obligations, à savoir la tenue de la réception.

Le Procès-verbal de réception constitue alors un complément de la certification du service fait réalisée par le gestionnaire d'activité afin de s'assurer que des travaux, services, fournitures ou prestations ont bien été reçues par la communauté en contrepartie de la dépense publique. L'absence de certification des services faits apposée aux pièces justificatives du FDTIC ainsi que le défaut de production de Procès-verbal de réception des prestations y afférentes peuvent être dues notamment à l'absence de nomenclature de pièces justificatives pour lesdites dépenses, de même qu'à l'absence de commission de réception pour les dépenses FDTIC.

L'absence de certification et de procès-verbal attestant la livraison des travaux, services, fournitures ou prestations intellectuelles fait apparaître le risque que, pour le FDTIC, les dépenses soient payées en contrepartie de prestations fictives. A cet égard, la multiplicité des acteurs participant à ce processus de certification et d'attestation contribue à réduire ce risque.

De tout ce qui précède, la Cour recommande à l'ARTEC de :

- *exiger à l'appui des ordres de paiements des pièces justificatives permettant d'apprécier le respect de la procédure d'exécution des dépenses publiques, notamment la certification du service fait ainsi que les Procès-verbaux de réception provisoire ou définitive des prestations établis par une commission de réception ;*
- *élaborer une nomenclature des pièces justificatives conformément aux dispositions de l'article 404 du Décret 2005-003 du 04 janvier 2005 ;*
- *réviser les procédures afférentes à la gestion et au décaissement du FDTIC.*

3.4. Suspicion de marchés fictifs

Consécutivement à l'observation ci-dessus, l'analyse des dépenses FDTIC payées par l'ARTEC font apparaître des dépenses potentiellement fictives. Il s'agit notamment de dépenses engagées pour le Centre d'application pour le Développement du numérique et celles effectuées au bénéfice des Centres incubateurs des Universités de Toamasina et de Mahajanga.

3.4.1. Dépenses pour le Centre d'application pour le Développement du numérique

De 2018 à 2019, des dépenses de « Fourniture de matériels et équipements de nouvelles technologies pour le Ministère chargé des Postes et des Télécommunications en faveur du Centre d'application pour le développement numérique », d'un montant total d'environ 3,78 milliards Ariary, ont été payées sur le FDTIC. Le tableau ci-après récapitule lesdites dépenses :

Tableau 18 : Dépenses FDTIC en faveur du centre d'application pour le développement du numérique de 2018 à 2019

| Date | Objet de la Dépense | Montant (en Ariary) |
|----------------------|--|----------------------|
| 06/09/2018 | SOCIETE AGEDIS - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies pour le MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS en faveur du Centre d'applications pour le développement numérique - Acompte 70% | 893 704 000 |
| 06/09/2018 | SOCIETE CITRANS - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies pour le MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS en faveur du Centre d'applications pour le développement numérique - Acompte 70% | 574 686 000 |
| 06/09/2018 | SOCIETE IPS-M SARLU - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies pour le MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS en faveur du Centre d'applications pour le développement numérique | 1 681 610 000 |
| 15/11/2018 | SOCIETE CITRANS - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies pour le MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS en faveur du Centre d'applications pour le développement numérique - reste 30% | 246 294 000 |
| 18/01/2019 | SOCIETE AGEDIS - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies pour le MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS en faveur du Centre d'applications pour le développement numérique - 30% | 383 016 000 |
| TOTAL GENERAL | | 3 779 310 000 |

Source : ARTEC

Les prestations de la société AGEDIS, font l'objet de facture n°2018/FRN-025 du 26 août 2018 relative à la livraison de matériels informatiques (ordinateurs, serveurs, vidéo projecteur, etc.), de mobilier (tableau blanc, tables, chaises, ...) d'équipements électroniques et électricité pour (i) le Laboratoire de simulation, (ii) la Salle informatique et (iii) la Salle de vidéoconférence du Centre d'applications pour le développement numérique

De même, celles de la société CITRANS portent sur (i) la fourniture d'équipement pour la Salle de Conférence (matériels informatiques, mobiliers, ...), (ii) des travaux de réhabilitation de bâtiments (peinture, nettoyage et entretien du jardin, ...), (iii) des travaux de réhabilitation des infrastructures connexes (aménagement de terrain de foot à 7, de terrain de basket/volley, ...) et (iv) de prestations de communication (invitations, hôtesse, cocktail, publiereportage, ...)

Au vu des différentes recherches effectuées et selon les propos d'un responsable au niveau du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications, le « Centre d'applications pour le développement numérique » pour laquelle des dépenses de près de 3,78 milliards Ariary ont été effectuées, n'existe pas.

3.4.2. Dépenses pour les Centres incubateurs des Universités de Toamasina, de Mahajanga et d'Antananarivo

Des dépenses d'un montant total d'environ 3,47 milliards Ariary ont été prélevées sur le fonds FDTIC en 2018 au bénéfice des Centres incubateurs des Universités de Toliara, Toamasina, Antsiranana, Mahajanga et Antananarivo comme le montre le tableau qui suit :

Tableau 19 : Dépenses FDTIC en faveur des centres incubateurs des universités

| Date | Objet de la Dépense | Montant (en Ariary) |
|----------------------|---|-------------------------|
| 19/07/2018 | ENTREPRISE SEEMADA - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur du Centre incubateur de l'Université de Toliara - Avance 70% | 513 450 000,00 |
| 25/07/2018 | QUINCAILLERIE MASOANDRO - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur du Centre incubateur de l'Université de Toamasina - Avance 70% | 350 210 000,00 |
| 25/07/2018 | ENTREPRISE SEEMADA - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur du Centre incubateur de l'Université de Toliara - Reste 30% | 220 050 000,00 |
| 10/08/2018 | QUINCAILLERIE MASOANDRO - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur du Centre incubateur de l'Université de Toamasina - Reste 30% | 150 090 000,00 |
| 14/08/2018 | SAMSDESING - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur du Centre incubateur de l'Université d'Antsiranana - Acompte 70% | 513 450 000,00 |
| 14/08/2018 | SOCIETE RABENARIVO NALY - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur de Centre incubateur de l'Université de Mahajanga - Acompte 70% | 524 212 500,00 |
| 27/08/2018 | SOCIETE JMICRO - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur de Centre incubateur de l'Université d'Antananarivo - Acompte 70% | 525 700 000,00 |
| 07/09/2018 | SAMSDESING - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur du Centre incubateur de l'Université d'Antsiranana - Acompte 30% | 220 050 000,00 |
| 07/09/2018 | SOCIETE RABENARIVO NALY - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur du Centre incubateur de l'Université de Mahajanga - Acompte 30% | 224 662 500,00 |
| 15/11/2018 | SOCIETE JMICRO - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur du Centre incubateur de l'Université d'Antananarivo - Reste 30% | 225 300 000,00 |
| TOTAL GENERAL | | 3 467 175 000,00 |

Source : ARTEC

Au vu des investigations menées par la Cour, il apparaît que :

- concernant le Centre incubateur de l'Université de Toamasina : bien qu'inscrit dans le dernier organigramme de l'Université³⁷, ledit centre n'est pas fonctionnel. Il convient de noter qu'un Bon de Livraison n°7/51 du 30 juillet 2018 a été produit à l'appui du dossier de paiement lequel est signé par le fournisseur et contresigné par le Directeur des Systèmes d'Information du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications ;
- concernant le Centre incubateur de l'Université de Mahajanga : les matériels destinés au Centre incubateur n'ont apparemment jamais été livrés. Dès lors, les moyens propres à l'Université ont dû être déployés pour faire fonctionner ce centre. Il convient de noter que ledit centre n'apparaît pas dans l'organigramme de l'Université de Mahajanga du mois de février 2021 ;
- concernant le Centre incubateur de l'Université d'Antananarivo : ledit centre n'apparaît pas dans l'organigramme de l'Université³⁸ si l'on se réfère à la liste protocolaire d'avril 2020. Les différentes directions, services et autres structures (instituts, laboratoires, etc.) rattachés à l'Université ne font pas mention du Centre incubateur.

³⁷Voir <http://www.univ-toamasina.mg/index.php/universite/organigramme>

³⁸Voir <http://www.univ-antananarivo.mg/Organigramme>

Des indices montrent alors que, dans différentes Universités de Madagascar, les Centres incubateurs ne sont pas fonctionnels malgré les investissements importants réalisés à travers le fonds destiné au développement des télécommunications et des TIC (FDTIC).

Il est à rappeler que selon l'article 1^{er} de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics (CMP), constituent des Achats publics « (...) [l'] ensemble des achats réalisés par les services de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, (...), pour la satisfaction de leurs besoins et ceux des destinataires de l'action ou des politiques publiques ».

A cet égard, les acquisitions (travaux, fournitures, services ou prestations intellectuelles, etc.) effectuées dans le cadre des achats publics constituent la contrepartie des dépenses engagées. L'absence de la prestation grève les ressources du fonds FDTIC affectant négativement son efficacité dans le développement des télécommunications et des TIC et a un impact négatif sur son utilité.

Les insuffisances dans la production de pièces justificatives, notamment la certification du service fait ainsi que la réception provisoire ou définitive des prestations, font que le risque de marchés fictifs est très élevé.

Compte tenu de cette situation, des poursuites pénales ne sont pas à exclure pour ces cas de figure.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

- à l'ARTEC :
 - de s'assurer de l'exhaustivité des pièces justificatives des dépenses avant le paiement notamment de l'existence de certification de service fait et de réception provisoire/définitive ;
 - et de réaliser des contrôles à posteriori des services faits sur les dépenses FDTIC.
- à l'ARTEC et au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications: d'inclure des représentants de l'ARTEC ou de l'organisme gérant le fonds FDTIC dans les commissions de réception.

En outre, la Cour attire l'attention des responsables sur le fait que, en l'absence de pièces justificatives satisfaisantes, ces cas sont susceptibles de poursuites pénales.

3.5. Octroi d'un marché à un prestataire non qualifié

Il a été constaté que des marchés ont été octroyés à des prestataires n'ayant pas la capacité professionnelle requise et/ou d'expériences suffisantes.

Conformément aux dispositions de l'article 20 du Décret modifié n°2006-616 du 22 août 2006 et de l'article 20.I de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017, « les candidats aux achats publics doivent avoir la capacité juridique, technique et financière et l'expérience nécessaire pour exécuter les prestations, objet du marché. »

3.5.1. Octroi d'un marché à un prestataire n'ayant ni la capacité technique ni l'expérience suffisante

Le 16 août 2018, le Ministère chargé des Postes et des Télécommunications signe une Convention de partenariat avec la société ARA-DIA Emerging Markets. Cette convention, selon son article

1^{er}, avait pour objet « *la réalisation d'étude pour le Plan d'action de développement numérique à court terme (...)* ».

Les frais liés à la réalisation de la phase 1 du Plan d'action de développement numérique à court terme sont éligibles pour paiement par le FDTIC suivant l'article 2 de la Décision n°2018/37-MPTDN/CAB/OG du 16 août 2018.

Suivant les données du Registre du Commerce et des Sociétés³⁹ (RCS), la société, dont le numéro RCS pour Antananarivo est 2018 B 00857, a été créée le 09 août 2018 et immatriculée le 10 août 2018, soit 06 jours avant la signature de la Convention de partenariat avec le Ministère chargé des Postes et des Télécommunications.

Selon l'article 20 du Décret modifié n°2006-616 du 22 août 2006 modifié par le Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007, « (...) le Ministre (...) sollicite le ou les opérateur(s), organismes, établissement(s) public(s) ou partenaires, nationaux ou internationaux ayant les capacités techniques et/ou financières nécessaires pour la réalisation des actions de développement (...). Le Ministre étudie la ou les proposition(s) reçue(s) et, à l'issue des négociations, établit une convention de partenariat avec l'entité dont la proposition présente les conditions les plus avantageuses pour l'Etat. »

Suivant les termes de cet article, le choix des candidats doit ainsi reposer sur 3 critères :

- i. la possession de la « capacité technique » pour réaliser les actions de développement ;
- ii. et/ou la possession de la « capacité financière » pour ce faire ;
- iii. ainsi que l'appréciation de l'offre comme présentant « les conditions les plus avantageuses pour l'Etat ».

De ce qui précède, il semble difficile d'établir qu'une société créée à peine 06 jours avant la signature de la convention de partenariat ait l'expérience nécessaire pour répondre à l'exigence de « capacité technique » ; de même que la surface financière voulue par la « capacité financière » pour mener à bien les tâches prévues à la « description de la mission et déroulement », le Ministère chargé des Postes et des Télécommunications apparaissant comme étant l'un de ses premiers clients depuis sa création.

3.5.2. Octroi d'un marché à un prestataire n'ayant pas la capacité juridique et technique suffisante

En 2018, des dépenses portant « Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur du Centre incubateur de l'Université de Toamasina » ont été effectuées par le biais du fonds FDTIC pour un montant total de 500.300.000 Ariary, comme le récapitule le tableau qui suit :

³⁹ Voir <https://www.rcsmada.mg>

Tableau 20 : Dépenses FDTIC en faveur de la Quincaillerie Masoandro

(en Ariary)

| Date | Objet de la Dépense | Montant |
|----------------------|--|-----------------------|
| 25/07/2018 | QUINCAILLERIE MASOANDRO - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur du Centre incubateur de l'Université de Toamasina - Avance 70% | 350 210 000,00 |
| 10/08/2018 | QUINCAILLERIE MASOANDRO - Fourniture des matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur du Centre incubateur de l'Université de Toamasina - Reste 30% | 150 090 000,00 |
| TOTAL GENERAL | | 500 300 000,00 |

Source : ARTEC

Au vu de la facture n°7/82 du 30 juillet 2018, les articles commandés sont notamment constitués de laptops core i-7, d'imprimantes, de vidéoprojecteurs, de disques durs externes, de télévision écran plat, d'ordinateurs de bureau, etc.

Conformément aux dispositions de l'article 15 de la Loi n°2003-036 du 30 janvier 2004 sur les sociétés commerciales, « Toute société a un objet qui est constitué par l'activité qu'elle entreprend et qui doit être déterminée et décrite dans ses statuts. »

Au vu des données du Registre du Commerce et des Sociétés (RCS) l'activité de la société Quincaillerie MASOANDRO, pour le RCS d'Antananarivo n°2017 A 02814, est « Quincaillerie ». D'une manière générale, une quincaillerie est un magasin où l'on vend des articles et des ustensiles de ménage et de petit outillage.

Il en résulte que les opérations réalisées par l'entreprise débordent de son objet social.

Dès lors, il y a lieu de se demander si cette dernière dispose des capacités juridiques et techniques nécessaires pour exécuter les prestations, objet du marché, conformément aux dispositions de l'article 20 du Décret modifié n°2006-616 du 22 août 2006 et de l'article 20.I de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017.

Attribuer des marchés à des prestataires ne disposant pas de la capacité juridique, technique et financière et l'expérience nécessaire pour exécuter les prestations, objet du marché, présente différents risques pour la réalisation des missions et l'atteinte des objectifs des Ministères bénéficiaires du FDTIC.

Ainsi, la qualité des travaux, services ou prestations obtenus du prestataire peut ne pas être optimale. De même, les objectifs poursuivis par le Ministère et par l'emploi du FDTIC risquent de ne pas être atteints.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

- au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications:
 - d'appliquer les dispositions du Code des Marchés Publics pour les dépenses FDTIC
 - de se conformer aux dispositions de l'article 20 dudit Code relatif à la capacité des candidats ;
- à l'ARTEC de s'assurer que les pièces à l'appui de paiement font état de la qualité des prestataires conformément aux dispositions de l'article 20 du Code des Marchés Publics et de l'article 13b du Décret 2005-003 notamment l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée.

3.6. Dépenses payées en l'absence de Convention et de Décision du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications

Outre la non-application des dispositions du Code des Marchés Publics, d'autres irrégularités ont également été constatées. En effet, en application de l'article 20 du Décret n°2006-616 du 22 août 2006 modifié par le Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007 portant modalités de mise en œuvre et du financement de l'accès aux services de télécommunications et TIC, *le Ministre chargé des Télécommunications et TIC peut décider de l'usage du Fonds*. La Décision du Ministre chargé des télécommunications et TIC pour le paiement de la subvention et/ou participation financière selon les termes de la convention sera notifiée au gestionnaire du Fonds.

Dans toutes les opérations de dépenses, la Décision du Ministre est établie sur la base de convention passée entre le Ministre et le prestataire.

Lors du contrôle, il a été constaté que les documents relatifs à la décision du Ministre et à la convention font défaut sur certaines pièces de dépenses, mettant en cause la validité de la créance aux termes de l'article 15 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics selon lequel « *En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur (...) la production des pièces justificatives (...)* ».

La responsabilité de l'ARTEC se trouve ainsi engagée pour paiement de dépenses non conformes. Le tableau qui suit récapitule lesdites dépenses :

Tableau 21 : Dépenses FDTIC payées en l'absence de convention ou de décisions ministérielles

(en Ariary)

| DATE | OBJET DE LA DEPENSE | MONTANT | DECISION | CONVENTION |
|------------|--|---------------|-------------|-------------|
| 17/01/2018 | Subvention d'investissement de site type 3 (35% du CAPEX) | 3 739 783 134 | PAS PRODUIT | |
| 30/01/2018 | Subvention d'investissement de site type 3 (35% du CAPEX) | 3 739 783 133 | PAS PRODUIT | |
| 24/09/2020 | Etudes architecturales et techniques du Projet Smart Village | 12 000 000 | | PAS PRODUIT |
| 13/10/2020 | Etudes architecturales et techniques du Projet Smart Village | 6 000 000 | | PAS PRODUIT |
| 06/11/2020 | Etude architecturale de haute qualité d'un Etablissement Recevant du Public ERP, Bâtiment Poste Antananarenina | 24 000 000 | PAS PRODUIT | |
| 08/06/2018 | 10 % des frais d'installation, des matériels et de connexion selon la facture proforma N° 02FP/CCH/16022018/MPTDN | 33 898 200 | PAS PRODUIT | |
| 30/07/2018 | Fourniture de matériels et équipements de nouvelles technologies pour le MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS en faveur du Centre incubateur de l'Université de Toamasina | 150 090 000 | | PAS PRODUIT |
| 15/11/2018 | Fourniture de matériels et équipements de nouvelles technologies pour le Ministère chargé des Postes et des Télécommunications- CITRANS | 246 294 000 | PAS PRODUIT | |
| 16/01/2019 | Fourniture de matériels et équipements de nouvelles technologies en faveur du Centre d'applications pour le développement numérique | 383 016 000 | PAS PRODUIT | |
| 18/01/2019 | Fourniture de matériels et équipements de nouvelles technologie en faveur du désenclavement et sensibilisation TIC dans 14 districts | 168 000 000 | PAS PRODUIT | |
| 05/02/2016 | 141 TV LED 32" SHARP HD READY-CLE USB-PIXEL 1366X768-RCA pour le Ministère chargé des Postes et des Télécommunications | 143 820 000 | | PAS PRODUIT |
| 14/02/2018 | Fourniture de téléphones SAMSUNG TYZEN 4" QUAD 8G WINE RED | 91 140 000 | | PAS PRODUIT |

| DATE | OBJET DE LA DEPENSE | MONTANT | DECISION | CONVENTION |
|----------------------|--|-----------------------|-------------|-------------|
| 06/07/2018 | Matériels et équipements de nouvelles technologies pour le Ministère chargé des Postes et des Télécommunications en faveur des Bibliothèques et Vitrites Numériques dans les zones rurales | 450 802 656 | | PAS PRODUIT |
| 11/04/2018 | Subvention d'investissement de site type 3 (35% du CAPEX). | 1 654 661 400 | PAS PRODUIT | |
| 14/02/2018 | Subvention d'investissement de site type 3 (35% du CAPEX) | 3 739 783 133 | PAS PRODUIT | |
| 09/10/2018 | Consommation internet Nosy Be Hell ville, Ambatoloaka, Dzamandzar et Port Hell ville du mois de Juin 2018 à Décembre 2018 | 131 870 308 | | PAS PRODUIT |
| 07/08/2019 | SOCIETE MADACALL PROPERTIES –Achat de 25 tablettes IPAD PRO avec logiciel d'application pour Ministère chargé des Postes et des Télécommunications | 292 500 000 | | PAS PRODUIT |
| TOTAL GENERAL | | 15 007 441 964 | | |

Source : ARTEC

Il apparaît au vu du texte susmentionné que, dans le cadre de cette procédure, la Convention et la Décision ministérielle y afférente constituent des pièces substantielles justifiant la dépense. Cette situation peut être due à l'absence au niveau de l'ARTEC de nomenclature de pièces justificatives des dépenses pour le FDTIC.

De tout ce qui précède, la Cour recommande à l'ARTEC de :

- *élaborer une nomenclature des pièces justificatives des dépenses permettant de s'assurer de leur régularité notamment leur conformité aux lois et règlements ;*
- *s'assurer de l'exhaustivité des pièces justificatives avant de procéder au paiement.*

3.7. Paiement de dépenses ne respectant pas la chronologie réglementaire des pièces justificatives

Le Décret n°2005-003 du 5 janvier 2005 portant Règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics dispose en son article 32 qu'« *Avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et, le cas échéant, ordonnancées*». Selon le même Décret, «*Les comptables sont tenus d'exercer (...) b – en matière de dépenses, le contrôle (...) de la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 15* ». Et selon l'article 15 sus cité : « *En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : L'existence des certifications de service fait apposées aux pièces justificatives (...) la production des pièces justificatives.* »

Or, selon les dates des différentes pièces justificatives relatives à des dépenses FDTIC, un Ordre de Service est émis après la facture. En outre, un Ordre de Paiement et un Ordre de Virement ont été signés et émis 4 mois avant l'émission de la facture y afférente. Le tableau qui suit récapitule lesdites dépenses :

Tableau n°22: Paiement de dépenses FDTIC ne respectant pas la chronologie règlementaire des pièces justificatives

| Date dépense | Prestataire | Objet des Dépenses FDTIC | Montant (en Ariary) | Date des Pièces Justificatives |
|--------------|-------------------------|---|----------------------------|---|
| 16/03/18 | TANA CONFORT | fourniture de 200 (deux cents) TV LED 362" JVC avec lecture vidéo USB pour le MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS. | 60% acompte 107.400.000 | -Ordre de Service du 05/03/18 -Facture d'acompte du 01/03/18 |
| 07/08/19 | STE MADACALL PROPERTIES | achat de 25 Tablettes IPAD PRO 11 pouce : 256 Go + Wifi + Cellulaire (avec logiciel d'application) pour MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS | 292.500.000 | -Ordre de Paiement du 30/07/19 -Ordre de Virement du 07/08/19 -Facture du 07/12/19 vu Bon à Payer |
| | TOTAL GENERAL | | 399.900.000 | |

Sources : ARTEC

Si l'on se réfère aux textes, l'Ordre de Service, étant une pièce d'engagement, doit toujours être antérieure à la facture. Par contre, l'Ordre de Paiement et l'Ordre de Virement sont des pièces d'ordonnancement et de paiement, il faut qu'ils soient émis après la facture, pièce maîtresse de liquidation. Par ailleurs, il est mentionné dans la Décision n°2019-04/MPTDN/CAB/OG du 30 juillet 2019 article 3 que « *Le paiement de la facture y afférente est payé directement à la Société Madacall Properties à partir d'une facture revêtue de la mention « Bon à payer » par le Ministre des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique, accompagné d'un Ordre de Service au fournisseur avec les pièces justificatives pour paiement.* » De surcroît, l'Ordre de Paiement n°2019/02-MPTDN/CAB/ORG du **30 juillet 2019** mentionne qu'il est ordonné à l'ARTEC de procéder au paiement de la somme de 292.500.000 Ariary, « paiement de la facture NoFAC_MADC_09/19 du **07/12/2019** correspondant à l'achat de 25 Tablettes (...) »

Ces discordances traduisent une situation de régularisation prohibée par la réglementation. A rappeler que le Décret n°2016-025 du 19 janvier 2016 définissant les principes généraux régissant la justification des dépenses publiques dispose en son article 3 que « *la date apposée sur les pièces justificatives doit respecter la chronologie des événements se déroulant dans la procédure d'exécution des dépenses publiques.* »

La responsabilité de l'ordonnateur est ainsi engagée, s'agissant ici d'une infraction aux règles de liquidation des dépenses, conformément aux dispositions de l'article 5 du Décret n°2004-571 du 1^{er} juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique selon lequel « *Sous réserve des dispositions de l'article premier de la Loi portant refonte du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière, les ordonnateurs délégués et les ordonnateurs secondaires sont personnellement responsables : de la gestion budgétaire et financière des crédits qui leur sont alloués et des règles d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement (ou de mandatement) des dépenses publiques (...).* »

Ainsi, la Cour recommande à l'ARTEC de s'assurer de la chronologie règlementaire des pièces de dépenses FDTIC avant de procéder au paiement.

4. Sur le contrôle du FDTIC

4.1. Publication non conforme des rapports des gestions FDTIC de 2017 à 2020

Un audit est effectué à l'initiative du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications pour rendre compte de l'utilisation et de la gestion du fonds. Le rapport correspondant est publié au plus tard le 30 juin conformément à l'article 7 alinéa 7 du Décret n°2006-616 du 22 août 2006 modifié par le Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007 susmentionné : « L'OMERT publie chaque année au plus tard le 30 juin un rapport annuel d'activité du Fonds pour l'exercice précédent. Ce rapport décrit les projets financés par le Fonds et présente la comptabilité du Fonds pour l'exercice précédent ».

Pourtant, il a été constaté que, pour les exercices 2017 à 2020, l'audit des comptes du fonds a accusé un retard important. En effet, pour lesdites gestions, l'audit n'a été effectué que cette année 2021.

La raison de cette situation réside dans le fait qu'aucun commissaire aux comptes n'a été désigné pour certifier les comptes pour ces périodes. Il est à signaler que c'est le Ministère chargé des Postes et des Télécommunications, ministère de tutelle technique qui est chargé de désigner un commissaire aux comptes pour le FDTIC.

Dès lors, les rapports d'audit relatifs au fonds de 2017 à 2020 ne sont publiés que cette année et des plaintes ont même été déposées par les opérateurs dus à cette situation.

Toutefois, ces rapports ne se conforment pas aux exigences de l'article 7 susmentionné du Décret modifié n°2006-616, notamment en ce qui concerne la description des projets financés par le fonds. En effet, le rapport publié présente les états financiers à savoir le bilan, le compte de résultat, les tableaux de flux de trésorerie et le tableau de variation de capitaux propre sans qu'aucune information concernant les programmes financés ne soit mentionnée mettant ainsi en cause l'utilisation transparente du fonds.

Dans ces conditions, il est recommandé au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications de rendre l'audit systématique afin de respecter l'annualité du rapport d'activité conformément aux dispositions de l'article 7 du Décret n°2006-616.

5. Sur la gestion des avenants

5.1. Recours systématique et répété à des avenants pour des marchés d'infrastructures de télécommunications

Au regard des pièces produites à l'appui des ordres de paiement des dépenses FDTIC, il apparaît que des travaux d'installation d'infrastructures de télécommunications ont été confiées à des opérateurs par simple avenant à la Convention initiale.

En effet, différents avenants ont été apportés à la Convention de partenariat entre le Ministère des Télécommunications, de la Poste et de la Communication (MTPC) et TELMA SA relatif au « Projet de Développement des Régions, Districts et Communes » en date du 28 août 2006.

La Convention de partenariat initiale ainsi que les différents avenants connus peuvent être récapitulés comme suit :

Tableau 23 : Récapitulatif de la convention initiale et des avenants connus de 2006 à 2020

| Convention ou Avenant | Date | Observations |
|-----------------------|-------------------|--|
| Convention | 28 août 2006 | Convention pour l'installation de sites de Type 1, type 2 et Type 3 au nombre de 200 au maximum |
| Avenant n°03 | 30 juin 2014 | |
| Avenant n°04 | 21 septembre 2015 | Le MPTNT a donné son accord pour la réalisation des 70 sites restants : 35 sites de Type 3 sont à livrer avant le 15 décembre 2015. Le Business Model est révisé conformément à l'Annexe A de l'Avenant n°04. |
| Avenant n°05 | 21 mars 2016 | 35 sites en type 3 sont à livrer avant le 15 décembre 2016. Le Business Model est révisé conformément à l'Annexe A de l'Avenant n°05. |
| Avenant n°06 | 06 septembre 2018 | 150 sites sont à livrer en trois lots de 50 sites chacun : un premier lot à livrer avant le 31 décembre 2018 ; un second lot à livrer au plus tard le 31 décembre 2019 et un troisième lot à livrer au plus tard le 31 décembre 2020 |

Sources : Convention du 28 août 2006, Avenants n°04, n°05 et n°06

Au vu de ce tableau, il apparaît que les 150 nouveaux sites, objet de l'Avenant n°06 constituent des infrastructures nouvelles par rapport à celles visées par les Avenants n°03, n°04 et n°05.

En effet, aux termes de l'Avenant n°04, « (...) *Le MPTNT a donné son accord pour la réalisation des 70 sites restants* », eu égard aux prévisions de l'Avenant n°03. Dans cette perspective, 35 nouveaux sites ont été commandés et étaient « (...) *à livrer avant le 15 du mois de décembre 2015 (...)*. » De même, les 35 nouveaux sites de l'Avenant n°05 viennent solder les 70 sites restant de l'Avenant n°03 du 30 juin 2014.

A cet égard, les 150 nouveaux sites auraient dû faire l'objet d'une nouvelle procédure en vue de l'extension de l'accès aux services de télécommunication hors de la Zone de couverture conformément aux termes de l'article 6 du Décret modifié n°2006-616 du 22 août 2006 qui précise que, « *Si le Ministre décide de programmer l'extension du service téléphonique à une Zone non desservie, il demande à l'OMERT de solliciter en premier lieu les opérateurs de réseaux nationaux de téléphonie (...) s'ils souhaitent étendre leur Zone de desserte pour qu'elle couvre la Zone non desservie en question. Si aucun opérateur n'accepte cette extension, ou exige des compensations, de nature financière ou en terme d'exclusivité ou autre, l'OMERT peut procéder à l'attribution d'une licence de réseau de raccordement d'abonnés (...)* »

Dans ce cadre, suivant l'article 7 dudit Décret, « *En application des dispositions de l'article 23 alinéa 4 de la loi n°2005-023 du 17 octobre 2005, il est créé un Fonds de développement des Télécommunications et TIC, dont l'objet est de contribuer au financement du développement des télécommunications et TIC, ainsi que du désenclavement des Zones non desservies par extension de la desserte en télécommunications et TIC. (...) Dans le cas de désenclavement des Zones non desservies, le Fonds financera le projet de télécommunications et TIC (...)* »

Le recours systématique à des Avenants pour la construction d'infrastructures de télécommunications réduit l'Etat à être un marché captif pour un opérateur et exclut de fait les autres acteurs œuvrant dans le secteur des Télécommunications. Une telle situation peut engendrer des réticences à contribuer au Fonds et, à terme, remettre en cause la capacité dudit Fonds à contribuer de manière décisive au développement des Télécommunications et TIC à Madagascar. Cela est potentiellement catastrophique pour le développement du secteur et au-delà pour celui du pays.

De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère chargé des Postes et des Télécommunications de :

- *procéder à la consultation des différents opérateurs pour les projets d'extension de l'accès aux services de télécommunication hors de leur Zone de couverture et la limitation au strict minimum du recours aux Avenants pour l'attribution de la construction de nouveaux sites ;*
- *mettre à jour les dispositions de l'article 6 du Décret n°2006-616 du 22 août 2006, eu égard à l'évolution de la technologie des Télécommunications et au vu de la diversité des activités des opérateurs (fixe, mobile, internet, ...) du secteur des Télécommunications ;*
- *respecter les limites prévues par la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics pour les Avenants.*

A travers l'objectif spécifique n°2, il a été constaté que le processus de gestion du Fonds de Développement des Télécommunications et TIC n'est pas conforme aux dispositions prévues par la législation et la réglementation en vigueur. Il a été observé :

- *une non création de l'organisme chargé de la gestion du Fonds ;*
- *une gestion du Fonds non conforme aux règles de la comptabilité publique ;*
- *une non-contribution de tous les opérateurs dans la caisse du FDTIC ;*
- *une inéligibilité des certaines dépenses du Fonds ;*
- *une absence de mise en concurrence conforme au CMP dans le choix de prestataire ;*
- *un paiement de dépenses en l'absence de preuve de service fait ;*
- *une existence de marchés potentiellement fictifs ;*
- *un octroi d'un marché à un prestataire non qualifié ;*
- *des dépenses payées en l'absence de Convention et de décision du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications ;*
- *des dépenses payées ne respectant pas la chronologie règlementaire des pièces justificatives ;*
- *une publication non conforme des rapports de gestion du Fonds pour les exercices 2017 à 2020 ;*
- *un recours systématique et répété à des avenants pour des marchés d'infrastructures de télécommunications.*

Etant donné qu'aucune réponse n'a été obtenue sur les observations du rapport provisoire n°01/21-ROP/ADM/ARTEC du 07 septembre 2021, il convient de faire part par référé de certaines observations relatives à la gestion de l'ARTEC et à celle du FDTIC au Ministre chargé des Postes et des Télécommunications en vue de la prise des mesures nécessaires au respect des lois et règlements en vigueur. Ces observations sont notamment :

- *la non-conformité de la contribution de l'ARTEC dans le budget du Ministère de tutelle technique aux dispositions légales et réglementaires ;*
- *l'immixtion de l'ordonnateur principal de l'ARTEC (Directeur Général de l'ARTEC) dans les fonctions de comptable public ;*
- *la non création de l'organisme chargé de la gestion du Fonds ;*
- *la non-conformité de la gestion du Fonds au vu des règles de la comptabilité publique ;*
- *l'inéligibilité de certaines dépenses du Fonds ;*
- *l'absence de mise en concurrence conforme au CMP dans le choix des prestataires au titre du FDTIC ;*
- *le paiement de dépenses en l'absence de preuve de service fait au titre du FDTIC ;*
- *l'existence de marchés potentiellement fictifs au titre du FDTIC ;*
- *l'octroi d'un marché à un prestataire non qualifié au titre du FDTIC ;*
- *le recours systématique et répété à des avenants pour des marchés d'infrastructures de télécommunications au titre du FDTIC.*

CONCLUSION

La mission de régulation de l'ARTEC dans le secteur de la télécommunication prend tout son sens avec l'évolution en permanence de la technologie de la télécommunication, les besoins croissants des utilisateurs et la concurrence dans le secteur.

Vu l'importance du secteur dans lequel l'organisme œuvre, il s'est avéré opportun de s'assurer de la conformité de ses activités par rapport aux lois et règlements en vigueur. A cet effet, les travaux d'audit de la Cour des Comptes ont permis de relever que l'Agence met en œuvre des moyens nécessaires pour accomplir sa mission (collaboration avec des parties prenantes, mise en place d'un service de recouvrement, plateforme de réclamation en ligne, contrôle des brouillages et interférences, ...). Toutefois, des situations de non-conformité flagrantes portant sur la gestion de ses propres fonds et celle du Fonds TIC qu'elle gère au profit du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications ont été relevées.

Ces irrégularités remettent en cause la fiabilité et la crédibilité de l'Agence. En majeure partie, elles sont dues par les lacunes, désuétudes et absence de synergie des textes et dispositions réglementaires, le non-respect des procédures d'exécution des dépenses publiques et des marchés publics, la faiblesse du système de contrôle interne, l'absence d'indépendance, l'absence d'agent comptable du Trésor, le cumul de responsabilités entre les mains de la Haute Direction de l'Agence d'une part et du Ministre chargé des Postes et des Télécommunications d'autre part.

En outre, vu l'absence d'agent comptable au sein de l'ARTEC, contrairement aux dispositions des textes législatifs et réglementaires, il a été constaté un maniement indu de deniers publics, constituant ainsi une situation de gestion de fait passible de sanctions, aussi bien dans la gestion de l'ARTEC que celle du FDTIC.

De tout ce qui précède, la Cour incite l'ARTEC et le Ministère chargé des Postes et des Télécommunications à se conformer à ses recommandations et à procéder à des redressements en vue de la bonne gouvernance dans le secteur de la télécommunication.

DELIBERE

Vu le rapport provisoire n°14/21-RID/ADM/ARTEC du 04 novembre 2021 sur l'audit de l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication (ARTEC), exercices 2016 à 2020, et entendu en leurs observations les Rapporteurs Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre, Madame RAZANAMPARANY Domoina, Conseiller, Messieurs RASOLOFONARIVO Rija et RANDRIANARISON Harifidy Hasina, Conseillers, et Madame RAOTOSON Dinamalala Felana, Auditeur.

Vu les Conclusions n°13/2021 du 09 novembre 2021 du Commissaire Général du Trésor Public, et ouï en ses observations Monsieur RAZAFIMANANTSOA Tafita, Substitut Général.

Le présent Rapport a été arrêté après délibération de la Cour des Comptes en son audience du dix novembre deux mil vingt et un ;

Conformément à l'Ordonnance n°27/21-OFJ du 09 novembre 2021 du Président de la Cour des Comptes, portant désignation des membres de la formation de jugement, ont siégé :

○ **Président :**

- Mme RASAMIMANANA Patricia, Président de Chambre ;

○ **Membres :**

- Mme RAKOTOALISAONA Bernardine, Conseiller ;
- M. RASAMISON Niavo, Conseiller

Assistés de Maître RATSILOVANINA Narindra, Greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

POUR LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

RASAMIMANANA Patricia

RAHARIMALALA Lydia
Clémence

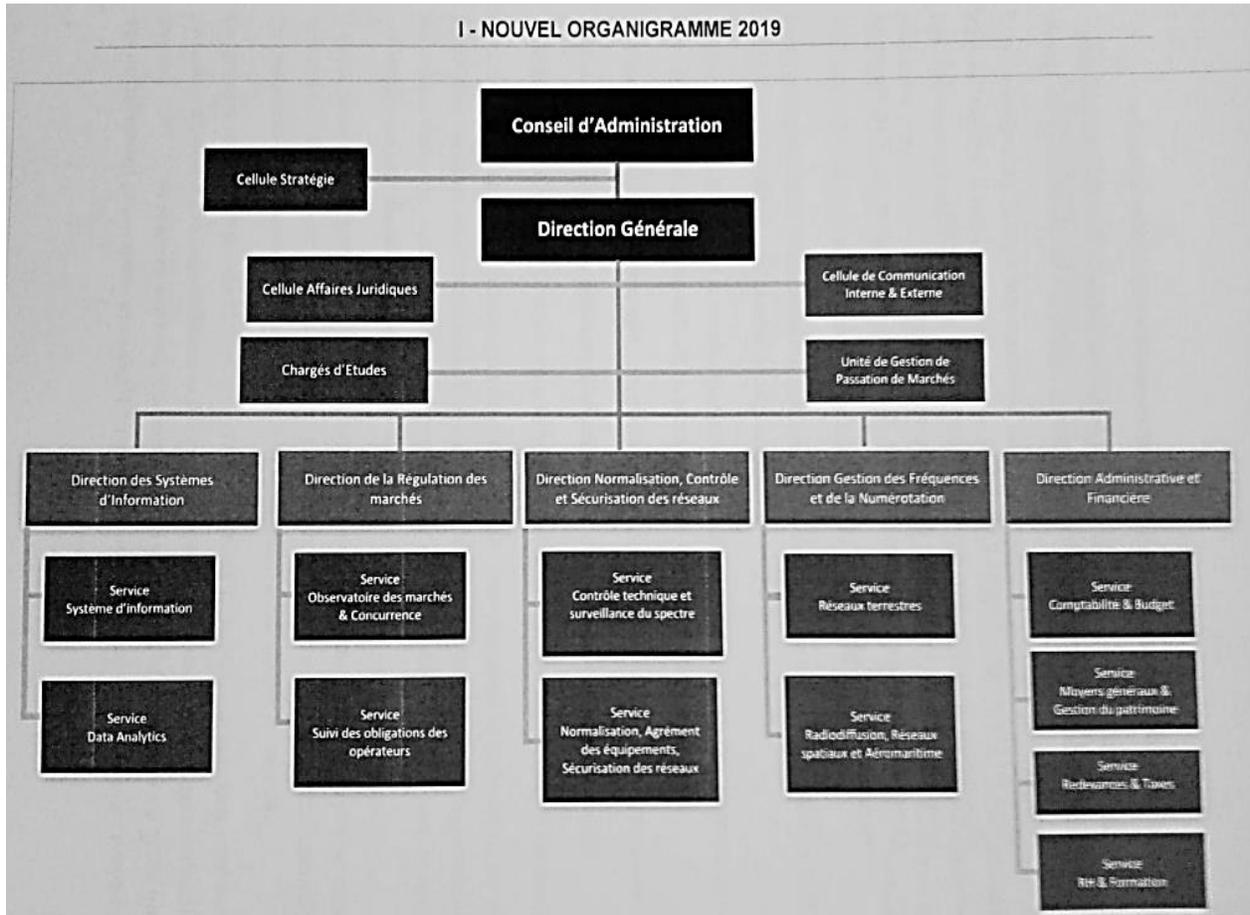
RATSILOVANINA Narindra

Transmis sous n° _____ CS/COMPTES du à Monsieur le Directeur Général de l'ARTEC « pour notification ».

ANNEXES

| | |
|---|------------|
| <i>Annexe 01 : Organigramme de l'ARTEC</i> | <i>i</i> |
| <i>Annexe 02 : Dispositions non conformes aux textes des finances publiques et des établissements publics nationaux</i> | <i>ii</i> |
| <i>Annexe 03 : Statistique de paiement du FDTIC de chaque contribuable.....</i> | <i>vii</i> |

ANNEXE 01 : ORGANIGRAMME DE L'ARTEC



Source : note d'organisation n°2019/492-ARTEC/DG, rapport d'activité 2019

ANNEXE 02 : DISPOSITIONS NON CONFORMES AUX TEXTES DES FINANCES PUBLIQUES ET EPN

| Textes | Non-conformité | Référence | Dispositions |
|-----------------------------|--|---|---|
| Loi n°2005-023 | Non considération de la LOLF, Statut EP, CMP dans les considérants | Sur la forme | A insérer dans le considérant: - Loi organique n°2004-007 du 26/07/2004 sur les lois de finances ; - Loi n°98-031 du 20/01/1998 définissant le statut-type des établissements publics et des règles concernant la création de catégories d'établissement public ; - Loi n°2004-009 du 26/07/2004 portant Code des Marchés Publics. |
| | Absence de dispositions fixant les modalités de gestion de FDTIC | Article 23 | Point 4: Les modalités de gestion du FDTIC, quelle que soit la nature des contributions (subventions de l'Etat ou des collectivités locales, financement alloué par les PTF, parts de contributions propriétaires de réseaux,...) devraient être précisées dans cette loi. |
| | | Article 24 | - Point 5: Il y a lieu de préciser le statut de l'organisme en charge de la gestion du fonds. - Point 6: L'Agence de régulation, de par son statut d'EPIC dispose d'une autonomie administrative, budgétaire et financière. Le Décret statutaire précisera les ressources alimentant son budget. |
| | Non-conformité avec le CMP | Article 31 | - Tirez 4 : Dispositions à supprimer car l'attribution du marché de prestation relatif à la vérification des comptes annuels de l'ARTEC s'effectue par voie d'appel à concurrence régi par le CMP mais non par désignation uniquement du CA. - Tirez 9 : Dispositions à supprimer car contraire aux dispositions du CMP. Par ailleurs, il y a immixtion du CA dans les fonctions de l'Exécutif dans la mesure où l'examen des offres incombe à la CAO présidée par la PRMP, lesquelles fonctions sont assurées par le DG en l'absence de PRMP dûment nommée au sein de l'Etablissement mais non par le CA. |
| | | Article 33, al. 7 | Tirez 12: Supprimer : "pour ceux dont le montant est supérieur au seuil fixé par le CA" |
| Non-conformité avec la LOLF | Gestion comptable de l'Etablissement | Aucune disposition relative au régime financier et comptable de l'Agence de régulation, notamment l'existence d'un agent comptable au niveau de l'établissement, conformément aux dispositions des articles 38 à 41 de la LOLF. Or en tant qu'EPIC, l'ARTEC doit être obligatoirement pourvu d'un comptable public. | |

| | | | |
|-------------------|---|--------------------|--|
| Décret n°2006-616 | Absence de dispositions statutaires du fonds | Article 7 | Doit préciser les dispositions statutaires du fonds, à savoir : la personnalité, les missions et attributions, les organes de gestion, les modalités de gestion budgétaire, comptable et financière ainsi que le système de contrôle et de suivi de l'exécution budgétaire de l'organisme. - Point 2: Préciser également la nature des opérations pouvant être financées par le fonds dans le cadre du développement du secteur ; indiquer exhaustivement la nature des ressources finançant le fonds mais ne pas se limiter à l'énumération de l'identité des acteurs qui y contribuent. - Point 3 à 7 : pour un meilleur suivi et une transparence accrue concernant la gestion des fonds destinés au développement des télécommunications et TIC, il importe de doter l'organisme chargé de la gestion du fonds d'une autonomie administrative et financière. Les dispositions contenues dans cette partie sont ainsi à revoir. |
| | | Articles 11 à 14 | Dispositions concernant les appels d'offres à réviser en tenant compte du CMP |
| | | Article 15 | La subvention versée par l'OMERT ou l'actuelle ARTEC aux titulaires de licence de développement de réseau constitue des dépenses à payer sur le FDTIC. Ainsi, il y a lieu de les énumérer parmi les emplois devant être définis au niveau du point 2 de l'article 7 du D. 2006-616. |
| | Ingérence du MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS dans les prises de décisions | Article 20 nouveau | Par respect du principe d'autonomie de l'organisme chargé de la gestion du fonds, qu'il s'agisse de l'ARTEC ou d'un autre organisme, le Ministère de tutelle technique ne peut s'ingérer dans les prises de décisions au lieu et place des organes de gestion et d'administration de l'entité. Ainsi, l'utilisation des fonds et le paiement des subventions et/ou des participations financières devraient relever de la compétence desdits organes de gestion et d'administration du fonds au sein desquels les Ministères de tutelle pourraient-être représentés. |

| | | | |
|-------------------|---|---|--|
| Décret n°2006-213 | Non considération de la LOLF et autres textes dans les considérants | Sur la forme | <p>A insérer dans le considérant:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Loi organique n°2004-007 du 26/07/2004 sur les lois de finances - Loi n°94-025 du 17/11/1994 relative au Statut Général des Agents non encadrés de l'Etat - Loi n°2003-011 du 03/09/2003 portant Statut Général des Fonctionnaires - Loi n°2003-044 du 28/07/2004 portant Code du Travail - Ordonnance n°62-074 du 29/09/1962 relative au jugement des comptes et au contrôle des collectivités publiques et établissements publics - Ordonnance n°62-075 du 29/09/1962 relative à la gestion de la trésorerie - Ordonnance n°62-081 du 24/05/1973 relative au statut des comptables publics - Décret n°99-335 du 05/05/1999 définissant le statut-type des EPN - Décret n°2005-089 du 15/02/2005 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques - Décret n°2008-1153 du 11/12/2008 modifiant certaines dispositions du Décret n°2004-319 du 09/03/2004 modifié par le Décret n°2006-844 du 14/11/2006 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics - Décret n°2016-551 du 20/05/2016 modifiant et complétant les dispositions du Décret n°2014-1102 du 22/07/2014 fixant les attributions du MEF ainsi que l'organisation générale de son Ministère. |
| | Textes non mis à jour | Sur la forme | <p>Décret n°2016-250 du 10/04/2016 portant nomination du PM, Chef de Gouvernement</p> <p>Décret n°2016-265 du 15/04/2016 portant nomination des membres du Gouvernement</p> <p>Décret fixant les attributions du Ministre des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique ainsi que de l'organisation de son Ministère.</p> |
| | Dispositions à remplacer | Article 2 | Remplacer "tutelle financière du Ministère des finances" par "tutelle budgétaire du Ministère chargé du Budget et tutelle comptable du Ministère chargé de la Comptabilité publique", conformément aux dispositions de l'article 1er du Décret n°99-335 du 05/05/1999 définissant le statut-type des EPN. |
| | Dispositions à mettre à jour | Article 4 | <p>Alinéa 1 : Conformément au Décret n°99-335, le CA doit comporter obligatoirement des représentants des différents Ministères de tutelle technique ou financière, ainsi que des membres élus ou désignés en fonction de leurs compétences particulières. Par conséquent, les membres du CA représentant le Ministère chargé des Finances et du budget, en tant que tutelle budgétaire et comptable des EPN comprennent: un représentant du Département du budget et un représentant du Département de la Comptabilité Publique</p> <p>Alinéa 3 : Disposition à ajouter : "... Il est procédé à la nomination du ou des remplaçant(s) dans les mêmes formes que la nomination des administrateurs titulaires"</p> |
| Article 11 | | A remplacer : "les fonctions de membres du CA sont gratuites, les administrateurs pouvant seulement percevoir le remboursement des frais exposés pour leur participation aux séances du CA. Toutefois, chaque administrateur présent aux sessions ne peut prétendre qu'au remboursement de ses frais de participation aux sessions, et ce, même en cas de représentation d'autre administrateur absent" | |

Dispositions à mettre à jour ou à supprimer

| | |
|------------------------|--|
| Article 12 | <p>Tiret 5 : Disposition relative à l'approbation des EF à supprimer car cette attribution n'est pas du ressort du CA. En effet, ce dernier a seulement la charge d'arrêter le compte financier et de le soumettre à l'approbation des autorités de tutelle</p> <p>Tiret 7 : Disposition à supprimer car la réglementation relative à la gestion comptable et financière des EPIC est fixée par les textes sur les finances publiques</p> <p>Tiret 8 : Disposition à reformuler car l'approbation du budget ne relève pas du CA mais des autorités de tutelle et après visa du CF</p> |
| Article 15 | <p>Tiret 3 : A supprimer "ainsi que des dispositions et règlements en matière comptable"</p> <p>Tiret 10 : A supprimer "percevoir les sommes correspondantes" car il s'agit de tâches qui sont normalement dévolues à un comptable public en vertu de la règle de la séparation des fonctions d'ordonnateur et comptable public conformément à l'article 5 de l'Ordonnance n°62-081</p> <p>Tiret 11 : A supprimer car c'est au comptable public d'effectuer les diligences nécessaires en matière de recettes</p> <p>Tiret 15 : A reformuler en vertu du mécanisme d'approbation du budget de l'établissement stipulé par le Décret n°2005-003</p> |
| Dispositions à ajouter | <p>"de soumettre le compte financier préparé par l'AC au CA ; de recruter et licencier des personnels soumis au droit du travail et demander le détachement des personnels fonctionnaires, dans la limite du tableau des emplois annexés au budget. Il peut déléguer ses pouvoirs ou sa signature à certains de ses collaborateurs"</p> |
| Article 27 | <p>Alinéas 1 et 2 : A supprimer car la loi n°2005-023 du 17/10/2005 est déjà insérée dans le considérant</p> |
| Article 29 | <p>Alinéa 2 : A reformuler comme suit : "la gestion de l'ARTEC est soumise aux règles de la comptabilité publique caractérisée par la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, l'unicité de caisse et la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable. Sa comptabilité est tenue conformément au PCG en vigueur".</p> |
| Article 30 | <p>Alinéa 1 : Même observation que celles émises pour l'article 22 tiret 15</p> <p>Alinéa 2 : A supprimer car le décret statutaire n'a pas à préciser la valeur de l'approbation des autorités de tutelle</p> <p>Alinéa 3 : A supprimer car le budget ne peut être exécuté que sous les conditions mentionnées supra.</p> |
| Article 32 | <p>Alinéa 2 : A reformuler comme suit : "les fonds de l'ARTEC sont déposés au Trésor. Toutefois, l'Etablissement peut se faire ouvrir un compte bancaire par Arrêté du MEF, dans la limite des fonds indispensables au fonctionnement courant de l'établissement</p> |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | Dispositions à ajouter au Titre III, Chapitre II Gestion de l'ARTEC | <p>1) Mécanisme d'approbation des comptes financiers de l'Etablissement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - préparation par l'AC - arrêté par le CA - approbation par les autorités de tutelle technique et financière (dans les 4 mois suivant la clôture de l'exercice) <p>2) Contrôle de la gestion comptable et financière de l'ARTEC :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Commissariat aux comptes : Conformément aux dispositions de l'article 37 de la loi n°2005-023, à ajouter "les comptes de l'ARTEC font l'objet d'un audit annuel par un cabinet d'expertise comptable agréée. Le rapport d'audit est communiqué au CA avant sa présentation au Ministère de tutelle technique. Les comptes de l'ARTEC sont soumis à la disposition du public". - Contrôle financier : les actes et décisions soumis au visa du CF, représenté par le Commissaire du Gouvernement, sont signifiées par ce dernier à l'agent comptable |
| | | Article 34 | <p>Alinéa 1, tiret 9 : A supprimer car l'ARTEC et le Ministère de tutelle technique sont 2 entités indépendantes qui ont chacune leurs missions et les moyens financiers alloués par leur budget respectif. L'ARTEC ne peut en aucune manière prendre en charge les dépenses du Ministère de tutelle technique</p> <p>Alinéa 2 : A supprimer car les excédents de fonctionnement de l'ARTEC devraient revenir à l'établissement pour contribuer au financement de ses activités mais non au MINISTÈRE CHARGÉ DES POSTES ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ni à son budget annexe</p> |
| | | Article 35 | Alinéa 3 : Les administrateurs sont appelés à assurer des rôles délibératifs plutôt qu'exécutifs. A cet effet, ils ne peuvent pas intervenir dans les procédures de passation de marché au sein de l'ARTEC et faire partie des membres de la Commission d'examen des marchés en conséquence |
| | | Dispositions à ajouter au Titre III Chapitre IV Commission d'examen des marchés | Cette commission doit assurer le rôle de la CAO conformément aux dispositions du CMP |
| | | FDTIC | Les dispositions relatives au fonctionnement du fonds sont à supprimer. En effet, en application de l'article 23 alinéa 4 de la loi n°2005-023, il est créé un Fonds dont le statut juridique devra être précisé par Décret. Or l'ARTEC étant un EPIC doté d'une personnalité autonome et d'une autonomie financière, sa gestion et celle du fonds sont à distinguer clairement |

ANNEXE 03 : STATISTIQUE DE PAIEMENT DU FDTIC DE CHAQUE CONTRIBUTUABLE

| N° | Liste des contribuables | Régime | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----|--------------------------------------|-------------|------|------|------|------|------|
| 1 | TELMA | Licence | X | | X | X | |
| 2 | ORANGE | Licence | X | X | X | X | X |
| 3 | LONGFE Radiomessagerie International | Licence | | | | | |
| 4 | Société GULFSAT - TD | Licence | X | X | X | X | |
| 5 | TELMA GLOBAL NET (Ex-DTS) | Licence | X | | X | X | |
| 6 | DATAKOM | Licence | | | | | |
| 7 | Société GULFSAT Téléphonie | Licence | | | | | |
| 8 | TELMA MOBILE SA | Licence | X | X | X | X | |
| 9 | AIRTEL Mcar | Licence | X | X | X | X | X |
| 10 | ALIAS | Déclaration | | | | | |
| 11 | NETWORK - BLUE LINE | Déclaration | X | X | X | X | X |
| 12 | COMPRO | Déclaration | | | | | |
| 13 | CREA PRO | Déclaration | | | | | |
| 14 | DTS | Déclaration | | | | | |
| 15 | ICONE | Déclaration | | | | | |
| 16 | SIMICRO | Déclaration | | | | | |
| 17 | SINERGIC | Déclaration | | | | | |
| 18 | SKY HIGH | Déclaration | | | | | |
| 19 | VITEL COMMUNICATION | Déclaration | | | | | |
| 20 | CENTRE DE TRAITEMENT MONETIQUE M/ca | Déclaration | | | | | |
| 21 | Société GLOBAL Plus M/car | Déclaration | | | | | |
| 22 | MASTER COMM | Déclaration | | | | | |
| 23 | Sté ORCHID SYSTEMS | Déclaration | | | | | |
| 24 | Sté AMICAL DES SURFERS ONLINE | Déclaration | | | | | |
| 25 | Sté FORT-DAUPHIN NETWORK | Déclaration | | | | | |
| 26 | Sté GASY ONLINE | Déclaration | | | | | |
| 27 | VOCALYS | Déclaration | | | | | |
| 28 | LIFE - COM | Déclaration | | | | | |
| 29 | VIA SPACE MADAGASCAR | Déclaration | X | | | | |
| 30 | CAPINTEL SA | Déclaration | | | | | |
| 31 | MADAGASCAR TOWERS SA | Déclaration | | | | | |
| 32 | CAMTRACK MADAGASCAR | Déclaration | | | | | X |
| 33 | Société TOWERCO OF MADAGASCAR | Déclaration | | | | | |
| 34 | Société M-TEC | Déclaration | | | | | |

Sources: ARTEC

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|------|
| SOMMAIRE | II |
| SYNTHESE | III |
| LISTE DES ABREVIATIONS | VIII |
| LISTE DES TABLEAUX | IX |
| INTRODUCTION..... | 1 |
| 1. Mandat de la Cour des Comptes..... | 2 |
| 2. Etendue du contrôle..... | 2 |
| 3. Objectif du contrôle..... | 3 |
| 4. Normes et critères de contrôle..... | 3 |
| PRESENTATION DE L'ENTITE | 6 |
| 1. Historique de l'ARTEC..... | 6 |
| 2. Cadre juridique | 6 |
| 3. Missions de l'ARTEC | 7 |
| 4. Organisation de l'ARTEC | 9 |
| 4.1. Le Conseil d'Administration | 9 |
| 4.2. La Direction Générale | 10 |
| 5. Programmes et principales charges | 10 |
| 6. Principales ressources de l'ARTEC | 12 |
| I. LA GESTION DE L'ARTEC | 13 |
| 1. Sur l'indépendance de l'ARTEC..... | 13 |
| 1.1. Nomination de l'organe délibérant de l'ARTEC en violation de la réglementation | 13 |
| 1.1.1.Nomination du Président du Conseil d'Administration de l'ARTEC en violation des prescriptions légales | 13 |
| 1.1.2. Nomination d'administrateur en violation des dispositions légales et réglementaires..... | 13 |
| 1.1.3. Non-respect des lois et règlements en matière de durée du mandat des administrateurs | 14 |
| 1.1.4. Non-respect de la procédure de renouvellement alterné des membres du Conseil d'administration définie par les lois et règlements | 15 |
| 1.2. Contribution de l'ARTEC au fonctionnement du Ministère de tutelle technique en violation de ses missions et des dispositions des textes législatifs et réglementaires..... | 16 |
| 1.2.1. Prise en charge des dépenses du Ministère de tutelle technique en contradiction avec les missions et attributions de l'ARTEC et en violation des lois et règlements en vigueur..... | 16 |
| 1.2.2. Abus dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 34 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 | 18 |

| | | |
|---|---|-----------|
| 2. | Sur le système de contrôle interne de l'ARTEC..... | 21 |
| 2.1. | Absence de structure d'Audit interne | 22 |
| 2.2. | Immixtion de l'ordonnateur dans les fonctions de comptable public..... | 23 |
| 2.3. | Ingérence de la Personne Responsable des Marchés Publics dans les fonctions de la Commission d'Appel d'offre..... | 25 |
| 2.4. | Absence de nomination des gestionnaires d'activités, responsables de la certification de service fait | 26 |
| 3. | Sur la gestion budgétaire et financière | 26 |
| 3.1. | Non uniformisation du plan de comptes utilisé pour les comptes budgétaires et les comptes financiers | 27 |
| 3.1.1. | Utilisation de nomenclatures différentes pour les comptes budgétaires et les comptes pour l'élaboration des états financiers | 27 |
| 3.1.2. | Utilisation d'un compte non prévu dans le Budget au cours de l'exercice budgétaire : compte 23300 – « Avances et acomptes versés / im cor » | 29 |
| 3.2. | Défaillance dans la collecte des recettes..... | 30 |
| 3.2.1. | Non exhaustivité de la liste des opérateurs existants dans le secteur de télécommunication | 30 |
| 3.2.2. | Absence de dispositif de contrôle des chiffres d'affaires déclarés par les opérateurs | 31 |
| 3.2.3. | Faiblesse de recouvrement des recettes collectées par l'ARTEC..... | 32 |
| 3.3. | Acquisition de divers matériels et mobiliers en l'absence de quitus matières | 35 |
| 3.4. | Situation d'éventuel conflit d'intérêt et d'incompatibilité dans l'attribution des marchés publics..... | 37 |
| 4. | Sur la mission de régulation | 39 |
| 4.1. | Insuffisance du suivi des cahiers des charges par l'ARTEC | 39 |
| 4.2. | Non création de l'organe chargé du règlement des différends | 41 |
| 4.3. | Insuffisance du traitement des questions relatives à la concurrence entre opérateurs | 42 |
| 4.4. | Fonctionnalité non permanente et non automatique des stations de contrôle fixe | 45 |
| II. LA GESTION DU FONDS DE DEVELOPPEMENT DES TELECOMMUNICATIONS ET TIC | | 50 |
| 1. | Sur l'organisation du FDTIC..... | 50 |
| 1.1. | Inexistence de l'organisme chargé de la gestion du fonds | 50 |
| 1.2. | Gestion du FDTIC non conforme aux règles de la comptabilité publique | 51 |
| 2. | Sur la contribution au Fonds..... | 52 |
| 2.1. | Non contribution de tous les opérateurs concernés au FDTIC | 52 |

| | | |
|--------|--|----|
| 3. | Sur l'utilisation du fonds | 53 |
| 3.1. | Inéligibilité de certaines dépenses | 53 |
| 3.2. | Absence de mise en concurrence conforme au Code des Marchés Publics dans le choix de prestataire | 54 |
| 3.3. | Paiement de dépenses en l'absence de preuve de service fait | 56 |
| 3.4. | Suspicion de marchés fictifs | 57 |
| 3.5. | Octroi d'un marché à un prestataire non qualifié | 60 |
| 3.5.1. | Octroi d'un marché à un prestataire n'ayant ni la capacité technique ni l'expérience suffisante | 60 |
| 3.5.2. | Octroi d'un marché à un prestataire n'ayant pas la capacité juridique et technique suffisante | 61 |
| 3.6. | Dépenses payées en l'absence de Convention et de Décision du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications | 63 |
| 3.7. | Paiement de dépenses ne respectant pas la chronologie règlementaire des pièces justificatives | 64 |
| 4. | Sur le contrôle du FDTIC | 66 |
| 4.1. | Publication non conforme des rapports des gestions FDTIC de 2017 à 2020 | 66 |
| 5. | Sur la gestion des avenants | 66 |
| 5.1. | Recours systématique et répété à des avenants pour des marchés d'infrastructures de télécommunications | 66 |
| | CONCLUSION | 70 |
| | DELIBERE | 71 |
| | ANNEXES | 72 |