



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

Cour des Comptes



Rapport Public

2017



Septembre 2018



Rapport public 2017

BP 391

Anosy – Antananarivo

Madagascar

Tél : +261 20 26 381 15

E-mail : pchcmada@yahoo.fr

LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
ACCPDC	Agence Comptable Centrale des Postes Diplomatiques et Consulaires
ACCTDP	Agence Comptable Centrale du Trésor et de la Dette Publique
ACFCV	Agence Comptable des Fonds et Contre - Valeur
AD	Arrêt Définitif
ADIPA	Arrêt Définitif d'Injonction Pour l'Avenir
ADLI	Arrêt Définitif de Levée d'Injonction
AIRMAD	Air Madagascar
AMM	Agence de Médicaments de Madagascar
ANALS	Académie Nationale des Arts, des Lettres et des Sciences
ANDEA	Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement
AP	Arrêt Provisoire
APMF	Agence Portuaire Maritime et Fluviale
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ARTEC	Autorité de Régulation des Technologies et de Communication
ATT	Agence des Transports Terrestres
BA	Budgets Annexes
BAD	Banque Africaine pour le Développement
BC	Bon de Commande
BCSE	Bordereau de Crédits Sans Emploi
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-corruption
BTA	Bon du Trésor par Adjudication
CAB	Contrôle des Actes Budgétaires
CAO	Commission d'Appel d'Offre
CCAG	Cahiers des Clauses Administratives Générales
CCAL	Chèques Carburants et Lubrifiants
CCAP	Cahier des Clauses Administratives Particulières
CCI	Chambre de Commerce et de l'Industrie
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
CEDP	Centre d'Etude et de Développement de la Pêche
CENIT	Commission Electorale Nationale Indépendante de la Transition
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CISCO	Circonscription Scolaire
CNaPS	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
CNEAGR	Centre National de l'Eau, de l'Assainissement et du Génie Rural
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CPR	Caisse de Prévoyance et de Retraite
CPT	Comptes Particuliers du Trésor
CRCM	Caisse des Retraites Civiles et Militaires
CREFIAF	Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publics d'Afrique Francophone
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
CST	Conseil Supérieur de la Transition
CT	Congrès de la Transition
CTACP	Cellule Technique Chargée de l'Arrêté des Comptes Publics

CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
CU	Commune Urbaine
DGC	Déclaration Générale de Conformité
DGB	Direction Générale du Budget
DGT	Direction Générale du Trésor
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
DTI	Droits et Taxes à l'Importation
ENMG	Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPL	Etablissements Publics Locaux
EPN	Etablissements Publics Nationaux
EPP	École Primaire Publique
FCV	Fonds de Contre-Valeur
FDL	Fonds de Développement Local
FPP	Fiche Pluriannuelle de Performance
GREFTP	Groupeement Régional des Etablissements de Formation Technique et Professionnelle
IBS	Impôts sur le Bénéfice des Sociétés
IDI	Initiative pour le Développement de l'INTOSAI
INCOSAI	International Congress of Supreme Audit Institutions
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IRR	Initiatives à Résultats Rapides
IRSA	Impôts sur les Revenus Salariaux et Assimilés
ISC	Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy
JD	Jugement Définitif
JP	Jugement Provisoire
LF	Loi de Finances
LFR	Loi de Finances Rectificative
LOCS	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
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finances
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
ND	Non Disponible
NIF	Numéro d'Identification Fiscale
OCFP	Organes de Contrôle des Finances Publiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMERT	Office Malgache d'Etudes et de Régulation des TELECOM
PAGI	Projet d'Appui à la Gouvernance Institutionnelle
PAOMA	Paositra Malagasy
PASIE	Projet d'Amélioration de la Surveillance de l'Industrie Extractive en Afrique
PCOP	Plan Comptable des Opérations Publiques
PGA	Paierie Générale d'Antananarivo
PGDI	Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PGE	Politique Générale de l'État

PIB	Produit Intérieur Brut
PIE	Plan Intérimaire de l'Éducation
PIP	Programme d'Investissement Public
PLR	Projet de Loi de Règlement
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAP	Rapport Annuel de Performance
RFE	Réseau Francophone de l'Évaluation
RGA	Recette Générale d'Antananarivo
RGCEBOP	Règlement Général sur la Comptabilité de l'Exécution Budgétaire des Organismes Publics
SAMIFIN	Sampanrahaha Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiambola
SGAB	Service de la Gestion des Aides Bilatérales
SIIGFP	Système d'Informations Intégré de Gestion des Finances Publiques
SNISE	Système National Intégré de Suivi Evaluation
SOREA	Organisme Régulateur du Service Public de l'Eau Potable et de l'Assainissement
STC	Secrétaire Trésorier Comptable
SYDONIA	Système Douanier Automatisé
TEF	Titre d'Engagement Financier
TELMA	Telecom Malagasy
TMA	Trésorerie Ministérielle de l'Agriculture
TF	Tribunaux Financiers
TG	Trésorerie Générale
TME	Trésorerie Ministérielle de l'Enseignement
TMSP	Trésorerie Ministérielle de la Santé Publique
TPE	Terminaux de Paiement Electronique
TP	Trésorerie Principale
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UGPM	Unité de Gestion de la Passation des Marchés Publics

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU N° 1- CHIFFRES CLES DE LA SITUATION FINANCIERE DE LA JIRAMA.....	8
TABLEAU N° 2- PRODUCTION ET CONSOMMATION D'ELECTRICITE DE 2010 A 2014.....	12
TABLEAU N° 3-IMPACT DES PERTES TECHNIQUES ET NON TECHNIQUES SUR LE RESULTAT.....	13
TABLEAU N° 4-IMPORTANCE DES COUTS DE PRODUCTION HYDROELECTRIQUE ET THERMIQUE PAR RAPPORT AU CHIFFRE D'AFFAIRES.....	15
TABLEAU N° 5-EVOLUTION DE LA CONSOMMATION SPECIFIQUE (CSP) ET DE LA CONSOMMATION DE CARBURANT DES CENTRALES THERMIQUES DE 2009 A 2014	18
TABLEAU N° 6 : EVOLUTION DU COUT DE LA PRODUCTION ELECTRIQUE DE 2011 A 2014	19
TABLEAU N° 7 : EVOLUTION DES CHARGES GENEREES PAR UN LOYER MENSUEL DE € 100 000 de 2010 A 2015	21
TABLEAU N° 8 : EVOLUTION DU PRIX D'ACHAT DU GAS-OIL PAR LA JIRAMA DE 2010 A 2014.....	24
TABLEAU N° 9 : EVOLUTION DU PRIX D'ACHAT GO DE LA JIRAMA DE JANVIER A JUIN 2015.....	25
TABLEAU N° 10 : SITUATION DES BRANCHEMENTS BASSE TENSION (BT) ENSEMBLE JIRAMA DE 2010 A 2014..	31
TABLEAU N° 11 : EVOLUTION DES VOLS DE CABLES ET DE SON COUT POUR LA JIRAMA DE 2010 A 2014	32
TABLEAU N° 12 : REHABILITATION DES CABLES VOLES ET SON COUT POUR LA JIRAMA DE 2010 A 2014.	33
TABLEAU N° 13 : TRANSFORMATEURS EN ETAT DE SATURATION.....	34
TABLEAU N° 14 : MONTANTS DES CREANCES AUPRES DE LA CLIENTELE DE 2010 A 2015.....	40
TABLEAU N° 15 : TAUX DE RECOUVREMENT PAR CATEGORIE DE CLIENTS ET PAR MODE DE PAIEMENT	40
TABLEAU N° 16 : DELAIS DE RELANCE, DE COUPURE ET DE DEPOSE COMPTEUR POUR LES CLIENTS PARTICULIERS OU INDUSTRIELS ET L'ADMINISTRATION.....	41
TABLEAU N° 17 : STATISTIQUE DES AGENTS DE RECOUVREMENT DES AGENCES COMMERCIALES AU NIVEAU DE LA DIRECTION INTERREGIONALE D'ANTANANARIVO.....	42
TABLEAU N° 18 : ETAT DES IMPAYES PAR ANNEE DE 2010 A 2015.....	44
TABLEAU N° 19 : IMPAYES DES CLIENTS « ADMINISTRATIONS » ARRETES A FIN JUILLET 2016	44
TABLEAU N° 20 : PERFORMANCE (TAUX DE REALISATION) DES INSTITUTIONS ET MINISTRES DE 2010 A 2015	46
TABLEAU N° 21 : CREDITS SANS-EMPLOI DES INSTITUTIONS ET MINISTRES DE 2010 A 2015.....	47
TABLEAU N° 22 : IMPAYES DES UNIVERSITES PAR DIRECTION INTERREGIONALE A FIN JUILLET 2016	47
TABLEAU N° 23 : CREDITS « EAU ET ELECTRICITE » ALLOUES A L'UNIVERSITE D'ANTANANARIVO - 2010 A 2016 (COMPTE 6250)	48
TABLEAU N° 24 : TAUX DE COUVERTURE DES PRODUITS DE TAXE ET SURTAXE PAR RAPPORT AUX IMPAYEES (SITUATION A FIN JUIN 2016)	49
TABLEAU N° 25 : MONTANT DES CREDITS OUVERTS DE 2010 A 2015 AU NIVEAU DU CROUA.....	50
TABLEAU N° 26 : ETAT DES IMPAYES DES CITES UNIVERSITAIRES DE 2010 A 2015	50
Tableau n° 27 : Situation des créances en contentieux par année (2010 à 2015)	52
TABLEAU N° 28 : STRUCTURE FINANCIERE DE LA JIRAMA DE 2009 A 2015	55
TABLEAU N° 29 : DETAILS DES ACTIFS COURANTS DE 2009 A 2015.....	56

TABEAU N° 30 : DETAILS DES PASSIFS COURANTS DE 2009 A 2015	57
TABEAU N° 31 : EVOLUTION DES RESULTATS DE LA JIRAMA DE 2009 A 2014.....	58
TABEAU N° 32-SITUATION DES COMPTES PRODUITS.....	76
TABEAU N° 33- PRODUCTION DES COMPTES DES SOCIETES A PARTICIPATION FINANCIERE DE L'ETAT- 2017 ..	77
TABEAU N° 34- SYNTHESE DES ACTIVITES DE LA JURIDICTION FINANCIERE.....	77
TABEAU N° 35--LISTE DES MANDATS AYANT FAIT L'OBJET DE FRACTIONNEMENT	79
TABEAU N° 36-TVA INDUMENT PAYEES	85
TABEAU N° 37- PAIEMENTS SUR CREDITS INSUFFISANTS.....	90
TABEAU N° 38- DISCORDANCE DANS LE PLR.....	95
TABEAU N° 39-RECAPITULATIF DES DEPENSES DE TRANFERTS	104
TABEAU N° 40-EVOLUTION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT.....	106
TABEAU N° 41-SITUATION DES DEPASSEMENTS SUR CREDITS LIMITATIFS	107
TABEAU N° 42 - SITUATION DES DEPASSEMENTS SUR CREDITS EVALUATIFS.....	108
TABEAU N° 43-RESULTAT GENERAL DES BUDGETS ANNEXES POUR 2015	109
TABEAU N° 44-DISCORDANCES ENTRE LES ECRITURES DE L'ORDONNATEUR ET DU COMPTABLE	109
TABEAU N° 45-OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR	111
TABEAU N° 46- SITUATION GLOBALE DE REALISATION DES COMPTES DE COMMERCE.....	112
TABEAU N° 47-SITUATION DES FCV EN 2015.....	114
TABEAU N° 48-SITUATION DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE.....	114
TABEAU N° 49- AVIS SUR L'EQUILIBRE DES PROJETS DE BUDGETS PRIMITIFS.....	116
TABEAU N° 50-MONTANT DES INDEMNITES A PAYER.....	121
TABEAU N° 51-RESULTAT DE LA PREMIERE VERIFICATION DES INDICATEURS DU PAPSP	124
TABEAU N°52- UTILISATION DES CREDITS PAR LA COUR DES COMPTES EN 2017	130

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE N° 1-LES FACTEURS LIMITANT LA PRODUCTION DES ENTREPRISES EN 2013.....	17
GRAPHIQUE N° 2-EVOLUTION DE L'EURO ET L'INDICE DE PRIX A LA CONSOMMATION.....	20
GRAPHIQUE N° 3-EVOLUTION DES COURS MOYENS MENSUELS PONDERES DE L'EURO ET DU DOLLAR DE 2006 A2016	22
GRAPHIQUE N° 4- EVOLUTION DE PRIX D'ACHAT GO DE LA JIRAMA EN 2015 -2016.....	26
GRAPHIQUE N° 5- : EVOLUTION DU TAUX D'ACCES A L'ELECTRICITE A MADAGASCAR DE 2004 A 2014	30
GRAPHIQUE N° 6-EVOLUTION DES CREDITS, DES MANDATEMENTS ET DES CREDITS SANS EMPLOI D'EAU ET D'ELECTRICITE	45
GRAPHIQUE N° 7- COMPARAISON DES DELAIS MOYENS DE REGLEMENT CLIENTS ET FOURNISSEURS	57
GRAPHIQUE N° 8-EVOLUTION DES PRODUITS ET CHARGES D'EXPLOITATION DE LA JIRAMA ENTRE 2009 A 2014 ..	59
GRAPHIQUE N° 9-ETAT DE CLASSEMENT DES DOSSIERS DE MARCHES PUBLICS	63
GRAPHIQUE N° 10- DENREES ALIMENTAIRES DANS LES CANTINES SCOLAIRES.....	69
GRAPHIQUE N° 11-STRUCTURE DES RECETTES FISCALES ET DOUANIERES DE 2013 A 2015	97
GRAPHIQUE N° 12-STRUCTURE DES « AUTRES RECETTES BUDGETAIRES » DE 2013 A 2015.....	98
GRAPHIQUE N° 13-DEPENSES PAR MISSION-2015.....	100
GRAPHIQUE N° 14-STRUCTURE DES DEPENSES PAR GRANDE CATEGORIE.....	102
GRAPHIQUE N° 15-EVOLUTION DES DEPENSES DE SOLDES.....	103

SYNTHESE

La présente synthèse récapitule les points saillants du rapport public 2017 qui comprend trois parties :

- la première partie relative au contrôle des Entreprises publiques et les commandes publiques comporte les insertions suivantes:
 - Audit de performance de la Société d'Etat JIRAMA gestions 2010-2015;
 - Contrôle des marchés publics réalisés par le Ministère de l'Education Nationale Exercice 2015.
- La seconde partie concerne le contrôle juridictionnel avec les éléments ci-après:
 - Les activités des Juridictions Financières ;
 - Les principales irrégularités relevées.
- La troisième partie ayant trait aux missions d'assistance et les autres activités contient les matières suivantes:
 - Le contrôle de l'exécution des Lois de Finances 2015 ;
 - Le contrôle des actes budgétaires ;
 - La supervision des travaux de vérification des indicateurs du Projet d'Appui à la performance du secteur Public (PAPSP) ;
 - Les relations internationales ;
 - Le renforcement de capacités ;
 - Le rapport financier de la Cour des Comptes

I . AUDIT DE PERFORMANCE DE LA SOCIETE D'ETAT JIRAMA GESTIONS 2010-2015

Des auditeurs de la Cour des Comptes, en vertu du mandat de ladite Cour, ont effectué un audit de performance au sein de la société d'Etat Jiro syRano Malagasy ou JIRAMA, au cours de l'année 2016 et du premier semestre 2017 sur les exercices 2010 à 2015. Ci-après les principales observations et recommandations y afférentes :

1.1 DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES

La JIRAMA est une société anonyme de droit commun détenue entièrement par l'Etat Malagasy. Elle est, de ce fait, une société commerciale à participation publique.

Quatre principales constatations relatives à ces dispositions institutionnelles et organisationnelles sont à observer : la première concerne l'incohérence entre les textes qui régissent la société, la deuxième souligne la non-application de certaines dispositions du texte de création. Ensuite, une immixtion manifeste de l'Etat dans la gestion de la JIRAMA a été observée, contrevenant aux textes. Enfin, un retard de renouvellement du contrat de concession en matière de production, de transport et de distribution d'énergie électrique a été également remarqué, mais actuellement, la concession accordée à la JIRAMA est renouvelée pour vingt (20) ans.

En premier lieu, les textes qui régissent la JIRAMA présentent sur certains points des incohérences entre eux en ce sens que, de par son statut, elle dispose d'un monopole du service public, alors que la Loi n°98-032 du 20 janvier 1999 portant réforme du secteur électrique a ouvert le secteur de l'énergie à la concurrence. Quant à son organisation, l'Ordonnance n°75-024 du 1^{er} octobre 1975 portant création de la société Jiro sy Rano Malagasy (JIRAMA) prévoit en son article 12 l'existence de quatre organes au sein de la société, or, la Loi n°2003-036 du 30 janvier 2004 sur les sociétés commerciales et la Loi n°2014-014 du 6 août 2014 relative aux sociétés commerciales à participation publique prévoient des organisations différentes selon la forme de la société. Enfin, étant une société d'Etat régie par le droit commun des sociétés anonymes, la JIRAMA focalise pourtant ses activités plutôt sur l'exécution d'un service public que sur la réalisation de bénéfices.

En second lieu, contrairement aux dispositions des textes, le Conseil d'Administration n'a jamais proposé la dissolution de la société alors que la perte de plus des trois-quarts de son capital social a été constatée. Le présent rapport ne suggère pas ladite dissolution mais constate la discordance entre la pratique et les règles.

Il a été remarqué par ailleurs qu'en dépit des dispositions proscrivant l'immixtion de l'Etat dans la gestion de l'entité, et préconisant la séparation effective de l'Etat puissance publique de l'Etat actionnaire, ce dernier s'ingère, et de beaucoup, dans la fixation du tarif de l'électricité

De tout ce qui précède, la Cour recommande aux responsables de la JIRAMA:

1° la clarification du statut de la JIRAMA notamment en ce qui concerne le monopole du service public eu égard aux dispositions de la loi n°98-032 du 20 janvier 1999 laquelle a ouvert le secteur à la concurrence ;

2° le respect des dispositions statutaires en ce qui concerne la mise en place du contrôleur général ;

3° la mise en conformité du statut de la JIRAMA avec les lois en vigueur en matière de sociétés commerciales.

1.2 GESTION DE LA PRODUCTION

Six aspects essentiels ont pu être relevés sur ce point :

- Primo, le fait que la JIRAMA enregistre des pertes globales très importantes entre la production de l'électricité et sa consommation par les usagers ;
- secundo, les pertes globales susmentionnées impactent négativement sur ses résultats ;
- tertio, le mode de production de l'électricité à partir des centrales thermiques n'est pas compatible avec la situation financière de la JIRAMA ;
- ensuite, la société utilise ou a recours à des groupes ou centrales thermiques consommant de plus en plus de carburants ;
- et pourtant, les tarifs pratiqués dans les contrats d'achat d'énergie, de location de centrales thermiques ou de groupes, ou d'achat de carburant induisent, par effet mécanique, une augmentation automatique des charges de l'entité.

- Finalement, il est à noter que la détérioration de l'environnement se répercute sur les charges financières et les installations de la société.

Ainsi, un écart très important est constaté entre la quantité d'électricité produite par la JIRAMA et le volume de la consommation d'électricité enregistrée auprès des clients. Pourtant, cette production, ce transport et cette distribution d'énergie non facturés constituent au final une charge à laquelle ne correspond aucun revenu. La production thermique qui est prédominante représente 90% des charges de production d'électricité, son coût est de 20 fois plus élevé que celui de la production hydroélectrique. Or, l'énergie thermique qui coûte cher à produire ne représente qu'une part minoritaire de la production électrique totale de la JIRAMA, soit de 41% en 2014.

Par ailleurs, si la société vend l'électricité à un prix stable moyen de 380 Ar/KWh, les prix unitaires d'achat d'énergie ou de location de centrales ou de groupes qu'elle consent avec ses fournisseurs se situaient entre 548 Ar/KWh et 2 946 Ar/KWh de 2012 à 2015.

L'entité a recours à des groupes ou centrales thermiques de moins en moins performants car consommant de plus en plus de carburants. Au titre de l'achat d'énergie, le mode d'ajustement des prix utilisé a pour effet de faire acheter par la JIRAMA à un prix supérieur au prix contractuel. La tarification en devises étrangères a également des répercussions négatives dans les contrats de location de centrales ou de location de groupes. Presque la totalité du chiffre d'affaires de la société sert à l'achat du carburant nécessaire au fonctionnement des centrales thermiques. Soulignons que la JIRAMA loue les groupes, les centrales et en même temps elle est chargée de l'approvisionnement de ces derniers en carburant. Les prix d'achat du gas-oil par la société est supérieur au prix à la pompe. Tout compte fait, la société n'a pas pu user de son pouvoir de négociation en tant que gros client des compagnies pétrolières. La détérioration de l'environnement entraîne aussi des effets néfastes sur les charges financières et les installations de l'entreprise.

L'on peut conclure que les procédures et modes d'approvisionnement en carburants et de locations de la JIRAMA ne sont ni économiques ni efficaces, ne lui permettant pas de maîtriser ses charges. Il résulte de tout ce qui précède que la réduction des coûts de production d'énergie est impérative voire cruciale. Dans cette optique, la production hydroélectrique, entre autres, apparaît comme la méthode de production la plus performante puisqu'avec un coût de production inférieur à celui du thermique, les centrales hydroélectriques de la JIRAMA arrivent à assurer 59% de la production électrique totale. Le développement des énergies renouvelables est également à considérer ainsi que la migration de la production de certains centres du gas-oil vers le fuel-oil.

Pour résoudre les problèmes liés au mode de production, la Cour recommande aux responsables de la société :

- 1° la prise de toutes mesures tendant à la réduction des pertes techniques et non techniques de la production ;***
- 2° la mise en œuvre de politiques de réduction et de maîtrise des coûts, notamment à travers :***
 - 2.1 la revue technique des groupes utilisés par les sociétés loueuses ou par la JIRAMA elle-même afin d'interdire l'utilisation de ceux dont la***

consommation spécifique est estimée trop élevée, et partant, l'urgence de leur remplacement ;

- 2.2 *la migration de la production de certains centres du Gas-oil vers le Fuel-oil ;*
- 2.3 *l'abandon progressif de la production thermique ;*
- 2.4 *la recherche de moyens financiers en vue de l'achat de pièces détachées pour les machines de la JIRAMA ;*
- 2.5 *la renégociation des contrats d'achat d'énergie, de carburant, de location de centrales et de groupes avec les fournisseurs ;*
- 2.6 *la réalisation de projets utilisant des ressources renouvelables (solaire, éolienne, hydroélectrique, biomasse) ;*

3° la recherche de partenariat d'investissement, y compris celui de l'État, pour la construction de centrales hydroélectriques suffisantes et la recherche de solutions pour faire face aux périodes d'étiage, notamment par la mise en place de bassins de rétention ou de lacs artificiels ;

4° la participation aux actions menées de lutte pour la protection de l'environnement.

1.3 GESTION DE LA DISTRIBUTION

La distribution est le transport de l'énergie des centrales de production aux consommateurs par un réseau de haute tension, puis de moyenne tension et finalement de basse tension. Le niveau national d'accès à l'électricité est actuellement de 17%, soit 28% en milieu urbain et 11% en milieu rural.

Les problèmes soulevés dans la gestion de la distribution de l'électricité concernent les retards dans la réalisation des nouveaux branchements, la persistance des vols de câbles électriques, la défaillance technique, panne fréquente et explosion des transformateurs en exploitation et la vétusté des matériels installés chez les consommateurs. Ainsi, moins de la moitié des clients demandant des branchements obtiennent satisfaction et la situation n'a cessé de s'empirer, de 2010 à 2014, à cause de l'insuffisance de l'acquisition de nouveaux matériels tels que les compteurs.

Or, la limitation de la réalisation de nouveaux branchements équivaut à un frein aux investissements, et partant à la rentrée de recettes supplémentaires nécessaires au financement de l'exploitation. Paradoxalement des compteurs clandestins sont trouvés au marché noir, des branchements illicites sont effectués, des comportements préjudiciables à l'entité se développent tels que les vols de matériels, la corruption active et passive.

Les vols de câbles électriques se sont intensifiés au début de cette décennie, avec plus de 135 km de câbles de distribution volés, occasionnant des pertes financières en milliards d'Arriary. Par ailleurs, le mauvais état des transformateurs a des répercussions sur la qualité du service de distribution et engendre une perte d'énergie et un manque à gagner pour la JIRAMA. Les compteurs chez certains abonnés sont également défaillants, rendant faciles les fraudes et les vols perpétrés par les usagers. La situation financière de l'entité ne lui permet pas d'investir pour l'achat de nouveaux compteurs ni pour la réparation de tous les appareils défectueux.

Ce manque de ressources, en sus du manque de suivi et de contrôle, aggrave de manière exponentielle la situation financière de la société, en sorte que les montants des factures payées sont en deçà de ceux réellement dus.

Ainsi, pour résoudre les problèmes liés à la distribution, la Cour recommande aux responsables de la JIRAMA :

- 1° la généralisation de l'utilisation des lampes à basse consommation pour diminuer la consommation d'électricité ;***
- 2° la sensibilisation des abonnés aux risques encourus en cas de vol ou violation des dispositifs de branchement ;***
- 3° l'application du Décret n°2016-1307 du 09 décembre 2016 portant contrôle et répression des pratiques frauduleuses de vol d'énergie électrique ;***
- 4° l'application effective des poursuites disciplinaires, contentieuses et judiciaires des abonnés et agents concernés par le vol d'énergie électrique ;***
- 5° la pérennisation des contrôles et des actions de ratissage sur terrain ;***
- 6° le renforcement du système de sécurité et de contrôle permettant la pérennisation des installations déjà entreprises, éradiquant le vol de câble ;***
- 7° le développement de l'interconnexion des réseaux ;***
- 8° le renforcement du stock des matériels de distribution ; l'acquisition de nouveaux équipements plus performants comme les transformateurs, les câbles et les compteurs ;***
- 9° le respect de la procédure en matière de demande de branchement ;***
- 10° la mise en place effective du projet SMART METER (ou compteur intelligent) permettant le comptage à distance et le relevé en temps réel de la consommation pour réduire le vol.***

1.4 GESTION COMMERCIALE

Les problèmes de la gestion commerciale se situent au niveau des relevés qui ne sont pas réalisés exhaustivement à temps, de la défaillance dans le recouvrement des factures, et parallèlement du grossissement du montant des impayés et, enfin, de la suspension du transfert des dossiers en contentieux.

Les relevés de consommation mensuelle ne sont pas réalisés dans les délais prévus, entraînant le retard de paiement des factures et affectant ainsi la capacité de trésorerie de la JIRAMA. La cause en est l'insuffisance du nombre de releveurs. Parallèlement, le comportement des abonnés ne facilite pas les tâches de ces derniers: maisons fermées, existence de chiens méchants, refus d'introduire les releveurs, compteurs difficilement accessibles...

En outre, l'absence de dispositif d'organisation de rotation systématique des releveurs au sein de la société présente le risque de familiarisation entre ces derniers et les abonnés et, partant, la possibilité de corruption. Mais de bonnes pratiques en cas d'absence ou d'indisponibilité des abonnés ont aussi été constatées, telles que l'incitation de ces derniers à rapporter l'index à la JIRAMA et la prise de consommation concertée.

Le taux de recouvrement des factures de consommation reste faible, en moyenne de 17,04%. La catégorie de clients « Administration » bat le record du faible taux de recouvrement, Il est étonnant que les dispositions prises envers les clients « Administration » en cas de défaut de paiement des factures s'arrêtent à la coupure, contrairement à celles prises envers les autres catégories qui peuvent aller jusqu'à la dépose du compteur ou au transfert en contentieux. Les agents de recouvrement ou de coupure sont également en nombre insuffisant. En outre, certains abonnés de mauvaise foi refusent de recevoir les factures, ou ferment les maisons au passage des agents de recouvrement, ou abusent de leurs statuts sociaux et surtout politiques pour refuser de payer les factures. La procédure de recouvrement au niveau du Trésor, rend difficile voire impossible la vérification détaillée des paiements.

A soulever aussi la prise en charge par l'Etat des dépenses en eau et électricité des anciens Chefs d'institutions dont le mandat a expiré de plus de six mois, de certaines hautes personnalités sur simples décisions ministérielles et même des hautes personnalités à la retraite.

Le gonflement des impayés, grevant de ce fait le besoin en fonds de roulement de la société et sa trésorerie est également à signaler. La catégorie « Administration » constituée de l'Administration centrale, des Collectivités Territoriales Décentralisées, des Budgets annexes, des Budgets autonomes, des Universités et du CROUA enregistre le plus d'impayés. Pour clore cette partie, signalons la suspension du transfert des dossiers en contentieux à partir de 2013 à l'exception de ceux faisant l'objet de demande explicite par les agences commerciales.

Afin de résoudre les problèmes liés à la gestion commerciale, les recommandations de la Cour envers les dirigeants de la société sont :

1° la prise de mesures envers les abonnés :

- 2.1 la mise en place d'une politique de communication robuste envers les abonnés ;***
- 2.2 la sensibilisation des abonnés au respect du paiement des factures dans le délai ;***
- 2.3 la continuation de la coopération avec les abonnés, notamment en les incitant à apporter l'index de leur consommation auprès de la société ;***
- 2.4 le renforcement de la prise de consommation concertée ;***
- 2.5 l'établissement systématique de factures de rappel de consommation, le cas échéant, à tous les clients concernés sans distinction ;***
- 2.6 la formalisation en détail du paiement échelonné en matière de recouvrement des créances ;***
- 2.7 l'application effective et stricte des procédures déjà définies en matière de recouvrement, notamment sur la date limite de paiement des factures et les dispositions à prendre en cas de non-paiement envers tout client défaillant***

sans distinction, y compris le transfert des créances douteuses en contentieux ;

2° la prise de mesures envers les clients « Administration » :

- 2.1 *le renforcement de la mise en place des compteurs prépayés surtout vis-à-vis de l'Administration ;*
- 2.2 *la poursuite des relances particulières envers les clients « Administration » en vue du paiement de leurs factures et de leurs arriérés ;*
- 2.3 *l'amélioration de la collaboration avec le Trésor Public concernant les paiements de l'Administration sur avis de crédit et la confrontation de la situation des impayés de la JIRAMA avec le Trésor ;*
- 2.4 *l'adoption de procédures spécifiques de recouvrement pour l'Administration ;*
- 2.5 *le transfert en contentieux des clients « Administration » ou toute autre mesure incitative de paiement dans leur procédure de recouvrement ;*

3° la prise de mesures envers les releveurs et agents de recouvrement :

- 3.1. *le renforcement des effectifs des releveurs et des agents de recouvrement et la prise de mesure en vue de leur sécurisation et de la réussite de leur travail ;*
- 3.2. *l'organisation de rotation systématique des releveurs tout en veillant à ce que cette mesure n'entraîne pas trop de retard dans le travail ;*
- 3.3. *le renforcement des contrôles effectués par les releveurs, notamment en matière de défaillance des compteurs ;*

4° le renforcement et l'amélioration du suivi et du contrôle effectués par la Direction de l'Audit Interne au sein de la société.

1.5 GESTION FINANCIERE

Trois points essentiels méritent une attention particulière dans ce chapitre, à savoir une forte dépendance aux aides financières de l'État, une structure financière précaire avec d'importants déséquilibres financiers et, enfin, des pertes importantes sur plusieurs exercices consécutifs.

Ainsi, les subventions accordées par l'État pour venir en aide à l'entité n'ont cessé d'augmenter d'année en année, atteignant 427 milliards d'Ariary en 2014, soit l'équivalent de 170 millions USD. En effet, les charges mensuelles de la société, s'élevant en moyenne à 39 milliards d'Ariary en 2012, ne sont pas couvertes par les encaissements moyens de 26 milliards d'Ariary par mois. C'est ainsi que ces subventions sont allouées pour le paiement des fournisseurs d'énergie et des loueurs de groupes, pour le règlement des traites en carburant auprès des sociétés pétrolières, pour couvrir les pertes de changes liées à l'application d'un taux de change préférentiel lors de l'importation des produits pétroliers.

A noter que ces fonds versés ne constituent pas à proprement parler de subventions. Du point de vue comptable, ce sont des dettes à rembourser à terme. Et pourtant, l'importance de ces subventions semble avoir peu d'impact sur la structure financière de l'entité qui demeure précaire et se trouve caractérisée par des déséquilibres financiers considérables : Fonds de Roulement négatif, résultat net de plus en plus négatif entraînant une détérioration des

capitaux propres, ratio d'autonomie financière inférieur à 1 à partir de l'année 2011, capitaux propres de la société ne couvrant plus l'ensemble des dettes contractées; créances clients qui ne cessent d'augmenter chaque année, dettes fournisseurs qui n'ont cessé d'augmenter.

La JIRAMA ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire face à ses besoins, la trésorerie nette n'ayant cessé de diminuer de 2009 à 2015. Il en résulte que des pertes importantes ont été enregistrées sur plusieurs exercices successifs, liées à l'augmentation rapide des charges. L'entreprise n'a plus la capacité de générer des revenus suffisants pour assurer l'exploitation normale de ses activités voire créer des richesses, de plus, elle ne peut plus maîtriser voire réduire ses charges. Aussi est-il préconisé la recherche d'un mécanisme d'exploitation lui permettant une augmentation des ressources absorbant ainsi une partie de la hausse des charges, notamment un ajustement des tarifs de vente de l'électricité. L'application des hausses des tarifs ne saurait, toutefois, suffire à pallier aux difficultés rencontrées par l'entreprise

Il est à signaler que ces pertes sont dues essentiellement au secteur de l'électricité, le secteur de l'eau ayant connu un résultat analytique positif, soit de 710 millions d'Ariary en 2011.

Ci-après les recommandations de la Cour adressées aux responsables de la société pour la gestion financière :

- 1° la maîtrise de toutes les données concernant les opérations financières effectuées par les agences dans tout le pays par les départements centraux concernés ;***
- 2° le respect des règles prudentielles notamment en matière de gestion financière : respect de l'équilibre entre ressources stables et emplois stables ;***
- 3° la reconstitution des ressources stables de la société notamment par l'augmentation du capital de la JIRAMA ;***
- 4° l'amélioration de la structure financière (capacité d'endettement, marge d'endettement);***
- 5° la mise en œuvre de politiques et stratégies permettant d'atteindre l'équilibre entre les produits et les charges de la société.***

Par ailleurs, il est recommandé au Ministre des Finances et du Budget :

- 1° de poursuivre les mesures contraignant les ordonnateurs secondaires et les gestionnaires d'activités de toutes catégories de Budget confondues à utiliser pleinement les crédits alloués par l'État pour le paiement en eau et électricité de la JIRAMA ; de doter de crédits « eau et électricité » les services de l'Administration non dotés ;***
- 2° l'application stricte des textes législatifs ou réglementaires en vigueur en matière de prise en charge par l'État des dépenses en eau et électricité de certaines personnalités, et au besoin, la prise d'un nouveau texte réglementaire unique ;***
- 3° l'augmentation du capital de la JIRAMA.***

Enfin, il est recommandé à l'État de réévaluer les limites de son intervention dans la gestion de la JIRAMA et d'étudier la possibilité de solder le capital resté non libéré d'un montant de 50 milliards d'Ariary étant donné que l'État est l'unique actionnaire de l'entreprise.

II. CONTROLE DES MARCHES PUBLICS- MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

A l'issue du contrôle des marchés publics réalisés par le Ministère de l'Éducation Nationale, huit (08) catégories d'observations ont été dégagées sur l'organisation, gestion, procédure et exécutions des marchés. Elles sont assorties des recommandations de la Cour des Comptes.

2.1 INSUFFISANCE DE QUALITE DU SYSTEME D'ARCHIVAGE

Mauvaise tenue des archives et désordre au niveau du classement de certains documents sur les marchés publics. Les documents relatifs à la gestion antérieure à l'exercice 2012 ont été mal classés et entassés sur le sol. L'organisation en place n'a pas permis de façon aisée de procéder à la collecte de toutes les informations lors de travaux d'audit du processus de passation et de gestion de l'exécution des marchés.

Il est recommandé de tenir systématiquement à jour les archives, en version papier et en version électronique en réalisant pour chaque marché des classements suivant les dates couvrant toutes les étapes du processus de passation des marchés.

2.2 MOTIF PEU CONVAINQUANT POUR PROCEDER A L'APPEL D'OFFRE RESTREINT (AOR)

Le motif évoqué par la PRMP du MEN pour faire appel à la procédure d'exception (AOR) à la place de la procédure d'appel d'offre ouvert sur la fourniture des vivres scolaires dans la CISCO d'Antananarivo Renivohitra n'est pas fondé, remettant ainsi en cause le principe de mise en concurrence.

La Cour rejette l'idée qu'une « Lettre informative du Conseil des Ministres relatif aux budgets nécessaires au lancement du programme de cantine scolaire », indiquée par la PRMP, mais jamais présentée par cette dernière, puisse constituer un argument solide de contourner la procédure d'appel d'offre ouvert.

Dans ce cas, il est recommandé de bien déterminer le caractère avéré de cas d'urgence impérieuse et des circonstances imprévisibles avant de recourir à des procédures d'exception.

2.3 LACUNES DANS L'ORGANISATION ET LA GESTION DE LA COMMISSION D'APPEL D'OFFRE (CAO)

2.3.1. Mauvaise composition de la CAO

Des personnes étrangères à la CAO, n'ayant aucune désignation de la PRMP, ont assisté à la réunion de ladite commission, en exposant les membres nommés officiellement à des pressions ou des influences, notamment dans la validation d'appel d'offre.

La Cour recommande ainsi de limiter aux seuls membres officiellement désignés par la PRMP les personnes siégeant au sein de la CAO.

2.3.2. Absence de rigueur pour inciter les membres de la CAO d'être assidus

A plusieurs reprises, certains membres de la CAO se sont abstenus d'assister à des réunions sans toutefois justifier leur absence par écrit dans les délais réglementaires de 5 jours.

La Cour recommande à la PRMP de procéder à la désignation d'un nouveau membre en cas de plus de trois absences consécutives d'un membre à une réunion de la CAO régulièrement convoquée.

2.3.3. Inobservation des règles d'éthique par certains membres de la CAO

Certains membres de la CAO ont omis de réaliser leur engagement par écrit de respecter les règles d'éthique, une formalité substantielle et préalable que tout candidat à la CAO doit obligatoirement remplir, en application des textes réglementaires en vigueur.

La Cour recommande à la PRMP d'exiger aux membres de la CAO de se conformer à cette formalité d'engagement par écrit.

2.3.4. Nombre insuffisant des membres de la CAO

La PRMP a désigné seulement quatre personnes pour former les membres de la CAO, un nombre insuffisant au regard du texte définissant la composition, l'attribution et le fonctionnement de la CAO.

La Cour recommande de respecter le nombre prévu par le texte réglementaire désignant un président et de cinq membres désignés par la PRMP.

2.3.5. Insuffisance de pièces justifiant la solidité des membres de la CAO

Aucun dossier justifiant un minimum d'expériences continues des candidats appelés à devenir membres de la CAO dans l'un ou l'autre des secteurs suivants : de droit, travaux, services, gestion financière, sciences, technique.

Il est recommandé d'exiger des preuves justifiant la solidité des expériences des candidats à siéger au sein de la CAO.

2.4 DES ERREURS POUVANT AFFECTER LA VALIDITE DES ACTES ETABLIS

2.4.1. Présence de deux dates différentes sur un même procès-verbal

Deux dates différentes figurent respectivement à l'en-tête et au bas de page du Procès-verbal d'ouverture de pli.

La Cour recommande aux responsables de faire preuve de rigueur au moment de l'établissement des actes officiels tels que les PV.

2.4.2. Non respect de la séquence d'exécution des opérations

Constat de la présence du chevauchement d'opérations dans la phase d'ouverture des plis et dans la phase de validation.

La Cour recommande de veiller au respect de la séquence de l'exécution des opérations.

2.4.3. Absence de mentions obligatoires sur des pièces justificatives

Certaines pièces comme les factures PROFORMA présentées par les candidats sont exemptes de date et ne comportent pas le visa du Contrôle Financier (CF).

Il est recommandé de bien s'assurer de la présentation en bonne et due forme des pièces établies conformément aux règles des procédures en vigueur.

2.5. OMISSIONS DES PIÈCES SUBSTANTIELLES ET DES OBLIGATIONS AU TITRE DES MARCHÉS

2.5.1. Absence de souscription d'assurance

Une négligence avérée d'absence de garantie par souscription d'assurance a été constatée pour les travaux de construction des EPP dans la Région d'Analamanga et d'Alaotra Mangoro.

La Cour recommande de se conformer aux clauses prévues dans les contrats en matière de souscription d'assurance pour couvrir les ouvrages de tous risques de dommages.

2.5.2. Imprécision du contenu du Certificat de bonne fin des travaux

Le « Certificat de bonne fin des travaux » ne fournit pas les détails nécessaires sur l'obligation de parfait achèvement conformément au CCAG des marchés de travaux de construction des EPP dans la Région d'Analamanga et d'Alaotra Mangoro.

Pour préserver le droit de la personne publique (MEN) au regard des obligations contractuelle de l'entrepreneur chargés de ces travaux de construction, la Cour recommande de fournir de manière complète et précise tous les éléments d'informations requis.

2.5.3. Absence de la « Fiche de réception technique »

La « Fiche de réception technique » faisait défaut, alors qu'il constitue un élément substantiel, justifiant la réalisation du contrôle de conformité aux spécifications techniques exigées pour les travaux de construction.

Il est recommandé de réaliser de manière effective le contrôle de conformité technique en établissant la « Fiche de réception technique », en application de clauses contractuelles prévues par les marchés.

2.5.4. Dépassement du délai de contrat de livraison des vivres scolaires

Le délai de livraison des vivres destinés aux Cantines scolaires ont pris 196 jours contre 75, d'après les clauses contractuelles du marché, sans qu'aucune mesure n'ait été prise pour faire respecter le contrat.

La Cour recommande de veiller au respect des dispositions fixées par les CCAG et CCAP relatives au délai de livraison, notamment celles se rapportant à l'application d'amendes en cas de retard abusif ou répétitif.

2.6. FAIBLESSES SUR LA LIVRAISON ET LA GESTION DE STOCK DES VIVRES SCOLAIRES DANS LES EPP

2.6.1. Magasin de stockage inapproprié à la conservation des vivres

Une condition de stockage des produits inapproprié à la conservation des denrées alimentaires. Les produits ne sont pas mis à l'abri des altérations ou des agressions des intempéries, insectes et ravageurs.

2.6.2. Insuffisance d'un mécanisme de suivi et contrôle des vivres

Difficulté du suivi et contrôle des mouvements des entrées/sorties des stocks. Condition favorisant le détournement ou les abus de l'utilisation des denrées alimentaires.

2.6.3. Absence de conformité des produits livrés par rapport aux commandes

Difficulté en matière de suivi et contrôle des mouvements des entrées/sorties des stocks de produits de vivre au niveau des EPP faute des documents tels que les « Bon de livraison » et la « Fiche4 ».

2.6.4. Mauvaise qualité des denrées alimentaires

Dans deux EPP visitées dans la CISCO d'Antananarivo Renivohitra, les produits de vivres scolaires comme les haricots ont été infestés des insectes, présentant un risque élevé de consommation par les élèves des produits avariés.

De tout ce qui précède, la Cour recommande de doter les EPP des infrastructures de stockages appropriées et d'instituer un mécanisme de contrôle effectif de la livraison des produits de la part du MEN, tout en se conformant aux clauses des CCAG et CCAP.

2.7. IMPORTANTES LACUNES EN MATIERE DE CONSTRUCTION DES SALLES DE CLASSES

2.7.1. Absence du respect des normes de construction

Les salles de classes des EPP d'Antanjombe Ambony et d'Ambohimanarina Ambatolampy ont été construites à l'été, contrairement aux spécifications techniques et clauses contractuelles des marchés.

2.7.2. Non respect des cahiers de charges

a) *Violation de l'éthique de marché public*

- Facturation des travaux d'aménagement ne nécessitant même pas de terrassement, débroussaillage-décapage, fouille en rigole ou en tranchée, remblai de terre franche en provenance déblai et évacuation de terre non utilisée pour les constructions des salles de classe des EPP d'Antanjombe Ambony et d'Ambohimanarina.
- Les EPP d'Anganomasina, Ivandry, Antanjombe Ambony, et Ambohitrandriana sont dépourvus des plafonds en volige de pin, mais ces travaux ont été facturés à 10 000 Ariary le mètre carré.
- Les fenêtres sont en nombre insuffisant pour les EPP d'Antanjombe Ambony et Madera Namontana, mais les travaux ont été facturés au plein tarif.

b) Qualité déplorable des travaux

- L'absence de maîtrise de pose de bloc de porte pour les constructions des EPP à Andohatapenaka II, Ankadikely, Madera Namontana, Anganomasina, Ambohitrinandriana, Anosibe;
- La négligence dans la réalisation du dallage pour les EPP d'Anganomasina, Ivandry, Ambohitrinandriana, et d'Ankadikely;
- L'absence de la rampe pour les handicapés pour tous les EPP de la Région d'Analamanga;
- L'absence d'un système de regard pour récupérer les eaux de pluies.

Compte tenu de tout ce qui précède, la Cour recommande de traduire devant le CDBF la PRMP du MEN.

Il a été également recommandé à l'ARMP d'appliquer les dispositions de l'article 20 du Décret n° 2006- 343 suscité consistant à sanctionner le Titulaire des marchés de construction des EPP d'une exclusion temporaire de cinq ans.

2.8. Absence suite donnée de la part des autorités du MEN sur le référé du Président de la Cour des Comptes

Contrairement aux dispositions des articles de la LOCS portant sur les mesures à prendre afin de pallier les insuffisances et irrégularités constatées en matière de gestion des ordonnateurs, les autorités du MEN n'ont donné suite au référé du Président de la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes souhaite adresser une recommandation globale à l'endroit de tous les destinataires des référés du Président de la Cour des Comptes, de se conformer aux dispositions législatives en la matière.

III. JUGEMENT DES COMPTES DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS

Les observations ci-après ont été relevées en matière de contrôle juridictionnel :

3.1 LA PRODUCTION DES COMPTES

En 2017, les comptes de gestion produits auprès de la Cour des Comptes sont au nombre de 163, tandis que ceux transmis aux Tribunaux Financiers se chiffrent à 118.

Par rapport à l'année 2016, une amélioration de la production des comptes a été observée en général, excepté les comptes des Etablissements publics.

En ce qui concerne les comptes reçus à la Cour, 46 se rapportant à l'exercice 2016 sont produits dans les délais réglementaires et pour ce qui est des Tribunaux Financiers ils sont au nombre de 41.

Concernant des Sociétés à participation financière de l'État dont plus de 50% du capital social sont détenus par l'État, seulement 9 sur les 19 recensés ont transmis leurs comptes

3.2 LES REALISATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Les travaux juridictionnels effectués par les Juridictions Financières sont récapitulés dans le tableau ci-après :

JURIDICTIONS	NATURE	ARRETS ou JUGEMENTS	RAPPORTS	AVIS
COUR DES COMPTES	PROVISOIRE	11	2	
	DEFINITIF	27	9	3
	TOTAL	38	11	3
TRIBUNAUDX FINANCIERS	PROVISOIRE	67	9	
	DEFINITIF	89	18	14
	TOTAL	156	27	14

3.3 LES PRINCIPALES IRREGULARITES

Les principales irrégularités relevées par les Juridictions Financières se rapportent notamment aux :

3.3.1. Non applications de lois et règlements en matière de passation de marchés publics

- Fractionnement de commandes publiques relatives à lâachat de fournitures et articles de bureau à la Direction Régionale du Développement Rural (DRDR) Analanjirofo dâun montant de 17 784 000 Ariary;
- Non respect de la procédure de passation sur des dépenses de construction de bâtiment pour lycée de la Direction Régionale de lâEducation (DREN) Boeny pour une valeur de 153 468 897 Ariary ;

3.3.2. Non application des lois et règlements concernant le contrôle des dépenses publiques

- Paiement de dépenses relatives aux cotisations patronales en lâabsence du visa du Trésorier Général de Maintirano, comptable assignataire, sur les mandats de paiement de 86 375,40 Ariary ;
- Paiement de dépenses dâentretien de bâtiment par le Trésorier Général de Maintirano en violation de la procédure dâexécution des dépenses publiques, dâun montant de 1 230 000 Ariary;
- Paiement de dépenses dâindemnité annuelle de réception par le Trésorier Général dâihosy, en violation des dispositions régissant les Collectivités Décentralisées, dâun montant de 604 000 Ariary;
- Paiement dâindemnités forfaitaires de déplacement en violation des dispositions régissant les Collectivités Décentralisées, par le Trésorier Général dâihosy, dâun montant de 1 868 500 Ariary ;

- Paiement indu d'indemnité de caisse par le comptable de la Commune Urbaine de Betafo d'un montant de 156 000 Ariary et par le comptable de la Commune Rurale d'Andramasina d'un montant de 228 000 Ariary ;
- Paiement indu de TVA par le Trésorier Général de Fianarantsoa à une personne non assujettie pour un montant de 7 455 832 Ariary ;

3.3.3. Défaut de la validité de la créance

- Défaut de production du Titre d'engagement Financier par le Trésorier Général de Maintirano d'un montant de 162 000 Ariary ;
- Défaut de production de toutes les pièces justificatives par le comptable de la Commune Rurale d'Ambovombe Androy pour le paiement d'indemnité de représentation s'élevant à 560 000 Ariary ;
- Paiement d'indemnités de session malgré une absence de 13 jours par le comptable de la Commune Urbaine d'Ambositra, d'un montant de 244 000 Ariary.

3.3.4. Défaut de la validité de la quittance

- Acquittements différents sur indemnités de déplacement temporaire d'une même personne auprès du Trésorier Principal de Nosy Be pour un montant de 183 000 Ariary ;
- Défaut d'acquit libératoire en matière de dépenses d'indemnités de mission intérieure payées par le Trésorier Principal de Nosy Be pour un montant de 45 000 Ariary ;
- Absence de caractère libératoire pour le paiement d'indemnités de session par le comptable de la Commune Urbaine de Vangaindrano au profit d'une personne non autorisée d'un montant de 28 800 Ariary.

3.3.5. Retard de réponses aux injonctions prononcées à l'encontre du Trésorier Général de Fénérive Est - Amende de 90 666 Ariary

3.3.6. Erreur d'imputation de dépenses « menus dépenses d'entretien » au compte 6251 « Rémunération d'intermédiaires et honoraires » par le Trésorier Général de Maintirano d'un montant de 299 720 Ariary

3.3.7. Paiement de diverses dépenses malgré des crédits insuffisants, par le comptable de la Commune Urbaine de Vangaindrano d'un montant de 1 189 874.40 Ariary.

3.3.8. Irrégularités sur les recettes

- Insuffisance de diligences en matière de recouvrement de recettes relatives au droit de marché par le comptable de la Commune Urbaine de Vangaindrano d'un montant de 600 000 Ariary ;

- Défaut de production de l'état des restes à recouvrer par le Trésorier Général de Maintirano.

3.3.9. *Absence d'élément nouveau pour une requête en révision d'un débet* prononcé à l'encontre du comptable de la Commune Urbaine de Manjakandriana d'un montant de 332 200 Ariary.

IV. MISSIONS D'ASSISTANCE ET AUTRES ACTIVITES

4.1 CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2015

- Des observations d'ordre général relevées par la Cour portent notamment :
 - Une révision à la baisse des priorités par la Loi de Finances Rectificatives alors que les dotations budgétaires ont été revues à la hausse ;
 - Une augmentation du nombre des comptes particuliers du trésor. Des comptes particuliers ont été créés alors que ces nouveaux comptes n'ont pas été mouvementés pendant l'exercice 2015 ;
 - Une insuffisance dans la présentation des documents du Projet de Loi de Règlement (PLR), notamment des discordances entre les documents, affectant la fiabilité du PLR.
 - Un résultat général excédentaire de 80,30 milliards d'Ariary.

4.1.1 Sur l'exécution des opérations du Budget Général

a) En matière de recettes

- **Faible taux de pression fiscale malgré une hausse des réalisations :**

Une hausse des réalisations de recettes de 22,41% par rapport à 2014 a été enregistrée. Les recettes encaissées durant l'année 2014 sont de l'ordre de 2 681,60 milliards d'Ariary, tandis que celles recouvrées en 2015 remontent à 3 282,46 milliards d'Ariary.

Pour les recettes fiscales, le taux de réalisation a atteint 100,59 % en 2015. Cette performance est essentiellement due aux impôts sur les biens et services, avec un taux de réalisation de 112,14 %.

Pour l'année budgétaire 2015, le taux de réalisation des autres recettes budgétaires est de 64,67%, alors qu'en 2014, ledit taux n'a été que de 8,28%.

Malgré les améliorations observées, le taux de pression fiscale reste minime pour l'année 2015. Il est évalué à 9,9%¹ du PIB en 2015 contre une prévision initiale de 11,5%. Comparé à ses pairs, Madagascar figure parmi les pays ayant les taux les plus bas. Ainsi, la masse des recettes obtenues reste insuffisante.

- **Evolution quasi- stationnaire de la structure des recettes fiscales et douanières**

¹ LFI 2016

En 2015, les recettes fiscales et douanières réalisées se chiffrent à 2 860,38 milliards d'Ariary et représentent 87,14 % du total des recettes. Avec des réalisations s'élevant à 1 434,43 milliards d'Ariary, l'impôt sur le commerce extérieur représente 50,15% des recettes fiscales et douanières. Son évolution de 2013 à 2015 demeure relativement constante.

Les « autres recettes fiscales » ainsi que les « impôts sur le patrimoine » n'occupent qu'une part infime. Au cours des 3 exercices successifs, ces impôts fluctuent peu et leur proportion par rapport au total des recettes ne dépasse pas 1 %.

Les « impôts sur les revenus, bénéfices et gains » ont été réalisés à 98,47 % et composent les 23,13% des recettes fiscales tandis que les « impôts sur les biens et services » constituent 25,76 % des recettes fiscales et enregistrent un taux de recouvrement de l'ordre de 112,14 %.

- **Forte variation de la structure des autres recettes budgétaires**

Les autres recettes budgétaires constituent 12,86% de l'ensemble des recettes en ce qui concerne l'année 2015, les réalisations s'élèvent ainsi à 422 milliards d'Ariary.

Les « contributions reçues des tiers » occupent plus de 50% des « autres recettes budgétaires » en 2015 alors que les années précédentes, leurs pourcentage sont peu perceptibles.

Les produits financiers ont connu une baisse de 65,68% de 2013 à 2015.

Négligeables de 2013 à 2014, les « subventions reçues des organismes nationaux ou internationaux » se sont accrues à partir de 2014 pour atteindre jusqu'à 10,89 % des « autres recettes budgétaires ».

- **Des prévisions non sincères**

Certaines recettes de la catégorie des « autres recettes budgétaires » ont connu des taux de réalisation de 521,36% et de 133,73%, traduisant ainsi une sous évaluation des prévisions.

La Cour recommande aux responsables de prendre les mesures qui s'imposent afin d'améliorer le recouvrement des recettes budgétaires, et de respecter l'article 42 de la LOLF consacrant le principe de sincérité, en matière de prévisions des recettes.

b) En matière de dépenses

En 2015, les réalisations de dépenses du Budget Général s'établissent à 4 107,08 milliards d'Ariary y contre des prévisions de 5 047,98 milliards d'Ariary, soit un taux d'exécution de 81%.

- **Budgétisation superficielle des programmes prioritaires**

La répartition par missions reflète les priorités de l'Etat. L'ensemble des allocations des missions « Finances et Budget », « Education », « Agriculture », « Santé », « Travaux Publics », « Gendarmerie Nationale » et « Défense et Sécurité » représente les 78% des crédits définitifs du Budget Général.

Cependant, si l'on se réfère aux allocations entre les programmes, il a été observé que la répartition à l'intérieur d'une mission ne traduit pas cette priorisation selon le tableau en annexe. En effet, pour certaines missions, les programmes qui constituent leurs principales composantes au sens de l'action gouvernementale ne représentent même pas les 5 % de la totalité de leurs crédits.

- **Des taux d'exécution disparates variant de 99% à 9%**

En matière de réalisation, sur les 53 missions, seulement la moitié ont enregistré des taux d'exécution supérieurs à 90%.

- **Des dépenses de solde en forte croissance**

En 2015, les dépenses de solde se chiffrent à 1 581,83 milliards d'Ariary. Elles représentent les 40% des dépenses totales de fonctionnement. Elles sont concentrées, à concurrence de 80% au sein des 5 missions suivantes : « Education », « Finances et Budget », « Santé », « Gendarmerie Nationale », et « Sécurité Publique »². Le taux de réalisation des dépenses de solde est de 95%.

Pour la période de 2012 à 2015, les dépenses de solde ont connu une augmentation de 30,7%. Ces dépenses de personnel accaparent les 49% des recettes, ce qui demeure toujours élevé par rapport aux autres pays.

- **Des dépenses hors solde prédominées par des transferts**

Au titre de l'exercice budgétaire 2015, les crédits définitifs des opérations courantes hors solde sont estimés à 1 967 milliards d'Ariary. Ils ont été consommés à hauteur de 1 928 milliards d'Ariary, soit un taux de 98%.

Les 75% de ces dépenses sont accaparées par la mission « Finances et Budget »³, puis suivent les missions « Education » et « Enseignement Supérieur » dont les parts respectives dans le total des dépenses hors solde sont toutes de 5%⁴. Les 53% de ces dotations sont destinées à des charges de transfert. En effet, les transferts aux organismes publics et les subventions au secteur privé atteignent les 1 118,37 milliards d'Ariary soit 53%.

La Cour a soulevé qu'aucune information sur ces transferts n'est communiquée à la Juridiction.

- **De la performance pour le paiement des intérêts de la dette**

Les intérêts de la dette prévus à 260 milliards d'Ariary en 2015 ont été réalisés à concurrence de 250 milliards d'Ariary, soit au taux de 96%. Ils sont en baisse par rapport à 2014, mais le taux de réalisation de l'année sous revue reste le plus performant pour la période 2012 à 2015.

- **Faiblesse des dépenses d'investissement**

Les prévisions sur les opérations d'investissement à 1 289 milliards d'Ariary pour l'exercice budgétaire 2015.

Elles sont constituées à 18% de financement intérieur et à 82% de financement extérieur. Cette proportion des ressources externes est la plus élevée pendant la période de 2012 à 2015.

Les dépenses d'investissement sont concentrées notamment au niveau de la mission « Finances et Budget » à raison de 20%, et de la mission « Agriculture » pour une part de 20% également, ainsi que de la mission « Travaux publics » avec une proportion de 13%.

² Sources : BCSE

³ Source : BCSE 2015

⁴ Source : BCSE 2015

Les dotations pour les missions « Education » et « Santé » ne représentent respectivement que 8% et 7% des prévisions totales.

En 2015, les dépenses d'investissement sont réalisées à concurrence de 469,29 milliards d'Ariary, soit un taux de 36%. Ce taux est le plus faible pour la période 2012-2015.

S'agissant des dépenses, la Cour recommande :

- ***De revoir l'allocation budgétaire en se basant sur les différents programmes qui concourent à la réalisation des missions lesquelles ne sont que la traduction de la politique publique, ceci afin d'abonder vers l'application effective du Budget de Programmes.***
- ***Sur la nécessité de renforcer la prise de mesures adéquates pour maîtriser les dépenses de solde.***
- ***D'améliorer les investissements publics ;***
- ***Des dépassements de crédits***

En 2015, La Cour a décelé des dépassements de crédits se chiffrant à 130 650 961 705,72 Ariary dont 52 284 274 804,00 Ariary de dépassements sur crédits limitatifs et de 78 361 098 901,72 Ariary sur crédits évaluatifs.

Sur les 130 milliards d'Ariary de dépassements, 61% sont enregistrés au niveau du Ministère des Finances et du Budget.

Ainsi, la Cour recommande de :

- ***Rejeter les dépassements sur crédits limitatifs s'élevant à 52 284 274 804,00 Ariary en application des articles 13 et 43 de la LOL ;***
- ***de ne pas sous évaluer les prévisions des dépenses, en vertu du principe de sincérité budgétaire, concrétisé par l'article 42 de la LOLF,***
- ***communiquer à la Cour les conventions relatives aux financements extérieurs nécessaires à la détermination des crédits évaluatifs.***

4.1.2 Sur l'exécution des opérations des Budgets Annexes

a) Résultat excédentaire

Les opérations des Budgets Annexes se sont soldées par un excédent de 3,54 milliards d'Ariary. Les recettes s'élèvent à 18,36 milliards d'Ariary tandis que les dépenses se chiffrent à 14,81 milliards d'Ariary. Ce résultat est en baisse par rapport à 2014.

b) Discordance entre les écritures de l'ordonnateur et du comptable

Une discordance d'un montant de 5,79 millions d'Ariary est constatée en recettes du Budget Annexe de l'imprimerie Nationale. En effet, suivant les écritures de l'Ordonnateur, les recettes réalisées sont de 8,62 milliards d'Ariary contre 8,61 milliards d'Ariary suivant celles du comptable.

Cet écart s'explique par le fait que contrairement à l'ordonnateur, le comptable n'a pas pris en compte dans ses écritures le fonds de renouvellement d'un montant de 5,79 millions d'Ariary.

c) Nécessité de supprimer le Budget annexe des Postes et Télécommunications

Du fait que la Société TELMA et l'Exploitant Public PAOSITRA MALAGASY ont repris les activités postales et de Télécommunication, auparavant exercées par le BA Postes et Télécommunications, la Cour a rappelé que ce dernier n'a plus sa raison d'être

La Cour réitère au comptable et à l'ordonnateur du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale de respecter la procédure en matière de comptabilisation du « fonds de renouvellement » en recette tel qu'il est prévu dans le décret n° 60-106 du 20 mai 1960 et de procéder au rapprochement d'usage et insiste sur la nécessité de supprimer le Budget Annexe des Postes et Télécommunications.

4.1.3 Sur l'exécution des opérations des Comptes Particuliers du Trésor

a) Résultat général déficitaire

Les recettes des CPT d'un montant de 305,30 milliards d'Ariary et les dépenses de 624,79 milliards d'Ariary se sont soldées par un résultat déficitaire de 319,49 milliards d'Ariary. Ce déficit s'est aggravé par rapport à 2014 où l'on a enregistré un déficit de 282,41 milliards d'Ariary.

b) Des comptes de prêts déficitaires dus à la faiblesse des recettes

Les comptes de prêts ont enregistré un déficit de près de 56,76 milliards d'Ariary au titre de l'année 2015.

Le résultat de l'année 2015 contraste avec les exercices précédents dans la mesure où les résultats de 2013 et 2014 sont excédentaires. L'énorme déficit constaté cette année s'explique par la faiblesse des réalisations de recettes.

c) Des comptes de participation déficitaires suite à l'absence de recettes

En 2015, les dépenses réalisées au titre des comptes de participation sont de l'ordre de 107,09 milliards d'Ariary, si les recettes sont nulles, d'où un déficit de 107,69 milliards d'Ariary. Pourtant, si l'on se réfère à la LFR, les prévisions de dépenses ont été fixées à 272,59 milliards d'Ariary, sans prévisions de recettes ; ce qui ne respecte pas l'orthodoxie financière.

d) Des comptes de commerce déficitaires résultant des soldes négatifs des caisses de pension.

Le déficit de 155,63 milliards d'Ariary des comptes de commerce est dû principalement à celui du Ministère des Finances et du Budget, en l'occurrence, à la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM) et à la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR) ; les comptes de commerce des autres ministères étant excédentaires.

En outre, au regard de l'article 34 alinéa 3 de la Loi Organique sur les Lois de Finances du 26 juillet 2004, la Cour a relevé que les comptes de la CRCM et de la CPR du Ministère des Finances et du Budget ne revêtent, ni le caractère industriel, ni le caractère commercial mais constituent un système de compensation de caisse dont le fonctionnement repose sur les cotisations des membres et qui servira par la suite au paiement des retraités bénéficiaires.

De tout ce qui précède, la Cour insiste sur la prise des mesures pour maîtriser le déficit des caisses CRCM et CPR.

4.1.4 Sur l'exécution des opérations sur les fonds de contre valeur

En 2015, il résulte des opérations génératrices de FCV un excédent de 302,21 millions d'Ariary, suite à l'absence des dépenses.

La Cour des Comptes recommande en vertu du principe de sincérité consacré par l'article 42 de la LOLF, d'améliorer les prévisions de recettes et de dépenses des FCV.

4.1.5 Sur l'exécution des opérations en Capital de la Dette publique

Pour l'année 2015, le résultat des Opérations en Capital de la dette Publique a enregistré un excédent de 1 220, 55 milliards d'Ariary. La Cour a noté une absence de sincérité puisque les prévisions, tant en recette qu'en dépense, excèdent de très loin les réalisations.

Ainsi, la Cour recommande le respect du principe de sincérité conformément à l'article 42 de la LOLF et par conséquent de veiller à de meilleures prévisions concernant les Opérations en Capital de la Dette Publique.

4.2 CONTROLE DES ACTES BUDGETAIRES

Les avis des Tribunaux Financiers en matière de contrôle des actes budgétaires portent sur :

4.2.1 Absence d'équilibre réel des budgets primitifs 2017

- Région Atsimo Andrefana
- Région Anosy
- Région Androy

4.2.2 Déficit d'adoption du budget dans les délais légaux

- Budget Primitif 2017 de la commune urbaine d'Antsiranana
- Budget Primitif 2017 de la commune rurale de Mahavanona.

4.2.3 Déficit d'inscription ou de mandatement d'une dépense obligatoire

- Dépenses relatives aux arriérés d'indemnités de fonction - Commune rurale de Mahambo : 13 173 264 Ariary ;
- Dépenses relatives aux cotisations CNAPS - Commune urbaine de Nosy Be : 10 600 000 Ariary ;
- Dépenses correspondant aux cotisations CRCM de 4 497 013,44 Ariary pour la Commune urbaine de Nosy Be et de 6.461.283,60 Ariary pour la commune urbaine d'Antsiranana ;
- Dépenses afférentes aux indemnités compensatrices de congé - Commune urbaine de Nosy Be : 1 376 524,00 Ariary.

4.3 Autres activités

4.3.1 Supervision des travaux de vérification du Projet d'appui à la Performance du Secteur Public

La République de Madagascar a obtenu un prêt de 40 millions USD pour mettre en œuvre le Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP) avec le groupe de la Banque Mondiale. Le projet est destiné à améliorer les recettes des finances publiques et à mieux gérer certains secteurs clés comme l'éducation.

La Cour des comptes a été mandatée pour la supervision des travaux de vérification dudit projet et dont la mise en œuvre se déroule de 2017 à 2020. Concernant les deux premières

années, suivant le contrat n°001/PREA/PAPSP.17 en date du 22 mars 2017, le cabinet indépendant chargé de la vérification des indicateurs du PAPSP, sous la supervision de la Cour, est le Consortium TRANSTEC&OSIPD. Toutefois, pour les des deux dernières années du Projet, la vérification sera assumée uniquement par la Cour des Comptes.

Les missions de vérification de l'atteinte des indicateurs du Projet ont permis à la Cour d'acquérir des expériences en matière d'audit de projets de développement financés par les bailleurs de fonds en activité à Madagascar.

4.3.2 Renforcement de capacités

a) Echanges d'expériences

Des échanges et partages de connaissance en matière d'audit ont été réalisés à Jiangsu, Chine en Décembre 2017. Ce séminaire a été organisé par le Bureau national d'audit de la République populaire de Chine (CNAO) dans le but de promouvoir l'audit du gouvernement des pays participants.

b) Formation en audit de performance

Un magistrat de la Cour des Comptes a participé à une formation en audit de performance organisé par la Cour des Comptes du Royaume du Maroc, avec l'appui financier de la Banque Africaine de Développement (BAD), à Rabat Maroc du 20 au 31 Mars 2017.

L'objectif de la formation est de permettre aux participants de maîtriser l'audit de performance et de se familiariser avec les techniques et les outils utilisés dans ses différentes phases en se basant sur les normes et les meilleures pratiques au niveau international

c) Formation en leadership pour les femmes

Une formation portant sur « AFROSAI - Women Leadership Academy » a été lancée au mois de Juillet 2017 à Dakar, Sénégal pour l'imprégnation de douze (12) femmes vérificateurs des ISC d'Afrique dans un processus d'édification des compétences en leadership. Le Commissaire Financier de Majunga a représenté la Cour des Comptes de Madagascar.

d) *Différentes formations* ont été dispensées à l'attention des personnels de la Cour des Comptes, à savoir, une formation sur la gestion des archives, et une formation sur la documentation ainsi qu'une formation sur la gestion des réseaux informatiques.

4.3.3 Relations internationales

a) Audit des fonds de réserve du COMESA

En décembre 2017, La Cour des Comptes de Madagascar a présidé l'audit des Fonds de Réserve du Secrétariat du COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) ou le Marché Commun De L'Afrique Orientale et Australe.

L'audit porte sur :

- Les mouvements entre les différents comptes bancaires, notamment celui qui détient le Fonds de Réserve devant être enregistrés et communiqués dans l'état des comptes ;
- Les recettes enregistrées et que les retraits apparaissant sur les relevés bancaires devant être correctement approuvés ;

- les versements des arriérés de contribution devant être transférés sur le compte de Réserve ;
- La décision pertinente à appliquer pour l'utilisation des réserves laquelle a été communiquée et respectée ;
- Le solde d'ouverture indiqué dans l'état des comptes lequel ne doit pas comporter pas d'anxietés significatives.

La période couverte par l'audit est du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2016.

b) *Conférences internationales*

- 24^{ème} Symposium de l'ONU et de l'INTOSAI organisé en Mai 2017 à Vienne AUTRICHE portant sur la numérisation, données ouvertes et exploration de données-pertinence et incidence sur les missions de contrôle des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC).
- Conférence Internationale sur la lutte contre les Flux financiers illicites organisée par l'AFROSAI au mois de Mai 2017 à Yaoundé CAMEROUN, relative au rôle des ISC dans la lutte contre les flux financiers illicites.

4.3.4 Projet « Amélioration de la Surveillance de l'Industrie Extractive en Afrique Francophone subsaharienne »

a) *Atelier de sensibilisation dans le secteur minier*

Dans le cadre du « Projet d'Amélioration de la Surveillance de l'Industrie Extractive en Afrique francophone subsaharienne » (PASIE), les magistrats de la Cour des Comptes ont participé à l'atelier de sensibilisation sur le secteur minier organisé à Madagascar du 20 au 25 Février 2017.

b) *Formation sur l'approche genre dans le secteur des Industries extractives*

Quatre magistrats de la Cour des Comptes ont participé à la formation portant sur la mise en œuvre du « Projet d'Amélioration de la Surveillance de l'Industrie Extractive en Afrique francophone subsaharienne » (PASIE) du 03 au 07 juillet 2017 à Yaoundé Cameroun.

c) *Atelier sur le code et les conventions minières*

Un atelier organisé à Yaoundé, Cameroun du 18 au 22 Septembre 2017 porte sur les codes et conventions minières avec la participation de quatre magistrats de la Cour des Comptes. Les participants ont travaillé sur l'encadrement du secteur minier, le cadre institutionnel, les réformes réglementaires et institutionnelles.

4.3.5 Rapport financier de la Cour des Comptes

Le budget alloué à la Cour des Comptes a enregistré une augmentation de 4% allant de 274 millions d'Ariary en 2016 à 285 millions d'Ariary en 2017.

Cependant, cette enveloppe budgétaire allouée à cette Institution de contrôle reste dérisoire par rapport à ses missions qui consistent notamment à :

- juger les comptes des 33 postes comptables exécutant le Budget de l'État dont le montant est estimé à 6 794 milliards d'Ariary pour l'année 2017 et ceux des 222 établissements publics,
- examiner la gestion des ordonnateurs du Budget de l'État;
- assister les pouvoirs publics à travers le contrôle de l'exécution de Lois de Finances et l'élaboration du rapport public,
- procéder au contrôle des sociétés à participation financière de l'État,
- à conduire l'évaluation des politiques publiques.

La Cour n'étant qu'un Service Opérationnel d'Activités (SOA) au sein du Ministère de la Justice depuis sa création, ce n'est qu'à partir de l'exercice budgétaire 2018 que l'élévation de la Cour des Comptes au rang d'un Programme dans la nouvelle architecture budgétaire prévue par la LOLF a été accordée.

*

*

*

SOMMAIRE

INTRODUCTION

TITRE I. CONTROLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET DES MARCHES PUBLICS

CHAPITRE 1. AUDIT DE LA JIRAMA

- 1.1. DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES
- 1.2. GESTION DE LA PRODUCTION
- 1.3. GESTION DE LA DISTRIBUTION
- 1.4. GESTION COMMERCIALE
- 1.5. GESTION FINANCIERE

CHAPITRE 2. CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES - MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

- 2-1. CADRE GENERAL
- 2-2. OBSERVATIONS DE LA COUR

TITRE II. JUGEMENT DES COMPTES DE L'ETAT, ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

CHAPITRE 1. LES ACTIVITES JURIDICTIONNELLES

- 1.1. LA PRODUCTION DES COMPTES
- 1.2. LES REALISATION DES JURIDICTIONS FINANCIERES

CHAPITRE 2. LES OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIERES

- 2.1 NON APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS EN MATIERE DE PASSATION DE MARCHES PUBLICS
- 2.2 NON APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS CONCERNANT LE CONTROLE DES DEPENSES PUBLIQUES
- 2.3 DEFAUT DE VALIDITE DE LA CREANCE
- 2.4 DEFAUT DE VALIDITE DE LA QUITTANCE
- 2.5 RETARD DE REPONSE AUX INJONCTIONS
- 2.6 ERREUR D'IMPUTATION DE DEPENSES D'ENTRETIEN
- 2.7 PAIEMENT DE DEPENSES SUR CREDITS NON DISPONIBLES
- 2.8 OBSERVATIONS SUR LES RECETTES
- 2.8 ABSENCE D'ELEMENT NOUVEAU POUR UNE REQUETE EN REVISION D'UN JUGEMENT DE DEBET

TITRE III . MISSIONS D'ASSISTANCE ET LES AUTRES ACTIVITES

CHAPITRE 1. CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR L'ANNEE 2015

- 1.1. SUR L'EXECUTION DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT
- 1.2. SUR L'EXECUTION DES BUDGETS ANNEXES
- 1.3. SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR
- 1.4. SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS SUR FONDS DE CONTRE-VALEURS (FCV)
- 1.5. SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

CHAPITRE 2. CONTROLE DES ACTES BUDGETAIRES

- 2-1. ABSENCE D'EQUILIBRE REEL DU BUDGET PRIMITIFS DES REGIONS

- 2-2. SUR LE REGLEMENT DE BUDGETS ADDITIONNEL ET PRIMITIF
- 2-3. DEF AUT D'ADOPTION DE BUDGET PRIMITIF DANS LES DELAIS LEGAUX
- 2-4. DEF AUT D'INSCRIPTION OU DE MANDATEMENT D'UNE DEPENSE OBLIGATOIRE

CHAPITRE 3. AUTRES ACTIVITES

- 3.1 SUPERVISION DES TRAVAUX DE VERIFICATION DU PROJET D'APPUI À LA PERFORMANCE DU SECTEUR PUBLIC
- 3.2 RENFORCEMENT DES CAPACITES
- 3.3 RELATIONS INTERNATIONALES
- 3.4 PROJET « AMELIORATION DE LA SURVEILLANCE DE L'INDUSTRIE EXTRACTIVE EN AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE »
- 3.5 RAPPORT FINANCIER 2017 DE LA COUR DES COMPTES

CONCLUSION

INTRODUCTION

De nos jours, la bonne gouvernance dans le domaine des finances publiques, fait l'objet, plus que par le passé, de l'attention de tous les acteurs de la vie publique, qu'ils soient nationaux ou internationaux. Les exigences du citoyen en matière de bonne gouvernance et de transparence ainsi que de reddition des comptes crédible deviennent de plus en plus affirmées et s'expriment publiquement. Les citoyens ressentent le besoin qu'il devrait avoir un contrôle partout où des fonds publics sont utilisés.

La Cour des Comptes, en vertu de l'article 93 de la Constitution, selon lequel « *La Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement (é). Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.* », a un rôle majeur dans la promotion de la gouvernance. La Cour apporte une contribution significative en renforçant la transparence, en assurant la reddition des comptes, en favorisant l'amélioration des performances. Cette contribution des Juridictions Financières s'exerce à travers leurs activités de contrôle qui sont leur vocation première. Une large diffusion des résultats de leurs contrôles contribue à la satisfaction des besoins d'information des partenaires et parties prenantes, qu'ils soient de l'Assemblée nationale, du gouvernement, des médias, de la société civile, et du citoyen sur la qualité de la gestion des ressources et les comptes qui en sont faits.

Pour ce faire, conformément à l'article 424 de la Loi Organique modifiée n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant, dénommée Loi Organique sur la Cour Suprême (LOCS) : « *La Cour des Comptes adresse au Président de la République et présente au Parlement un rapport annuel dans lequel elle expose ses observations et dégage les recommandations qui peuvent en être tirées.* »

Selon l'article 425 de ladite loi organique, le rapport public de la Cour des Comptes porte à la fois sur les services, organismes et entreprises directement contrôlés par elle et sur les Collectivités territoriales, Etablissements, Sociétés, Groupements et Organismes qui relèvent de la compétence des Tribunaux Financiers. A cet effet, le présent rapport public reprend les principales observations et recommandations formulées par la Cour des Comptes et les Tribunaux Financiers lors des contrôles effectués pendant l'année 2017.

Ce rapport s'articule en trois parties :

- la première partie relative au contrôle des Entreprises publiques et des marchés publics;
- La seconde partie concerne le contrôle juridictionnel ;
- La troisième partie ayant trait aux missions d'assistance et les autres activités.

TITRE I. CONTROLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET DES MARCHES PUBLICS

CHAPITRE 1. AUDIT DE LA JIRAMA

Nul n'ignore la place primordiale que tient l'énergie dans le développement économique d'un pays et dans la vie quotidienne du citoyen. D'une part, les investissements requièrent de l'énergie, tout particulièrement, les usines et les entreprises de production qui fonctionnent grâce à l'énergie électrique. Il en est de même des machines de production agricole, sans parler des petits ateliers. D'autre part, les ménages, du plus modeste au plus nanti, utilisent un tant soit peu l'énergie électrique.

A Madagascar, le monopole du service public de transport et de distribution de l'électricité est détenu par une société d'Etat, en l'occurrence la JIRAMA (Jiro sy Rano Malagasy). Toutefois, force est de constater que la satisfaction de l'intérêt général, principal objectif de tout service public, est loin d'être atteinte par ladite société. Les usagers se plaignent de la qualité des services fournis, des interminables délestages, de l'insatisfaction des demandes de branchements alors que le tarif appliqué ne serait plus à la portée des bourses.

Ce sont les raisons pour lesquelles, au titre de l'année 2016, un audit de la JIRAMA a figuré dans le programme de vérification de la Cour des Comptes en vue de contribuer, de par ses recommandations, au redressement de la situation. Ainsi, au cours de l'année 2016 et pendant le premier semestre de l'année 2017, une équipe d'auditeurs de la Cour des Comptes a effectué un audit de performance de cette entreprise publique.

Dores et déjà, il apparaît logique d'examiner en premier lieu, le mandat de la Cour des Comptes relatif au contrôle d'une entreprise publique à travers les textes régissant ladite Juridiction.

➤ Mandat de la Cour des Comptes

Ce mandat est constitutionnel. Aux termes de l'article 128 de la Constitution, « la Cour des Comptes (...) contrôle les comptes et la gestion des entreprises publiques ».

Plus précis sur ce mandat, l'article 282 de la Loi Organique n°2004-036 du 4 octobre 2004 relative à l'organisation, au fonctionnement, aux attributions et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant dispose que « la Cour des Comptes contrôle les comptes et la gestion des entreprises publiques ». Quant à l'objet du contrôle, il est délimité par l'article 405 de la même loi organique : « dans le cadre de son contrôle sur les organismes visés (...), la Cour exprime un avis sur : 1. leur organisation et leur fonctionnement ; 2. la régularité et la sincérité de leurs états financiers tout en proposant, le cas échéant, les redressements qu'elle estime devoir y être apportés ; 3. la qualité de leur gestion. »

En outre, en vertu de l'article 409 de ladite loi organique : « La Cour peut procéder au contrôle de performance des entreprises publiques par secteur économique ».

➤ Normes de contrôle

Au titre de ce contrôle de performance, des normes internationales, particulièrement les normes ISSAIs ou normes internationales des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques ont été appliquées. Il s'agit des ISSAIs 100 et 300 relatives aux principes fondamentaux et ISSAIs 3000 et 3100 relatives aux lignes directrices.

Il est donc indéniable que le contrôle des entreprises publiques relève de la compétence de la Cour, il constitue une des attributions ordinaires de celle-ci. Il convient cependant, en second lieu, d'éclaircir le choix de l'année 2016 pour entamer le contrôle de la JIRAMA.

➤ Choix de la JIRAMA

En tant qu'Institution Supérieure de Contrôle, la Cour est actuellement dans un stade où elle est appelée, après avoir procédé à des renforcements des capacités de ses membres et à des renforcements de ses effectifs, à « faire la différence dans la vie du citoyen », à apporter « de la valeur ajoutée dans la vie du pays »⁵. En effet, renforcer la reddition des comptes, la transparence et l'intégrité du gouvernement et des organismes publics, faire preuve de pertinence vis-à-vis du citoyen, du Parlement et des parties prenantes, tels sont les valeurs et les bienfaits des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISC) dont fait partie la Cour des Comptes. La JIRAMA constitue l'une de ces entreprises publiques dont les services impactent profondément et largement la vie quotidienne du citoyen. Elle est une société d'Etat encore fonctionnelle mais se trouvant dans une telle difficulté que les médias en parlent presque tous les jours, les observateurs de la vie politique et économique, les partenaires de développement en font la priorité de leurs soucis.

➤ Pourquoi un contrôle de performance

L'équipe de la Cour des Comptes a procédé à un audit de performance, afin de mieux appréhender l'aspect économique, l'efficacité, l'efficience du système de gestion de l'entité contrôlée, sans oublier l'impact de son système d'exploitation sur l'environnement.

➤ Objet du contrôle

Par ailleurs, une analyse réalisée au cours de la planification de l'audit a permis de délimiter les objectifs et la portée de la vérification. A cet effet, les principaux aspects à étudier qui en sont ressortis sont l'organisation et le fonctionnement de la JIRAMA, son système de production et de distribution d'électricité, sa gestion commerciale ainsi que sa situation financière.

L'étude de documents relatifs à la JIRAMA et l'emploi de certaines techniques d'audit ont permis de dégager l'étendue de l'audit, de même que la problématique et les questions d'audit.

➤ Objectifs

Cet audit est destiné, d'une part, à vérifier les raisons de ces différents dysfonctionnements qui empêchent la JIRAMA de satisfaire sa clientèle en matière de fourniture d'énergie électrique. D'autre part, l'audit permettra également de déterminer les différentes solutions possibles pour améliorer la situation actuelle.

⁵ISSAI 12 : La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle des finances publiques à faire une différence dans la vie des citoyens

➤ Etendue du contrôle

Des raisons d'ordre pratique et méthodologique ont délimité l'étendue des travaux de contrôle. C'est ainsi que l'étude du secteur de l'eau a été écartée afin de cerner de façon plus optimale celui de l'électricité. Pour les mêmes raisons, le contrôle a été orienté plutôt vers le milieu urbain plutôt que le milieu rural. Les moyens déployés à la réalisation de l'audit étant limités, ce dernier a été réalisé principalement à Antananarivo au niveau des différentes directions, bureaux et agences de la JIRAMA répartis dans la ville. Par ailleurs, des descentes au niveau des sites de production ont été effectuées.

Quant à la période ciblée par le contrôle, elle concerne les exercices de 2010 à 2015, période où la situation financière de la JIRAMA n'a cessé de se détériorer. Toutefois, force est de constater que, pour la mise à jour des informations, des données datant de 2016 ont été utilisées dans la présente analyse.

➤ Méthodologie de contrôle

La réalisation de l'audit a suivi les étapes suivantes : examen de dossiers provenant des différentes Directions de la JIRAMA, Entretiens avec les responsables, questionnaires remplis par les releveurs et les agents de recouvrement de l'Agence des 67ha, descentes en vue d'entretiens auprès des responsables de l'Université d'Ankatso et du CROUA, visite de sites :

- Centrales thermiques à Ambohimambola et Mandrozeza (société AGGREKO ; société AFL POWER ; société Henri Fraise Cie; société Symbion) ;
- Centrales hydroélectriques (Antelomita 1 et 2, Mandraka).

Ainsi, le rapport provisoire n°03/17-ADM/APA en date du 17 octobre 2017 a été adressé au Directeur Général de la JIRAMA suivant le bordereau d'envoi n°23/17-CS/CC/NOTIF du 20 octobre 2017. Conformément à l'article 406 de la loi organique n°2004-036 du 4 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 ».

Après la notification du rapport provisoire suscité, la société JIRAMA a fourni ses réponses aux observations émises par la Cour en date du 24 octobre 2017. Les observations formulées dans ces réponses ont été prises en considération par la Cour, dans le respect du principe du contradictoire.

Néanmoins, il paraît judicieux de procéder, au préalable, à la présentation de la société.

PRESENTATION DE LA JIRAMA

La JIRAMA est la compagnie nationale d'eau et d'électricité de Madagascar créée le 17 octobre 1975 suivant l'Ordonnance n° 75-024 du 17 octobre 1975 qui fixe notamment son statut. Elle résulte de la fusion de deux sociétés, « Eau et Electricité de Madagascar » (EEM) apparue en 1905 et « Société d'Energie de Madagascar » (SEM) apparue en 1953, toutes deux nationalisées au début de la deuxième République. L'entreprise constitue, à l'époque, le principal outil de la politique d'électrification menée par l'État.

Elle est une société anonyme de droit commun avec un capital social souscrit uniquement par l'État malagasy. Elle procède à toutes activités liées à la réalisation des objectifs gouvernementaux en matière d'alimentation en eau potable et d'électrification dans tout le pays.

La société est soumise à la tutelle technique et financière des Ministères chargés de l'énergie, de l'eau, d'une part, et des finances et du budget, d'autre part. Elle est administrée par un Conseil d'Administration composé de représentants de l'État, du secteur privé et des employés, et dirigée par un Directeur Général nommé par Décret pris en conseil des Ministres. Son organigramme présente une vingtaine de directions et l'entreprise est représentée dans toute l'île à travers sept Directions interrégionales à savoir : Antananarivo, Antsiranana, Mahajanga, Fianarantsoa, Antsirabe, Toamasina et Toliara.

Toutefois, à titre temporaire, la société peut être dirigée par un Administrateur Délégué nommé par Décret en Conseil des Ministres. C'est au mois de Janvier 2017 où un Administrateur Délégué a été nommé pour une durée de trois (03) mois, soit jusqu'en Avril 2017.

En 2015, la société compte 5 926 employés⁶ répartis dans toute l'île. L'activité principale de la société est la production, le transport et la distribution de l'électricité à Madagascar. Elle assure la quasi-totalité du service public d'eau et d'électricité dans le pays et totalise 121 centres d'exploitation. La production d'électricité se fait soit par des centrales thermiques, soit par des centrales hydroélectriques.

Par ailleurs, la société intervient dans 66 des 232 communes urbaines de Madagascar et compte près de 476 686 abonnés pour l'électricité et près de 166 027 abonnés pour l'eau potable en 2014.

Le nombre d'abonnés ne cesse d'augmenter pour les deux secteurs, l'augmentation étant la plus faible pour l'électricité de 2013 à 2014, elle l'est pour l'eau entre 2012 et 2013. Mais il est de toute évidence que le nombre d'abonnés en électricité est toujours largement supérieur à celui en eau.

L'entité travaille avec le secteur privé dans la production de l'électricité. Ses partenaires principaux sont ENELEC, HYDELEC, WARTSILA, Henri FRAISE fils et compagnie, SHERRITT, Electricité de Madagascar, é

En outre, la JIRAMA bénéficie de l'aide des partenaires de développement. Ses principaux bailleurs de fonds sont, entre autres, et fondamentalement, le Gouvernement malagasy, la Banque Mondiale, la Banque Européenne d'Investissement (BEI), l'Agence Française de Développement (AFD), la Banque Arabe pour le Développement Economique (BADEA), le Kuweit Fund (OFID), l'OPEC Fund.

L'audit de la Cour des Comptes intervient dans un contexte particulier qu'il convient de préciser ici. Pour mieux comprendre la situation actuelle, il convient de rappeler l'historique de la société. A cet égard, il y a lieu de distinguer la période antérieure et celle postérieure à la crise de 2009.

⁶Source : JIRAMA

➤ La JIRAMA avant la crise de 2009

Concernant l'aspect institutionnel, la réorganisation des secteurs de l'eau et de l'électricité a commencé avec la nouvelle orientation en la matière suivant l'Ordonnance n°74-002 du 4 février 1974 portant orientation de la politique de l'eau et de l'électricité. Conséquemment, la JIRAMA vit le jour suivant l'Ordonnance n°75-024 du 17 octobre 1975 portant création de la société Jiro sy Rano Malagasy (JIRAMA) et fixant les statuts de ladite société qui lui consacre un monopole quasi total pour l'accomplissement du service public de l'électricité et de l'eau potable.

Mais si le monopole était le principe au début, une nouvelle politique économique de désengagement de l'Etat et d'ouverture au secteur privé du service public de l'électricité et de l'eau apparaît vers la fin des années 90. Ceci marque la libéralisation des secteurs eau et électricité et la fin du monopole de la JIRAMA dans le transport et la distribution de l'électricité. A cet effet, ont été adoptées les Lois n° 98-032 du 20 janvier 1999 portant réforme du secteur électricité et n° 98-029 du 20 janvier 1999 portant code de l'eau, les Lois portant création et instauration du Fonds National de l'Électricité (FNE), de l'Organisme Régulateur du Secteur de l'Électricité (ORE) et de l'Agence de Développement de l'Électrification Rurale (ADER).

Dans les années 80, la difficulté financière de la JIRAMA débute avec l'amortissement de l'aménagement d'Andekaleka et de Namorona, le paiement des frais financiers, le remboursement de la dette, l'aggravation des pertes de changes du fait des dévaluations successives de la monnaie nationale et le remboursement à court terme des investissements thermiques. De ce fait, aucun investissement n'a été effectué et la maintenance n'a pas été respectée régulièrement, entraînant la dégradation des installations.

Cette crise financière continue dans les années 90 marquées par la dégradation de la trésorerie, les ventes à perte, la difficulté d'effectuer les maintenances et les investissements. Avec la politique de désengagement de l'Etat, des projets de restructuration de la JIRAMA sont entamés notamment avec l'application de l'indexation des tarifs selon la loi. Toutefois, les ministères de tutelle ont rendu les révisions des tarifs irrégulières en fixant arbitrairement les taux à appliquer inférieurs à ceux qui auraient dû l'être.

La première moitié des années 2000 est toujours marquée par l'absence de l'indexation des tarifs pourtant prévue dans les textes réglementaires. Les installations sont de plus en plus vétustes et la capacité de production diminue. Avec l'insuffisance de l'offre pour faire face à la demande, la société était obligée de pratiquer le délestage technique.

En 2005, un contrat de gestion a été conclu et les effets en étaient l'amélioration du résultat net, l'augmentation de la trésorerie et des chiffres d'affaires, et l'équilibre de la structure financière. A cet effet, un début de redressement a été remarqué de 2006 à 2008, période durant laquelle des ajustements tarifaires étaient appliqués, les impayés de l'administration étaient résorbés et les rendements de la société améliorés. Un arrêt subit du contrat de gestion est intervenu au début de 2009.

➤ La JIRAMA après la crise de 2009

La situation de la JIRAMA s'est de nouveau détériorée depuis 2009 et le Gouvernement a imposé la réduction des tarifs afin de les aligner au pouvoir d'achat de la population, et à la compétitivité des entreprises. Malgré une hausse tarifaire en électricité de 10% en 2012, la

situation financière et la rentabilité de la société n'ont eu de cesse de se dégrader jusqu'à nos jours à cause de l'augmentation des pertes techniques (matériels vétustes, hors normes et sans maintenance) et non techniques (fraudes sur les compteurs, branchements illicites, etc.), du faible taux de recouvrement commercial surtout pour les factures de l'administration publique, et de la hausse continue du prix du pétrole.

De plus, pour satisfaire la demande des usagers, le recours aux unités d'urgence fonctionnant au gasoil a été opéré alors que la production thermique, dominante de la production d'électricité du pays, coûte cher par rapport à la production hydroélectrique.

A cet effet, la JIRAMA a dû recourir aux subventions de l'État pour pouvoir payer les factures d'achat de carburant, les locations de groupes électrogènes ainsi que les achats d'énergie aux producteurs privés d'électricité. De 2011 à 2013, l'État a beaucoup subventionné, grevant ainsi fortement sa trésorerie. Les montants des subventions octroyées pour les années 2012 et 2013 sont respectivement d'environ 149 milliards Ariary (équivalent de 67,7 millions US\$) et 161 milliards Ariary (environ équivalent de 73,2 millions US\$)⁷. Pour actualiser le présent rapport, il convient de signaler que la subvention de la société par l'État a observé une hausse dans la loi de finances rectificative, à l'instar de la société Air Madagascar. Ainsi, la loi de finances rectificative a prévu un transfert additionnel de 200 milliards d'Ariary en faveur de la JIRAMA, portant les crédits alloués en vue de venir en aide à la société d'État à environ 450 milliards d'Ariary en 2017, contre une prévision initiale de 250 milliards d'Ariary⁸.

Ci-après quelques chiffres clés de la situation financière de la JIRAMA de 2010 à 2015 :

TABLEAU N° 1- CHIFFRES CLES DE LA SITUATION FINANCIERE DE LA JIRAMA

(En Ariary)

GESTION	Résultat net	Capitaux propres	Dettes fournisseurs	Créances Clients
2010	-82 644 613 348,34	140 256 746 503,15	135 610 405 691,76	138 479 952 038,73
2011	-176 724 035 474,32	-43 759 785 112,38	305 003 109 314,75	150 401 841 419,61
2012	-207 253 841 205,49	-254 367 619 153,70	507 824 145 582,45	153 398 447 299,26
2013	-239 204 341 808,76	-502 329 100 650,90	772 985 800 214,43	173 226 145 508,82
2014	-297 028 669 207,15	-799 705 081 479,167	1 106 116 158 063,93	209 272 535 128,79
2015	-300 575 512 626,36	-1 111 404 013 466,82	1 456 260 934 567,42	243 707 431 544,16

Sources : Etats Financiers 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 et 2015

La rentabilité de la société JIRAMA s'est effondrée avec une perte d'environ 82 milliards Ar en 2010 et allant jusqu'à 297 milliards Ar en 2014. Les ressources propres sont négatives depuis l'exercice comptable 2011, ce dû au résultat net qui est négatif. Ainsi, la société se trouve dans une situation financière délicate, car le niveau négatif de ses capitaux propres dépasse largement la moitié de son capital social.

A fin 2013, la JIRAMA est de plus en plus retombée dans une situation de précarité financière. Son capital propre est toujours négatif de -502 milliards Ar, le déficit pour 2013 a

⁷ Madagascar - Note de politique du secteur électrique

⁸ Loi de Finances Rectificative (LFR) 2017 i Annexes (Tome 1 et Tome 2)

atteint - 239 milliards Ar, les dettes des fournisseurs sont de plus de 772 milliards Ar et les créances clients s'élèvent à plus de 173 milliards Ar. La situation a toujours empiré pour 2014. Le manque à gagner dans les années 2009-2014 a été de 1650 milliards⁹ d'Ariary.

Cette récession est due en partie au recours plus important à la production thermique pour satisfaire la demande. En outre, des demandes de branchements de nouveaux consommateurs ont été satisfaites alors que les investissements nécessaires pour maintenir et améliorer les performances des réseaux de distribution n'ont pas été réalisés, ce qui a contribué à aggraver encore plus le déficit de la JIRAMA. A titre d'illustration, 60 000 nouveaux abonnés pour l'activité Electricité et 22 000 pour l'activité Eau ont été enregistrés depuis juin 2009 jusqu'en fin 2013¹⁰.

Les recettes non recouvrées à temps, la hausse des impayés des abonnés, les fraudes sur les compteurs, les vols de courants et les branchements illicites n'ont fait qu'envenimer la situation en augmentant le déficit. La qualité de service de la JIRAMA laisse à désirer (délestage, absence de branchements, insuffisance de capacité de production et saturation des réseaux de transport et de distribution é). De surcroît, avec les tarifs appliqués par la JIRAMA qui sont largement inférieurs aux tarifs plafond, les arriérés de la société n'ont pu être payés. C'est dans cette situation alarmante que s'est trouvée l'entité à auditer lors du travail de contrôle effectué par la Cour des Comptes.

1.1.DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES

La JIRAMA est une société anonyme de droit commun détenue entièrement par l'Etat Malagasy. Elle est, de ce fait, une société commerciale à participation publique.

Bien qu'elle dispose d'un texte de création et qu'elle soit régie par la Loi n°98-032 du 20 janvier 1999 portant Réforme du Secteur Electricité, la société est également soumise à la Loi n°2003-036 du 30 janvier 2004 sur les sociétés commerciales et la Loi n°2014-014 du 6 août 2014 relative aux sociétés commerciales à participation publique.

De plus, la JIRAMA travaille de près avec l'Organisme Régulateur du secteur de l'Electricité (ORE), une entité régie par le Décret n°2001-803 du 19 septembre 2001 précisant l'organisation et le fonctionnement de l'Organisme Régulateur du secteur de l'Electricité.

Quatre (04) principales constatations ont été observées en ce qui concerne les dispositions institutionnelles et organisationnelles de la société :

- l'incohérence entre les textes qui régissent la société ;
- la non-application de certaines dispositions du texte de création ;
- l'immixtion de l'Etat dans la gestion de la JIRAMA notamment en matière de politique financière, de budget, voire de prix de production ;
- le retard de renouvellement du contrat de concession en matière de production, de transport et de distribution d'énergie électrique.

⁹ Rapport de la mission de cadrage du Projet d'assistance pour le développement d'une nouvelle politique et d'une stratégie de l'énergie pour la République de Madagascar : Les chiffres comprennent les résultats du département de l'eau.

¹⁰ Rapport d'activités 2013 de la JIRAMA.

1.1.1. Incohérence entre les textes régissant la société

De par son statut, la JIRAMA dispose d'un monopole du service public, alors que la Loi n°98-032 du 20 janvier 1999 a ouvert le secteur de l'énergie à la concurrence. Quant à son organisation, l'Ordonnance n°75-024 du 1er octobre 1975 prévoit en son article 12 l'existence de quatre organes au sein de la société, or, la Loi n°2003-036 du 30 janvier 2004 et la Loi n°2014-014 du 6 août 2014 prévoient des organisations différentes selon la forme de la société.

Selon la JIRAMA, l'existence de la Jiro sy Rano FIsakana (JIRAFI) montre que la société ne dispose pas de monopole du service public bien que l'Etat soit l'unique actionnaire. Par ailleurs, ladite société se trouve en situation de monopole de fait au niveau de la distribution depuis la création de la JIRAMA, voire après l'application de la loi N° 98 032, dans les centres d'exploitation où elle opère. En outre, « pour le moment, le poste de contrôleur général est vacant ».

1.1.2. Non-application de certaines dispositions du texte de création

L'article 31 du Statut dispose qu'« en cas de perte des trois-quarts du capital social, le Conseil d'Administration, après avis du contrôleur général, est tenu de proposer à l'actionnaire la dissolution de la société. (é) ». Or contrairement auxdites dispositions, le Conseil d'Administration (CA) n'a jamais proposé à la dissolution de la société et que même dans sa Résolution n°001/2014 en date du 20 février 2014 relatif à la continuité de l'exploitation de la JIRAMA, le CA a décidé qu'en tant que service public stratégique, la JIRAMA continue toujours ses activités. Pourtant, la perte de plus des trois-quarts de son capital social a été constatée. Toutefois, la Cour des Comptes ne suggère pas la dissolution de la société mais préconise la recherche de solutions de façon à éradiquer toute forme de contradictions entre la réalité et les textes.

1.1.3. Immixtion de l'Etat dans la gestion de la JIRAMA

L'Etat Malagasy étant l'actionnaire unique, il a été constaté que ce dernier s'immisce beaucoup dans la gestion de la société. A titre d'illustration, citons le tarif de l'électricité. En 2009, un Arrêté ministériel n°3910/2009/MdE du 17 juin 2009 a fixé les modalités d'ajustement des tarifs de vente d'électricité mais son application a toujours posé des problèmes. En effet, l'article 6 dudit Arrêté précise que « La fréquence de l'ajustement des tarifs est de deux (2) fois par an, lors de la facturation relative aux consommations du mois d'Avril et de celle du mois d'Octobre (é) ». Or, jusqu'en 2011, aucune hausse n'a été effectuée pour motif qu'une hausse tarifaire ne peut se faire qu'après une préparation de l'opinion publique à travers un système de communication efficace et une préparation des argumentations auprès des Pouvoirs publics.

C'est d'ailleurs cette immixtion de l'Etat qui a constitué l'une des raisons de la mise en vigueur de la Loi n°2014-014 du 6 août 2014 relative aux sociétés commerciales à participation publique selon laquelle :

- « le terme Etat dans ces Sociétés à participation de l'Etat était toujours une source de confusion. Le constat est flagrant lorsqu'on parle d'Etat puissance publique et celui d'actionnaire. L'Etat par le biais de ses autorités a tendance à s'immiscer dans la gestion des Sociétés commerciales à participation publique, (é) » ;

- « (é) Il faut que le rôle de l'Etat Actionnaire respecte scrupuleusement les dispositions de la loi n° 2003-036 sans qu'aucune autorité publique ne puisse s'ingérer dans la gestion de ces sociétés (é) ».

La principale cause de cette situation est que l'Etat a tendance à privilégier l'intérêt général à l'intérêt de la société. La JIRAMA ne peut, ainsi, agir en tant que société anonyme compte tenu de cette immixtion, ce qui freine souvent le développement de la société.

A cet égard, d'après la réponse de la JIRAMA, « Les textes relatifs à l'ajustement tarifaire n'ont pas été appliqués. La décision d'application de nouveaux tarifs revient toujours à l'Etat. Toutefois, l'Etat accorde d'importante subvention à hauteur de Ar 400 milliards par an à la JIRAMA ».

1.1.4. Retard de renouvellement du contrat de concession

Selon, la Loi n°98-032 du 20 janvier 1999, une société ne devrait pas exercer ses activités de concessionnaire sans une autorisation formelle d'exercer. En effet, l'article 4 de ladite loi précise que seules les personnes physiques ou morales titulaires d'Autorisation ou de Concession délivrées par l'Administration peuvent exercer les activités de production, de transport et de distribution d'électricité.

En février 2011, le contrat de concession de la JIRAMA a été renouvelé par la¹¹ Haute Autorité de la Transition (HAT) pour deux (02) ans afin de légaliser les activités de ladite société. La concession ainsi accordée a donc expiré en 2013. Mais jusqu'à la fin de l'année 2015, aucun contrat n'a été renouvelé alors que la JIRAMA continue toujours à exercer ses activités de production, de transport et de distribution d'énergie d'où la constatation du retard de renouvellement des contrats de concession.

Lors de la réunion de clôture de l'audit, les responsables de la JIRAMA affirment que la concession accordée à la JIRAMA est renouvelée pour vingt (20) ans. Les décrets portant renouvellement de ces contrats de concession ont été signés le 23 mai 2016.

1.1.5. Recommandations sur les dispositions institutionnelles et organisationnelles

De tout ce qui précède, la Cour recommande de :

- *clarifier le statut de la JIRAMA et de respecter les principes qui régissent la société entre autres la mise en place du contrôleur général ;*
- *envisager d'engager un processus de mise en conformité du statut de la JIRAMA avec les lois en vigueur en matière de sociétés commerciales ;*
- *envisager la libération du capital non libéré d'un montant de 50 milliards d'Ariary ;*
- *promouvoir la collaboration avec le secteur privé pour assurer un secteur en concurrence ;*
- *revoir les limites de l'intervention de l'Etat dans la gestion de la JIRAMA.*

1.2. GESTION DE LA PRODUCTION

Dans le cadre des investigations relatives à la gestion de la production de l'électricité de la JIRAMA, les auditeurs de la Cour des Comptes ont effectué des études sur pièces et des déplacements sur différents sites de production thermiques et hydroélectriques.

¹¹<http://fr.allafrica.com/stories/201102110999.html> et http://french.news.cn/afrique/2011-02/11/c_13727955.htm

Au regard des entretiens avec les différents responsables de l'approvisionnement et de la production d'électricité de la JIRAMA, et au vu des documents obtenus auprès des différents départements de la société et de sources externes à l'entreprise, les points suivants ont été relevés :

- la JIRAMA enregistre des pertes globales très importantes entre la production d'électricité et sa consommation par les usagers ;
- les pertes globales susmentionnées impactent négativement ses résultats;
- le mode de production d'électricité à partir des centrales thermiques n'est pas compatible avec sa situation financière;
- la JIRAMA utilise ou loue des groupes ou centrales thermiques consommant de plus en plus de carburant ;
- les tarifs pratiqués dans les contrats d'achat de carburant, de location de centrales thermiques ou d'achat d'énergie induisent, par effet mécanique, une augmentation automatique des charges de l'entreprise ;
- une détérioration de l'environnement pesant sur les activités de la société.

1.2.1. Des pertes globales très importantes

Un écart important a été constaté entre la quantité d'électricité produite par la JIRAMA et le volume de la consommation d'électricité enregistrée auprès des consommateurs, comme le montre le tableau ci-après :

TABLEAU N° 2- PRODUCTION ET CONSOMMATION D'ELECTRICITE DE 2010 A 2014

(En GWh)

Année	Production totale (1)	Consommation totale (2)	Ecart	
			en GWh	en %
			(3)=(1)-(2)	4)=(3)/(1)
2010	1 189,81	843,95	345,86	29,07
2011	1 267,67	882,95	384,72	30,35
2012	1 350,16	929,75	420,41	31,14
2013	1 423,40	949,74	473,66	33,28
2014	1 487,51	989,48	498,03	33,48
Total	6 718,54	4 595,87	2 122,67	31,59

Sources : Rapports d'activités JIRAMA 2010 à 2014

Suivant les normes internationales, le seuil des pertes globales, comprenant aussi bien les pertes techniques que les pertes non techniques, considéré comme acceptable est de 15 à 16% pour l'ensemble du système électrique¹².

Les pertes techniques comprennent les pertes liées à la production et celles se rapportant au transport et à la distribution. Les pertes non techniques se rapportent principalement à l'énergie consommée non enregistrée.

Cette énergie produite, transportée et distribuée, mais cependant non facturée, constitue au final une charge à laquelle ne correspond aucun revenu. De ce fait, leur importance et leur croissance participent à la dégradation de la situation financière de la JIRAMA.

¹² « Le contrôle des pertes non techniques d'électricité » - Fiche technique PRISME n°8 : les politiques de maîtrise de l'énergie, Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF)

Par ailleurs, il convient de noter que le Conseil Mondial de l'Énergie identifie les pertes non techniques et les taux élevés de non recouvrement comme l'une des raisons les plus importantes contribuant aux pertes financières de nombreux fournisseurs d'énergie.

1.2.2. Des pertes globales pesant sur les résultats

Les pertes globales peuvent expliquer, en partie, les résultats négatifs de la société dans le domaine de l'électricité. Au vu des comptes d'exploitation analytiques de la JIRAMA pour la période 2011 à 2015, la société présente des marges d'exploitations ostensiblement négatives de Ar. 193,17 milliards en 2014 et de Ar. 194,02 milliards en 2015.

Le tableau ci-après montre le lien entre les pertes globales enregistrées par la JIRAMA et celles comptabilisées au niveau de ses comptes analytiques :

TABLEAU N° 3-IMPACT DES PERTES TECHNIQUES ET NON TECHNIQUES SUR LE RESULTAT

Rubrique	Mode de Calcul	Unité	2011	2012	2013	2014
Production Totale	A	GWh	1 267	1 350	1 423	1 487
Vente totale	B	GWh	883	930	950	989
Pertes techniques et non techniques	C=A-B	GWh	384	420	474	498
Coûts de production, Transport et distribution (P.T.D.)	D	Milliards Ar	428,24	486,93	526,55	568,79
Coûts de production, Transport et distribution	E=D/A*1000	Ar/KWh	338	361	370	382
Chiffre d'affaire	F	Milliards Ar	307,42	348,84	363,75	375,62
Prix de vente Moyen	G=F/B*1000	Ar/KWh	348	375	383	380
Marge sur Coût de production. Transp. et distrib°	H=G-E	Ar/KWh	10	15	13	-3
Marge *ventes	I=H*B	Milliards Ar	8,99	13,49	12,42	-2,75
Coûts P.T.D.*Pertes techniques et non-techniques	J=E*C	Milliards Ar	129,81	151,58	175,22	190,42
Projection marge d'exploitation	K = I-J	Milliards Ar	-120,82	-138,09	-162,80	-193,17
Marge d'exploitation compte analytique		Milliards Ar	-120,82	-138,09	-162,80	-193,17

Sources : Comptes d'exploitation analytiques 2011 à 2015, Rapports d'activités de la JIRAMA 2011 à 2014

Au vu de ce tableau, on constate que les marges unitaires dégagées par les ventes d'électricité ne permettent pas de faire face à l'importance du coût de l'énergie produite, transportée et distribuée mais non facturée au client, c'est-à-dire aux coûts liés aux pertes globales. Ces derniers justifient, en effet, après calcul, les pertes d'exploitation susmentionnées de la JIRAMA ainsi que celles relatives à l'ensemble de la période considérée.

A cet égard, la réduction du niveau des pertes techniques et non techniques apparaît comme une des solutions permettant de parvenir à un redressement de la situation financière de la société en se traduisant par un accroissement du chiffre d'affaire et une amélioration de sa marge bénéficiaire. Toutefois, à elle seule, cette mesure ne saurait suffire pour résorber l'ensemble des pertes financières.

En effet, des projections effectuées par la Cour montrent qu'une réduction des pertes globales, au niveau admis par les normes internationales permet à la JIRAMA de réduire ses pertes de Ar 84 milliards à Ar 104 milliards sur la période considérée. Cette hausse ne suffit cependant

pas à résorber l'ensemble des pertes financières de Ar 286,4 milliards en 2014 et de Ar 288 milliards en 2015.

Il sied d'observer que, lors de la réunion de clôture de l'audit, les responsables de la JIRAMA ont noté que le projet PAGOSE¹³, actuellement en cours, cible différents points liés à ces pertes globales.

1.2.3. Un mode de production incompatible avec la situation financière de la société

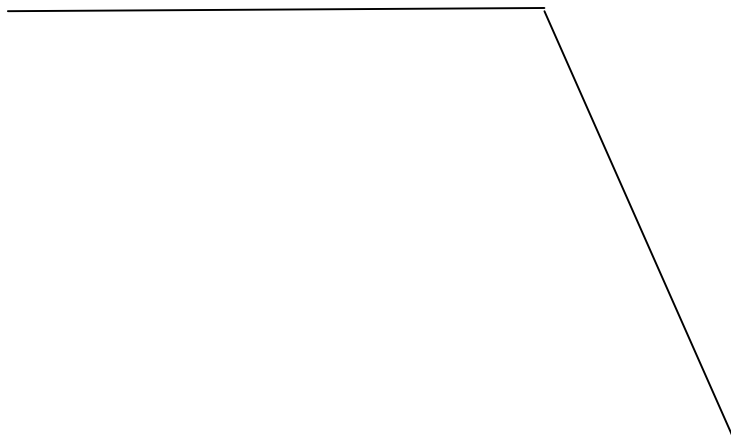
L'électricité produite par la JIRAMA est fournie à partir de centrales hydroélectriques et de centrales thermiques. Ainsi, en 2014, suivant son rapport d'activités, sur une production totale de 1 488 GWhs d'électricité, 884 GWhs, soit environ 59% de la production, a été obtenue à partir de sources hydroélectriques. Ce qui ramène à 41% la production à partir des centrales thermiques.

Or, au vu des documents produits par la JIRAMA, il a été constaté que ce dernier mode de production n'est ni efficient, ni économique et apparaît comme incompatible avec la situation financière de l'entreprise. Cela peut notamment être appréciée par :

- la comparaison du coût de la production thermique au chiffre d'affaires annuel de la JIRAMA et au coût de la production hydroélectrique ;
- la comparaison du prix de vente unitaire moyen du KWh et du prix de location ramené au KWh de groupes ou de centrales thermiques.

a) Importance des coûts de la production thermique par rapport au chiffre d'affaires

Au vu des comptes analytiques d'exploitation relatif à l'électricité, il a été relevé que les coûts rattachés à la production de l'électricité sont plus élevés que les chiffres d'affaires annuels successifs de l'entreprise. Les détails de ces coûts qui représentent 129% à 141% du chiffre d'affaires de l'entreprise sont récapitulés par le tableau ci-après :



¹³Projet d'Amélioration de la Gouvernance et des Opérations dans le Secteur de l'Electricité (PAGOSE)

TABEAU N° 4-IMPORTANCE DES COÛTS DE PRODUCTION HYDROÉLECTRIQUE ET THERMIQUE PAR RAPPORT AU CHIFFRE D'AFFAIRES

(en % du CAHT)

CHARGES	2011	2012	2013	2014	2015
PRODUCTION HYDROÉLECTRIQUE					
Frais de personnel	0,61	0,58	0,74	0,59	0,65
Achat d'énergie	5,91	4,24	4,68	5,38	13,07
Autres charges	0,43	0,24	0,50	0,43	0,30
Sous total P. Hydroélectrique	6,96	5,05	5,92	6,40	14,02
PRODUCTION THERMIQUE					
Frais de personnel	1,62	1,47	2,04	1,75	1,89
Gas-oil	41,83	53,24	57,63	67,49	72,80
Fuel-oil	52,51	47,68	43,94	35,25	16,00
<i>Soit Gas-oil (GO) et Fuel-Oil (FO)</i>	<i>94,34</i>	<i>100,92</i>	<i>101,57</i>	<i>102,74</i>	<i>88,80</i>
Location groupes	11,82	13,06	13,53	16,48	25,98
Achat d'énergie	8,08	4,65	4,64	5,34	1,90
Autres charges	6,42	6,31	6,36	8,03	6,72
Sous total P. Thermique	122,27	126,42	128,15	134,35	125,29
TOTAL COÛTS DE PRODUCTION	129,23	131,47	134,07	140,75	139,31

Sources : Comptes d'exploitation analytiques JIRAMA 2011 à 2015

Au regard de ce tableau, le chiffre d'affaires de la JIRAMA, de 2011 à 2015, est insuffisant pour faire face aux charges nécessaires à la production électrique. Cela s'explique notamment par l'importance des coûts liés à la production thermique. En effet, le coût de la production thermique pris isolément suffit à englober l'ensemble du chiffre d'affaires de la JIRAMA car ces coûts représentent environ 122% à 134% du chiffre d'affaires. Parmi les composantes les plus importantes de ces coûts, on peut relever les dépenses relatives à l'achat de carburant (Gas-oil et Fuel-oil) : le coût du carburant nécessaire au bon fonctionnement des centrales thermiques représente à lui seul l'équivalent du chiffre d'affaires annuel de la JIRAMA, voire lui est supérieur.

Or, si l'énergie thermique coûte cher à produire, elle ne représente qu'une part minoritaire de la production électrique totale de la JIRAMA.

Dans cette optique, la production hydroélectrique apparaît comme la méthode de production la plus performante puisque, avec un coût de production inférieur à celui de la thermique, soit 6% du chiffre d'affaire hors taxe (contre 134%) en 2014, la JIRAMA arrive à assurer 59% de sa production électrique. Il est toutefois à noter que, vu le nombre de contrats conclus par la JIRAMA dans le domaine de la production thermique, ce mode de production devient prédominant en matière de production électrique au sein de la société.

b) Coût élevé du kilowattheure (KWh) produit par les centrales thermiques par rapport au prix de vente moyen

Dans le cadre de la production thermique, la JIRAMA recourt à de nombreuses locations, qu'il s'agisse de location de groupes ou de centrales. Au regard des données des contrats en vigueur au premier semestre 2016 mises à disposition sur le site officiel de la JIRAMA, l'on constate que les « prix unitaires ramenés au KWh » d'achat d'énergie, de location de centrales

ou de groupes que la société a obtenu de ses fournisseurs se situent entre 548 Ar/KWh et 2 946 Ar/KWh à cette période, le prix unitaire pour les centrales utilisant le Gas Oil étant plus cher (entre 600 Ar/KWh et 2 946Ar/Kwh) que celui des centrales utilisant le Fuel Oil (entre 548 Ar/Kwh et 819 Ar/Kwh).

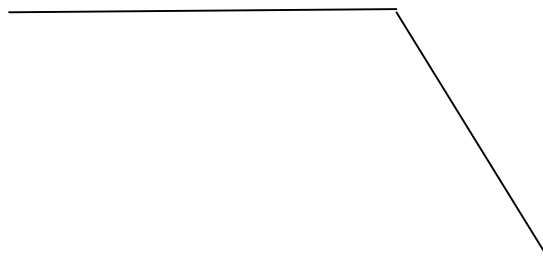
Il en résulte que lesdits prix se situent au-delà de la moyenne de 380 Ar/KWh autour de laquelle le prix de vente moyen¹⁴ de l'électricité a semblé se stabiliser entre 2012 et 2015.

Une telle situation rend difficile le recouvrement des coûts engagés par la société pour la production électrique et risque d'impacter de manière significative ses pertes par l'important écart entre les charges engagées pour la production, le transport et la distribution d'électricité et les ressources que la société peut espérer tirer de sa vente.

Il convient de rappeler que pour permettre à cette société de faire face aux difficultés dues à sa situation financière, l'Etat a octroyé d'importantes aides lesquelles s'élevaient à Ar. 427 milliards en 2014¹⁵. Aujourd'hui, plusieurs facteurs tendent à la diminution de ces aides et rendent ainsi urgente l'amélioration de la situation financière de la société d'Etat. En effet, cette subvention qui n'a cessé de croître au fil des années pèse sur les finances de l'Etat. C'est pourquoi, la politique des différents partenaires techniques et financiers de Madagascar en matière de subvention à l'énergie¹⁶ tend à terme vers la demande par ces derniers de la réduction ou la suppression des subventions accordées à la JIRAMA. Ainsi, le rapport du CNUCED sur la politique d'investissement à Madagascar préconise, entre autres, de « reconsidérer les subventions dans les infrastructures, notamment pour la JIRAMA et Air Madagascar ». De même, les déclarations de plusieurs responsables étatiques, notamment le Premier Ministre et le Ministre des Finances et du Budget, au cours de l'année 2016, montrent que l'Etat souhaite arrêter de subventionner la JIRAMA.

Par ailleurs, il y a lieu d'observer que l'accès régulier à l'électricité et le coût de l'énergie ont une influence notable sur la performance des industries malgaches, et au-delà sur l'ensemble de l'économie nationale.

Suivant une enquête d'opinion effectuée par l'INSTAT en 2013¹⁷, il apparaît que le coût de l'électricité constitue pour les entreprises un blocage important, handicapant leur production, comme le montre le graphique ci-après :



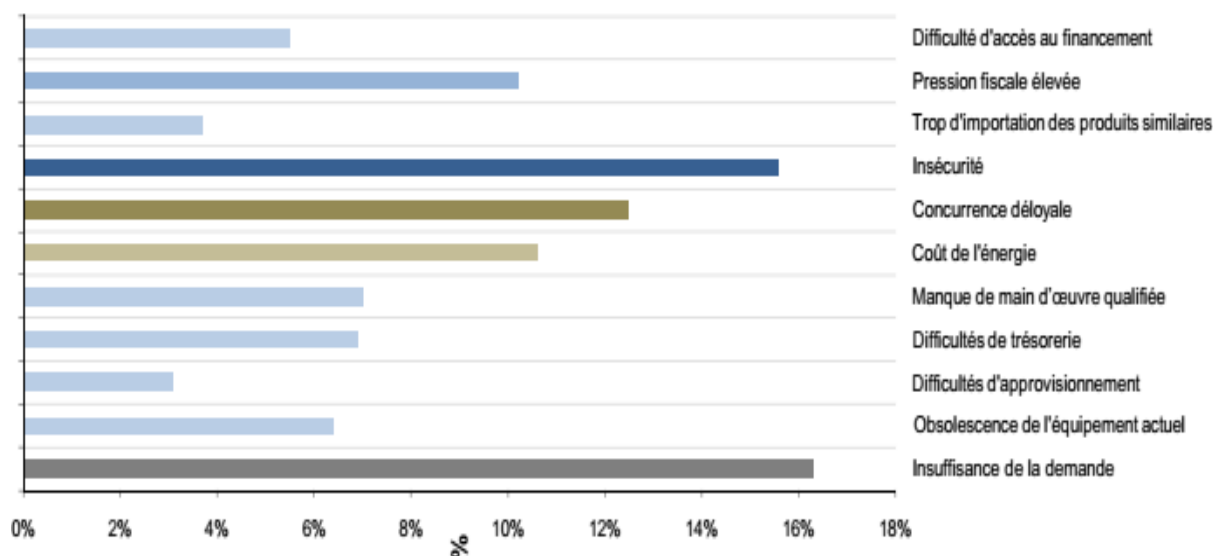
¹⁴ Le prix de vente moyen a été estimé par le rapport entre le chiffre d'affaire réalisé par la JIRAMA et la consommation d'électricité de la période considérée.

¹⁵ Madagascar : examen de la politique d'investissement, Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), p.47

¹⁶ Réforme des subventions à l'énergie : enseignements et conséquences, Fonds Monétaire international (FMI), janvier 2013

¹⁷ Les résultats de cette enquête sont reproduits dans le Tableau de bord économique n°26 de janvier 2017 de l'INSTAT, p.9

GRAPHIQUE N° 1-LES FACTEURS LIMITANT LA PRODUCTION DES ENTREPRISES EN 2013



Source : INSTAT

La réduction des coûts de revient de la JIRAMA par la diminution des coûts d'une ou de plusieurs composantes de la structure des charges de la société constitue une option à prendre en considération pour permettre à cette dernière de produire l'électricité à un coût moindre et de répercuter cette baisse sur ses prix.

En somme, la restructuration du mode de production de l'énergie par la JIRAMA apparaît comme cruciale en vue de réduire le coût de production et le coût de revient de l'électricité. Cette réduction des coûts encourus par la société est nécessaire, d'une part, pour améliorer sa situation financière et, d'autre part, pour lui permettre de proposer aux entreprises et aux ménages une énergie à moindre coût.

Dans ce cadre, cette restructuration peut notamment s'appuyer sur :

- le développement des énergies renouvelables : la JIRAMA dispose d'une expérience certaine dans le domaine de la production hydroélectrique. Outre l'énorme potentiel hydroélectrique de 7 800 MW répartis sur environ 660 sites à Madagascar, ce mode de production apparaît, au vu des données actuelles, comme l'un des moins coûteux. Selon les données disponibles, Madagascar possède de même un potentiel de 2 000 KWh/m²/an pour l'énergie solaire et de 2 000 MW en matière d'énergie éolienne ;
- la migration de la production de certains centres du Gas-Oil vers le Fuel-Oil.

1.2.4. Une consommation de plus en plus importante de carburant pour la production électrique

L'utilisation d'une quantité de plus en plus importante de carburant pour la production thermique a été observée à la lecture des rapports d'activités de la JIRAMA de 2010 à 2014, comme le résume le tableau qui suit :

TABLEAU N° 5-EVOLUTION DE LA CONSOMMATION SPECIFIQUE (CSP) ET DE LA CONSOMMATION DE CARBURANT DES CENTRALES THERMIQUES DE 2009 A 2014

Libellé	Unité	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Consommation carburants	10 ³ litres	94 675	123 432	144 452	152 586	158 858	159 603
Consommation GO	10 ³ litres	46 650	51 007	56 571	69 148	77 953	92 809
Consommation FO	10 ³ litres	48 025	72 425	87 881	83 438	80 905	66 794
CPS Carburant	g/KWh	233	233	234	236	238	242

Sources : Rapports d'activités JIRAMA 2010 à 2014

Entre 2009 et 2014, la consommation globale de carburants destinés à la production thermique affiche une progression régulière (+69% entre 2009 et 2014) traduisant un recours croissant aux centrales thermiques. Cette tendance est notamment observée pour le Gas-oil (GO) dont la consommation a presque doublé sur la période.

Par ailleurs, la consommation spécifique de production (CSP)¹⁸, après une période de stabilité en 2009 et 2010, marque une tendance à la hausse de 2010 à 2014 passant de 233g/KWh à 242 g/KWh. Cet indicateur calcule la masse de carburant nécessaire pour produire 1KWh d'électricité et constitue l'un des principaux indicateurs utilisés pour apprécier la performance d'un moteur thermique. En conséquence, cette progression constante de sa valeur traduit une augmentation du volume de carburant nécessaire à la production de 1KWh d'électricité.

Dès lors, on peut conclure que les groupes ou centrales utilisés par la société sont de moins en moins performants.

Il convient, en outre, d'observer que l'analyse des comptes d'exploitation analytique de la JIRAMA et de ses rapports d'activités de 2011 à 2014 permet de constater une hausse continue du prix moyen du carburant acheté par la JIRAMA et du coût de production de l'électricité. A cet égard, la hausse de la consommation de carburant traduite par la progression constante du CSP combinée à la progression continue du prix d'achat moyen du carburant observée sur la période, ainsi qu'à l'augmentation de la production ont contribué à la forte croissance des charges de la JIRAMA.

1.2.5. Des tarifs contractuels induisant une augmentation automatique des charges

Au vu des comptes d'exploitation analytique, une hausse tendancielle du coût de production unitaire du KWh peut être constatée entre 2011 et 2014 pour la production thermique entraînant la hausse globale du coût de production unitaire de l'électricité, comme le montre le tableau ci-après :

¹⁸ La consommation spécifique est utilisée pour quantifier le rendement énergétique d'un [moteur](#) par rapport à sa puissance ou sa [poussée](#). Elle représente la masse de carburant nécessaire pour fournir une puissance ou une poussée dans un temps donné. Elle est usuellement chiffrée en g/kWh ou en kg/kWh (*source : Wikipédia*)

TABLEAU N° 6 : EVOLUTION DU COUT DE LA PRODUCTION ELECTRIQUE DE 2011 A 2014

Rubrique	Mode de Calcul	Unité	2011	2012	2013	2014
Coûts production hydroélectrique	A	milliards Ar	21	18	22	24
Coûts production thermique	B	milliards Ar	376	441	466	505
TOTAL COÛTS DE PRODUCTION	C = A+B	milliards Ar	397	459	488	529
Production hydroélectrique	D	GWh	690	755	809	883
Production thermique	E	GWh	577	595	614	604
TOTAL PRODUCTION	F = D+E	GWh	1 267	1 350	1 423	1 487
Coût production hydroélectrique	$G = A/D*1000$	Ar/KWh	31	23	27	27
Coût production thermique	$H = B/E*1000$	Ar/KWh	651	741	759	836
COÛTS TOTAL DE PRODUCTION	I = C/F*1000	Ar/KWh	314	340	343	355

Sources : Comptes d'exploitation analytiques 2011 à 2014, Rapports d'activités 2011 à 2014

Eu égard à sa constance au cours des années, il y a lieu de considérer que la hausse tendancielle du coût unitaire de production de l'énergie thermique est peut-être la conséquence de causes structurelles qu'il convient de rechercher dans le mode de production de l'électricité. Cette analyse doit notamment porter sur la production thermique dont les coûts de production ont connu une progression constante entre 2011 et 2014.

Dès lors, pour expliquer la hausse de plus de 184 Ar/KWh (soit 28%) du coût de production thermique, entre 2011 et 2014, il s'agit d'étudier les différents contrats passés par la société dans les différents domaines relevant de ce mode de production. A cet égard, les éléments ci-après méritent notamment d'être distingués :

- l'achat d'énergie ;
- la location de centrales ;
- la location de groupes ;
- l'achat de carburants (FO et GO) .

En effet, la production thermique représente 90% à 95% des charges de production d'électricité. De même, comme le montre le tableau supra, le coût de la production thermique est de 21 à 32 fois plus élevé que celui de la production hydroélectrique. En outre, lesdites charges pèsent de manière décisive sur les résultats de la société entraînant des pertes importantes à hauteur de 22% à 34% du CAHT (Chiffres d'affaires Hors Taxes).

a) Les contrats d'achat d'énergie

L'étude des contrats relatifs à l'achat d'énergie permet de constater que les prix de référence sont indexés à différentes variables, à savoir :

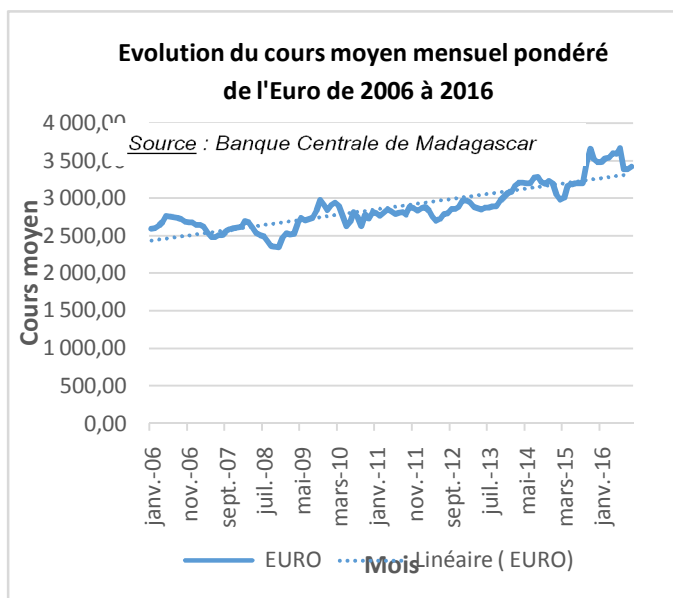
- le taux de change de l'Ariary par rapport à l'Euro ;
- l'indice des prix à la consommation (IPC) publié par l'INSTAT pour les ménages traditionnels ;
- le salaire mensuel FOP en Ariary publié par le Journal Officiel.

Des coefficients de pondération sont affectés auxdites variables.

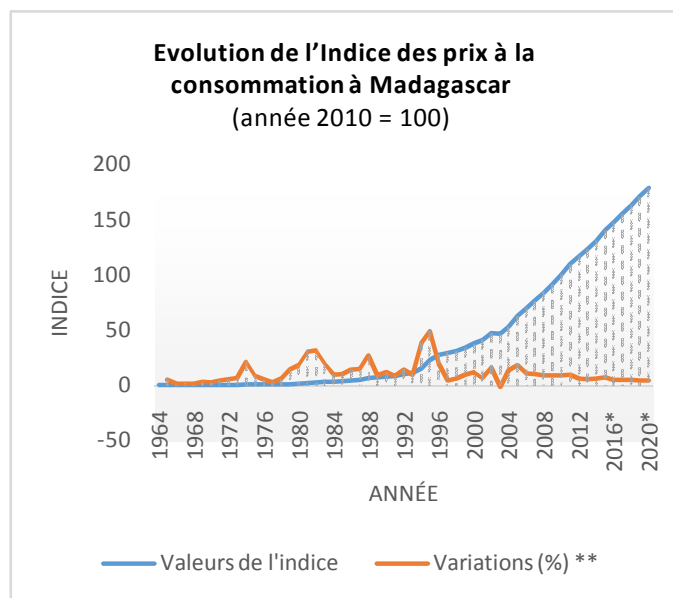
Le coefficient d'indexation K calcule l'ajustement à appliquer au prix de référence du contrat en vue de la facturation à la JIRAMA.

Les différentes variables précitées présentent à l'analyse une tendance à la hausse comme le montrent les figures qui suivent :

GRAPHIQUE N° 2-EVOLUTION DE L'EURO ET L'INDICE DE PRIX A LA CONSOMMATION



Source : Banque Centrale de Madagascar



Source : Banque Mondiale

Ainsi, entre janvier 2006 et janvier 2016, l'Euro s'est appréciée de +892,37 Ariary, soit une hausse de 34,5%. Quant à l'Indice de Prix à la Consommation, de 2006 à 2014, ses valeurs affichent une croissance continue.

En définitive, eu égard aux tendances des différentes variables intervenant dans la détermination du coefficient d'indexation, il y a lieu de conclure que **le prix ajusté aura tendance à être supérieur au prix de référence du contrat**. En conséquence, à quantité égale, au fil du temps, **la JIRAMA aura tendance à acheter l'énergie produite par ses fournisseurs à un prix supérieur au prix de référence du contrat**.

b) Les contrats de location de centrales

A l'étude des contrats transmis à la Cour, deux modes de facturation peuvent être relevés :

- la facturation du loyer directement en devise étrangère;
- l'application d'un coefficient d'indexation à la somme facturable à la JIRAMA.

➤ **Facturation du loyer en devises étrangères**

Les loyers relatifs à plusieurs contrats de location de centrales sont libellés en devises étrangères, notamment en Euro. Au regard de l'évolution des cours des devises, il apparaît que ce mode de facturation a pour conséquence une progression continue des charges de location de centrales.

Afin de vérifier cette assertion, l'évolution annuelle des charges générées par un loyer de 100 000 Euros par mois sur une période relativement longue, par exemple de 2010 à 2015, peut être simulée, en tenant compte de l'évolution des cours moyens établis par la Banque Centrale de Madagascar. Les résultats de cette simulation sont récapitulés par le tableau qui suit :

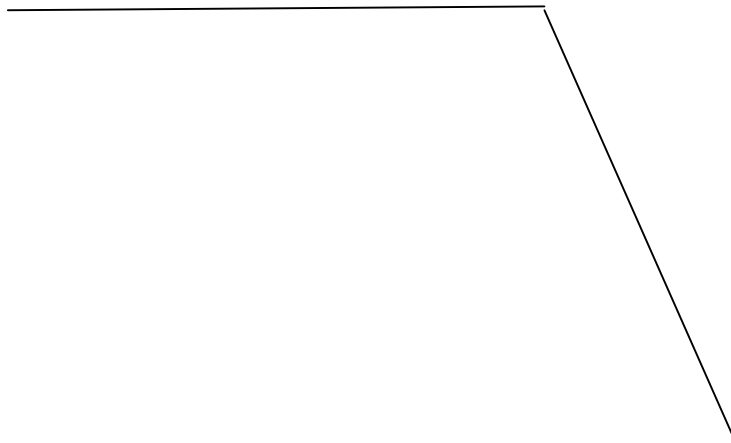
**TABLEAU N° 7 : EVOLUTION DES CHARGES GENEREES PAR UN LOYER MENSUEL
DE 100 000 de 2010 A 2015**

Année	Loyer mensuel (Euro)	Loyer annuel (Ariary)	Evolution (%)
2010	100 000	3 330 733 000	
2011	100 000	3 378 087 000	+1,42
2012	100 000	3 385 851 000	+0,23
2013	100 000	3 505 714 000	+3,54
2014	100 000	3 843 034 000	+9,62
2015	100 000	3 905 697 000	+1,63

Source : Estimations de la Cour

Au vu de ce tableau, il est constaté une augmentation continue des charges de location de 2010 à 2015. En conséquence, on peut en déduire que **l'application d'une tarification en devises étrangères produit une tendance à la hausse des charges de location** indépendamment de la fluctuation des taux de changes.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler les dispositions de l'article 2 du Décret n° 2006-844 du 14 novembre 2006 fixant l'affichage des prix, l'établissement des contrats et facturations et le règlement en Ariary selon lequel « les tarifs des marchandises et des prestations de service fournies sur le territoire douanier national doivent être affichés en Ariary ». Dès lors, il y a lieu de s'interroger sur la régularité de ce mode de facturation.



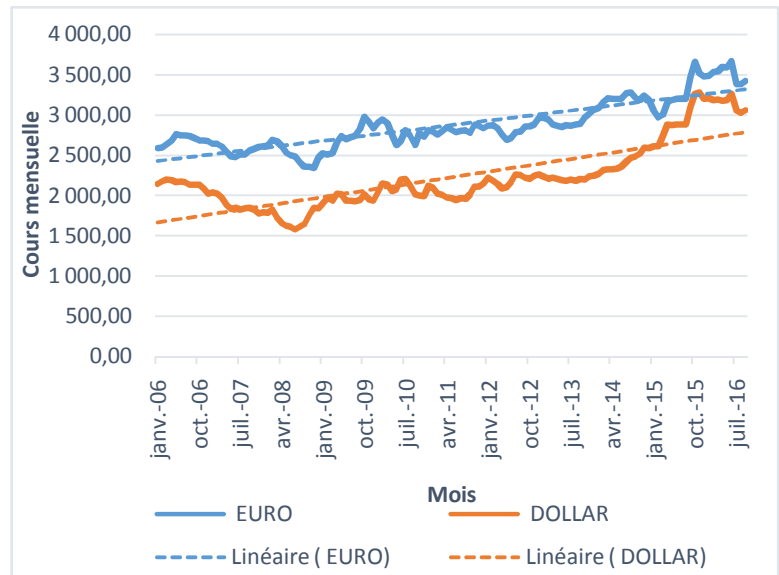
➤ **Application d'un coefficient d'indexation à la somme facturable à la JIRAMA**

GRAPHIQUE N° 3-EVOLUTION DES COURS MOYENS MENSUELS PONDERES DE L'EURO ET DU DOLLAR DE 2006 A 2016

Ce mode de tarification utilise une formule relativement complexe. Néanmoins, à l'exception de la production du mois, seul le coefficient d'indexation peut entraîner une modification des montants facturés.

Dès lors, il importe, afin d'apprécier l'impact de cette formule de tarification, d'analyser l'évolution du de ce dernier, et par voie de conséquence, des variables pouvant l'affecter, à savoir : les cours de l'Euro et ceux du Dollar.

A cet égard, comme le montre le graphique ci-contre, une tendance à la hausse des cours mensuelles de l'Euro et du Dollar américain par rapport à l'Ariary entre 2006 et 2016 peut être observée.



Source : Banque Centrale de Madagascar

De cette figure, l'on peut conclure qu'à production mensuelle constante, les montants annuels facturés à la JIRAMA afficheront une tendance à la hausse.

De tout ce qui précède, la Cour constate que les formules de tarification proposée à la JIRAMA à travers ses contrats de location de centrales thermiques posent le risque d'une augmentation constante et systématique des charges de location de l'entreprise eu égard aux variables sur lesquelles elles se fondent, principalement l'évolution des cours des devises.

c) Les contrats de location de groupes

L'étude d'une cinquantaine de contrats de location, au vu des dossiers transmis à la Cour, permet de mettre en évidence trois méthodes de facturation :

- la facturation en Ariary du prix de location assortie d'une équivalence en devises étrangères;
- la facturation en Ariary du prix de location avec établissement d'un coefficient d'indexation ;
- la facturation en Ariary du prix de location.

➤ **La facturation en Ariary du prix de location assortie d'une équivalence en devises étrangères**

Du point de vue de la JIRAMA, cette pratique présente des risques importants d'augmentation des charges. En effet, d'une part, l'on peut supposer que le loyer réellement appliqué à la facturation d'une part importante desdits contrats sera celui libellé en devises. Cette hypothèse s'appuie notamment sur les dispositions contractuelles stipulées par la majorité de ces contrats qui stipulent qu'en cas de non satisfaction de la puissance contractuelle, le locataire (la JIRAMA) « sera obligé » de considérer la puissance effective réalisée en appliquant la formule suivante :

$$CL = \frac{P_{\text{effective moyenne}}}{P_{\text{contractuelle}}} \times \frac{\text{Equivalent du loyer en devises}}{1} \times \frac{Nb_{\text{jours de disponibilité moyenne}}}{Nb_{\text{jours du mois}}}$$

Dès lors, il y a lieu de considérer qu'en définitive, le loyer réellement applicable est celui exprimé en devises. En effet, au vu des données des contrats en vigueur au 1^{er} semestre 2016 disponibles sur le site de la société, il a été constaté que la puissance disponible est, de manière quasi-constante, toujours inférieure à la puissance contractuelle.

Or, comme il a été démontré antérieurement, les différentes devises, notamment l'Euro, montrent une tendance constante à la hausse par rapport à l'Ariary. De ce fait, et de tout ce qui précède, il existe un risque réel d'augmentation des charges de la JIRAMA.

➤ **La facturation en Ariary du prix de location avec établissement d'un coefficient d'indexation**

Suivant ce mode de tarification, un coefficient d'indexation mensuel est appliqué au prix de location défini dans le contrat.

Les variables pris en compte pour le calcul du coefficient d'indexation sont également :

- la moyenne mensuelle du cours du Dollar américain publiée par la BCM ainsi que le cours du Dollar à la date de la signature du contrat
- la moyenne mensuelle du cours de l'Euro publiée par la BCM pour le mois précédant la facturation et le cours de l'Euro à la date de la signature du contrat

Eu égard à l'évolution des cours des devises constituant les principaux facteurs influençant le coefficient d'indexation, et compte tenu des développements antérieurs, il y a lieu de considérer que cette méthode de facturation présente un risque d'augmentation constante et systématique des charges de location.

La facturation en Ariary du prix de location qui ne semble pas entraîner de modification des charges de la société, constitue une pratique relativement rare, voire inexistante.

En définitive, on peut relever, en ce qui concerne les charges de location de groupes, que :

- seule une part minoritaire des contrats correspondant aux facturations en Ariary des loyers présente un caractère relativement stable au cours du temps ;
- une part importante des contrats présente un risque de variation, en particulier de hausse, du loyer au cours du temps compte tenu de la formule de fixation du prix de la location appliquée.

d) Les contrats d'achat de carburant

Au vu des comptes analytiques d'exploitation du domaine électricité, il apparaît que les achats de carburants (gas-oil et fuel-oil) nécessaires au fonctionnement des centrales thermiques absorbent la quasi-totalité du chiffre d'affaire généré par la JIRAMA. Il est en effet important de souligner que la société loue les centrales ou les groupes, ou achète l'énergie, et en même temps prend en charge l'achat du carburant nécessaire à la production.

Par ailleurs, à la lecture des rapports d'activités de la société, il a été constaté que le prix d'achat du gas-oil nécessaire au fonctionnement des centrales thermiques est supérieur au prix à la pompe comme le montre le tableau ci-après :

TABLEAU N° 8 : EVOLUTION DU PRIX D'ACHAT DU GAS-OIL PAR LA JIRAMA DE 2010 A 2014

(En Ariary par litre)

Année	Prix à la pompe	Prix JIRAMA	Ecart	
			en Ariary	en %
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)
2010	2 490	2 463	-27	-1
2011	2 580	2 970	+390	+15
2012	2 679	3 151	+472	+18
2013	2 742	3 107	+366	+13
2014	2 888	3 147	+259	+9

Source : Rapports d'activités de la JIRAMA 2010 à 2014

Or, la consommation de gas-oil (GO) pour la production d'électricité par les centrales thermiques représente environ 20% de la consommation nationale en 2014, si l'on se réfère aux données de l'Office Malgache des Hydrocarbures¹⁹ (OMH).

Par ailleurs, selon certaines études, la production d'électricité absorbe la quasi-totalité du fuel-oil importé à Madagascar²⁰.

Il en résulte que la JIRAMA n'a pas pu s'appuyer sur son pouvoir de négociation auprès de ses fournisseurs malgré le fait que la société soit l'un des plus importants clients des pétroliers sur le plan national. Cette situation est d'autant plus paradoxale que les sociétés pétrolières bénéficient d'un taux de change préférentiel pour l'importation de leurs produits²¹. Ces mesures apparaissent donc comme largement inefficaces pour influencer les prix pratiqués à l'égard de la JIRAMA. Dans ces conditions, il est pertinent d'étudier les conditions d'achat de ces carburants par la JIRAMA auprès de ses fournisseurs. Pour effectuer cette étude, il y a lieu de considérer trois critères, à savoir :

- le prix d'achat de référence selon le contrat passé entre la société et son fournisseur ;
- le prix d'achat ajusté traduisant le prix réellement payé par la société ;
- le prix du carburant à la pompe lequel montre l'offre proposée par ces mêmes fournisseurs aux consommateurs particuliers.

La réalisation de ladite étude s'est appuyée sur les documents et données fournis par la Direction des Approvisionnements de la JIRAMA relatifs notamment aux exercices 2015 et 2016.

¹⁹Tableau de bord de l'économie 2011 à 2015, INSTAT

²⁰Diagnostic du secteur énergie à Madagascar, WWF et Ministère de l'Énergie, septembre 2012

²¹Revue Tahiry n°32, Trésor Public de Madagascar, juin 2013

➤ *Achat de carburant à un prix contractuel supérieur au prix à la pompe*

Au regard des prix contractuels pratiqués par les fournisseurs de la JIRAMA, il est observé que, de janvier à juin 2015, la société achète ses carburants à un prix largement supérieur au prix à la pompe comme le récapitule le tableau ci-après :

TABLEAU N° 9 : EVOLUTION DU PRIX D'ACHAT GO DE LA JIRAMA DE JANVIER A JUIN 2015

(En Ariary)

Mois	Prix de référence contrat HTVA	Prix de référence contrat ttc	Prix à la pompe TTC	Différence prix contrat TTC et prix à la pompe TTC	Ecart (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)/(3)
janv-15	2 787,00	3 344,40	3 000,00	+344,40	+11,48
févr-15	2 787,00	3 344,40	2 996,02	+348,38	+11,63
mars-15	2 787,00	3 344,40	2 950,00	+394,40	+13,37
avr-15	2 787,00	3 344,40	2 950,00	+394,40	+13,37
mai-15	2 787,00	3 344,40	2 950,00	+394,40	+13,37
juin-15	2 787,00	3 344,40	2 970,95	+373,45	+12,57

Source : JIRAMA

Le prix de référence du contrat constitue le premier paramètre déterminant le prix ajusté, soit le prix facturé à la JIRAMA. Ainsi, plus le prix de référence du contrat est bas, moins la JIRAMA aura à dépenser pour s'approvisionner en carburant, indépendamment des variations des différents indices : un abaissement du prix de référence du contrat permet à la société de réaliser des économies.

A cet effet, dans l'hypothèse où le prix de référence du contrat évoqué ci-dessus était le prix à la pompe au début du contrat, soit 3 000 Ariary TTC par litre pour le mois de janvier 2015, eu égard aux données et mode de calcul du prix ajusté, il apparaît que la JIRAMA aurait pu abaisser ses charges relatives à l'achat de carburant d'environ 8,42 milliards Ariary au titre de ce seul contrat. Afin d'obtenir des conditions contractuelles plus économiques et plus compétitives, ladite entreprise doit pouvoir s'appuyer sur un pouvoir de négociation plus important par rapport à ses fournisseurs, notamment en matière de prix.

En outre, il convient d'étudier les possibilités de perfectionnement des procédures d'achat et d'approvisionnement de la société en vue de lui permettre d'accéder aux matières nécessaires à son exploitation de manière plus économique.

Il importe toutefois d'observer, de janvier 2015 à décembre 2016, une baisse par plancher du prix de référence TTC des contrats de certains fournisseurs. En conséquence, à partir de juin 2015, les prix de référence TTC des contrats GO sont inférieurs au prix à la pompe.

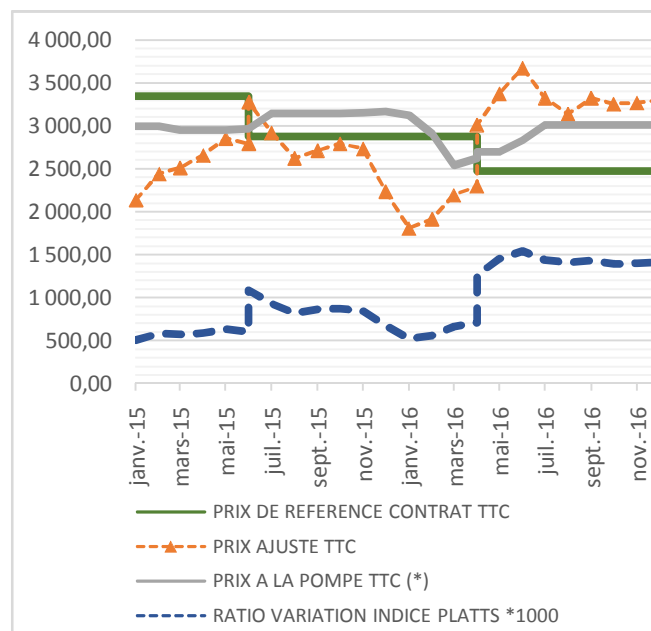
➤ *Prix d'achat ajusté dépendant largement du cours du gas-oil sur le plan international*

Les données relatives au prix contractuel, au prix ajusté et au prix à la pompe du Gas-oil peuvent être récapitulées par le graphique suivant :

GRAPHIQUE N° 4- EVOLUTION DE PRIX D'ACHAT GO DE LA JIRAMA EN 2015 -2016

Cette figure met en exergue deux périodes :

- d'une part la **période allant de janvier 2015 à avril 2016** : le prix ajusté TTC est inférieur au prix contractuel TTC et au prix à la pompe TTC. Selon les évaluations faites par la JIRAMA, durant cette période, elle a réalisé un gain de 48,90 milliards d'Ariary par rapport au prix à la pompe ;
- d'autre part, la **période allant d'avril à décembre 2016** : le prix ajusté TTC connaît une brusque hausse par rapport au prix contractuel TTC et au prix à la pompe TTC. Les pertes de la société par rapport au prix à la pompe sont évaluées à 28,18 milliards d'Ariary.



Source : JIRAMA

Au regard de ces évolutions, il importe de déterminer les principaux facteurs influençant l'évolution du prix ajusté TTC lequel correspond au prix facturé à la JIRAMA.

Plusieurs facteurs impactent le prix ajusté facturé à la JIRAMA, à savoir :

- l'indice « Platts » reflétant les cotations Platts du Gas-oil FOB;
- l'indice « achat de devises » correspondant à l'évolution du taux d'achat de devises MGA/USD;
- l'indice « MID » traduisant l'évolution du taux MID MGA/USD.

Une très forte corrélation est cependant observée entre les courbes relatives au « Prix ajusté TTC » et au « Ratio variation indice Platts*1000 ».

L'étude des données transmises à la Cour permet, à cet égard, de relever qu'une **hausse du Prix ajusté par rapport au prix de référence du contrat** intervient lorsque les **variations de l'indice Platts sont supérieures à 1** : plus que les variations des « indices achat de devise » et « indices MID », les variations de l'indice Platts influencent dans une large mesure les variations du « Prix ajusté » facturé à la JIRAMA.

Ainsi, en fonction des conditions sur les marchés internationaux, la formule d'ajustement des prix définie par les contrats d'achat de carburants de la JIRAMA peut lui être favorable ou préjudiciable.

Les procédures et modes d'approvisionnement de carburants par la JIRAMA auprès de ses fournisseurs peuvent donc s'avérer non économiques et non efficaces pour la société. Cette situation pose un problème central : l'impossibilité pour la JIRAMA d'avoir prise sur une partie importante des conditions affectant ses charges.

Pour faire face à ce risque, il est important que la société dispose d'un mécanisme lui permettant d'ajuster ses revenus par rapport à l'augmentation des charges induite par l'évolution des prix qui lui sont facturés, afin de résorber tout ou partie de l'impact de ladite hausse sur sa situation financière. Une détérioration de la situation financière de la société

risque en effet de se traduire par la nécessité accrue de recourir à l'aide de l'Etat impliquant un poids supplémentaire à supporter par les finances publiques.

Lors de la réunion de clôture, les responsables ont reconnu qu'il ne faut pas perdre de vue l'aspect pratique du problème au profit de l'aspect juridique.

Au vu des développements supra, l'application des différents modes de tarification aboutit à une augmentation automatique des charges de production de l'électricité. Compte tenu de son effet quasi-systématique et potentiellement pérenne, cette augmentation des coûts peut être considérée comme structurelle. En tout cas, il importe que la JIRAMA procède à la révision des termes de tous ses contrats avec ses fournisseurs, de façon à ce que chaque partie, de part et d'autre, obtienne bénéfice au contrat.

Redresser la situation financière de la JIRAMA implique en outre de déterminer des mécanismes lui permettant de résoudre cette situation ou tout du moins d'en atténuer les effets. De tels mécanismes peuvent notamment se retrouver dans les modalités d'ajustement des tarifs de vente d'électricité définies par l'Arrêté n°3910 / 2009²² MdE du 17 Juin 2009. Il est à observer que si lesdites modalités ne reposent pas sur les mêmes variables et conditionnalités que les formules d'ajustement des différents prix appliqués à la JIRAMA, elles ont malgré tout le mérite de permettre une augmentation des ressources absorbant ainsi une partie de la hausse des charges.

L'application des hausses des tarifs ne saurait, toutefois, suffire à pallier aux difficultés rencontrées par la JIRAMA. En effet, l'on estime que l'application de la vérité des prix nécessite une hausse de 140% des tarifs de la JIRAMA²². Une augmentation aussi vertigineuse des tarifs aura un impact social important sur une population malgache dont la majorité vit au-dessous du seuil de la pauvreté. Elle présente, par ailleurs, un risque non négligeable d'augmentation des impayés, les dépenses en logement, eau, électricité, gaz et autres combustibles constituant déjà, selon une étude de l'INSTAT, le second grand poste des dépenses des ménages soit environ 21 % du budget²³.

Dès lors, il convient aussi d'étudier différents autres mécanismes permettant à la JIRAMA de réduire ses coûts : l'atténuation d'éventuels hausse des tarifs, et la possibilité à terme de réduire le prix de l'électricité, doivent passer par la réduction des charges de la société.

La réduction desdites charges permet non seulement d'améliorer la situation financière de la JIRAMA, mais aussi d'envisager la répercussion des économies réalisées sur les prix de l'électricité. Madagascar gagne à améliorer la qualité et le coût liés à ses infrastructures pour améliorer son attractivité au regard des investisseurs car différents rapports pointent la faible qualité et le coût élevé dans le domaine des infrastructures, y compris le secteur électrique, comme des obstacles aux investissements²⁴.

1.2.6. Une détérioration de l'environnement pesant sur les activités de la société

La dégradation générale de l'environnement à Madagascar a un impact important sur la production et les charges de la JIRAMA.

a) Détérioration de l'environnement impactant les charges de la JIRAMA

²²Chiffre présenté lors de l'Atelier organisé par le Collectif des Citoyens et Organisations Citoyennes (CCOC) et la JIRAMA le 4 mai 2017.

²³Enquête Nationale sur les Suivis des indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le Développement (ENSOMD) 2012-2013, Institut National de la Statistique (INSTAT), p.130

²⁴Doing business in Madagascar 2015: Country Commercial Guide for US Companies, United States of America Department of Commerce

La dégradation de l'environnement à Madagascar se traduit, entre autres, par la détérioration des conditions climatiques. A cet égard, l'insuffisance de la pluie entraînant une baisse de la production hydroélectrique peut généralement être observée.

Cette baisse de la pluviométrie fausse les prévisions de production et les budgets de la JIRAMA. En effet, l'écart résultant de la diminution de la production hydroélectrique doit être compensé par une augmentation de la production thermique. Dès lors, la société est contrainte de procéder à des approvisionnements non prévus dans ses budgets notamment l'achat de carburant supplémentaire en vue de faire fonctionner les centrales thermiques.

Cette hausse de la consommation de carburant se traduit *in fine* par un accroissement des charges. En définitive, la dégradation de l'environnement entraîne l'insuffisance de la pluie et provoque la baisse de la production hydroélectrique et a pour conséquence la hausse du coût de la production par la hausse de la production thermique.

b) Détérioration de l'environnement menaçant les installations de la JIRAMA

Du fait de la dégradation de l'environnement, l'eau des rivières draine actuellement différents déchets (sable, morceaux de bois, é...).

Ces déchets sont notamment entraînés par les cours des rivières approvisionnant les centrales. Or, si lesdits déchets parviennent aux centrales hydroélectriques, ils peuvent occasionner des dégâts.

Afin de pallier à ce risque, la JIRAMA doit :

- Soit faire enlever les déchets arrivant dans ses installations manuellement ;
- soit le faire de manière automatique et investir dans des installations spécifiques, les « dégrilleurs », dont le coût est relativement important et dont l'installation nécessite une étude spécifique.

Ainsi, eu égard à la dégradation de l'environnement, la JIRAMA engage un certain nombre de charges en vue de préserver le fonctionnement régulier de ses installations. Les différentes actions menées pour ce faire impactent la production de la société et ont une influence sur ses charges.



Le lit du canal menant aux installations de la centrale hydroélectrique d'Antelomita 2 envahi par le sable

Au vu des potentialités de Madagascar, la construction de centrales hydroélectriques apparaît comme une solution potentielle pour la production d'électricité et un approvisionnement des différentes agglomérations en énergie à un coût abordable.

A cet égard, les documents édités par l'ORE font état de nombreux sites de production hydroélectriques potentiels. Selon l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM), ces sites avoisineraient le nombre de 660 et peuvent potentiellement fournir 7 800 MW.

Ces sites éparpillés dans les différentes Provinces et Régions de Madagascar offrent différentes potentialités, allant des plus faibles aux plus importants volumes de productions.

Cette diversité, tant en termes de potentiel qu'en termes de position géographique, permet d'envisager la possibilité de satisfaire une plus grande diversité de besoins (nécessairement différents entre les grandes villes et les régions rurales, par exemple) et de placer l'offre de production dans des lieux stratégiques (possibilité de desservir plusieurs villes, villages, etc.).

Or, la construction des centrales hydroélectriques doit tenir compte des caractéristiques hydrologiques, topographiques et géologiques du milieu. Sont à considérer, par exemple, les apports moyens en eau et leurs fluctuations saisonnières.

L'insuffisance de pluie a un impact important sur la production desdites centrales. Ainsi, « le gap de puissance électrique enregistré en (é) période d'été est (é) de l'ordre de 60 Mégawatts pour le Réseau Interconnecté d'Antananarivo²⁵ » lequel est notamment alimenté par plusieurs centrales hydroélectriques.

Pour faire face au risque d'insuffisance de la pluviométrie, il convient de prendre plusieurs mesures incluant le renforcement des actions menées en vue de la protection de l'environnement.

Par ailleurs, la mise en place de bassins de rétention ou de lacs artificiels en vue de compenser le manque d'eau en période d'été peut également être envisagée.

Lors de la réunion de clôture, les responsables ont avancé que la solution potentielle pour la production d'électricité serait plutôt l'énergie solaire.

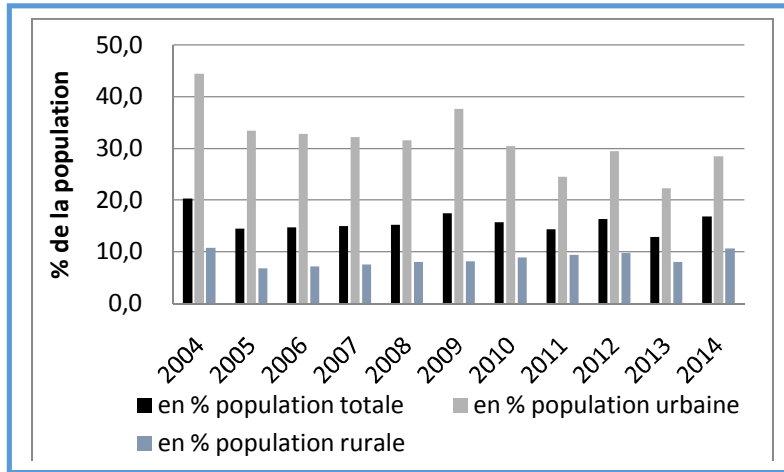
1.3.GESTION DE LA DISTRIBUTION

D'une manière générale, un réseau électrique est constitué par l'ensemble des infrastructures permettant l'acheminement de l'énergie électrique des centres de productions vers le consommateur. Ainsi, de façon schématique, à la sortie des centrales de production, l'énergie électrique emprunte un réseau de transport, sous haute tension, avant d'être distribué aux consommateurs finaux par le biais de réseaux à moyenne tension (MT) puis à basse tension (BT).

Il est à noter que l'accès à l'électricité reste très faible à Madagascar tant au niveau de la population urbaine ou de la population rurale qu'au niveau national. Selon les données de la Banque Mondiale, à Madagascar, seuls 28% de la population urbaine ont accès à l'électricité en 2014 contre 11 % de la population rurale. Au niveau national, seulement 17% des malgaches ont accès à l'électricité.

²⁵Midi Madagasikara du 15 octobre 2015

GRAPHIQUE N° 5 : EVOLUTION DU TAUX D'ACCÈS À L'ÉLECTRICITÉ À MADAGASCAR DE 2004 À 2014



Source : World Development Indicators -Avril 2017 (Banque Mondiale)

A cet égard, Madagascar doit encore fournir d'importants efforts en vue de l'électrification du pays et pour atteindre l'objectif de 70% de taux de desserte des ménages en électricité à l'horizon 2030²⁶.

Toutefois, au niveau national et pour la population rurale, une tendance à la hausse du taux d'accès à l'électricité est observée depuis le début du millénaire. Ainsi, en 2000, 13% des malgaches dont 5% de la population rurale avaient accès à l'électricité contre respectivement 17% et 11% en 2014.

La tendance contraire est notée pour l'accès à l'électricité de la population urbaine. En effet, suivant les indicateurs du développement dans le monde, le taux d'accès à l'électricité de la population urbaine à Madagascar affiche une tendance à la baisse depuis 2000 : ce taux était de 35% en 2000 contre 28% en 2014.

Les observations suivantes ont été relevées en matière de distribution d'électricité :

- retards dans la réalisation des nouveaux branchements ;
- persistance des vols de câbles électriques ;
- vétusté des matériels installés chez les consommateurs.

1.3.1. Accumulation de retards dans la réalisation des travaux de nouveaux branchements

D'une manière générale, la procédure suivie en vue d'obtenir la réalisation d'un nouveau branchement par la JIRAMA peut être résumée ainsi qu'il suit :

- dépôt de demande de travaux au niveau de la JIRAMA ;
- établissement de devis par la JIRAMA adressé au demandeur ;
- paiement du devis par le demandeur ;
- réalisation des branchements par la JIRAMA.

Les chiffres relatifs à ces différentes étapes pour l'ensemble de la JIRAMA de 2010 à 2014, au titre des branchements en basse tension (BT), ainsi que la situation des branchements en souffrance pour la même période sont récapitulés dans le tableau ci-après :

²⁶Lettre de politique de l'énergie 2015-2030, Ministère de l'énergie et des hydrocarbures, septembre 2015

**TABLEAU N° 10 : SITUATION DES BRANCHEMENTS BASSE TENSION (BT) ENSEMBLE
JIRAMA DE 2010 A 2014**

Années	Demande de Travaux	Devis établis	Devis payés	Branchements réalisés	Branchements en souffrance	Ratio Branchements réalisés/ Demandes Travaux	Ratio Branchements réalisés/ Devis payés
2010	29 662	25 792	15 705	14 741	12 096	50%	94%
2011	31 475	25 276	16 875	16 713	12 326	53%	99%
2012	26 342	21 591	12 072	12 849	14 490	49%	106%
2013	25 779	22 387	14 412	10 787	17 420	42%	75%
2014	22 744	19 316	13 361	9 248	22 143	41%	69%

Source : JIRAMA

Au vu de ce tableau, l'on peut relever :

- une tendance à la baisse du nombre de branchements réalisés entre 2010 et 2014 malgré une hausse en 2011 ;
- une propension à la hausse du nombre de branchements non réalisés, c'est-à-dire en souffrance ;
- une diminution régulière du nombre de demandes de travaux entre 2010 et 2014.

Ainsi, seule une faible proportion, sans cesse en diminution, de demandes de travaux aboutit à des travaux de branchements effectifs. En effet, de 2010 à 2014, moins de la moitié des demandes de branchements ont donné lieu à des travaux effectués par la JIRAMA.

De même, de moins en moins de devis payés se traduisent, au cours de l'année ou au cours des exercices ultérieurs, à la réalisation de travaux de branchements, sauf en 2012 dont le taux de réalisation excède celui des devis payés. Or, seuls les devis payés peuvent faire l'objet d'un branchement. L'on conclue que la JIRAMA réalise de moins en moins de nouveaux branchements.

De tout ce qui précède, il y a lieu de considérer que la JIRAMA ne parvient pas à satisfaire les demandes et les besoins en électricité de la population. En effet, bien que les demandeurs doivent s'acquitter du paiement des devis établis avant la réalisation des travaux, et qu'en conséquence les fonds nécessaires à la réalisation desdits travaux sont normalement disponibles, relativement peu de travaux sont mis en œuvre - seulement 69% des devis payés ont abouti à un raccordement à l'électricité en 2014, contre 94% en 2010 : les montants ainsi collectés ne sont pas affectés à la réalisation des branchements.

Dès lors, l'accumulation des branchements en souffrance aboutit à un allongement du délai de raccordement du client au réseau électrique.

Cette incapacité à satisfaire les demandes et besoins en électricité est liée à des causes multiples, dont la principale réside dans la situation financière difficile traversée par la société : cette dernière vendant à perte, la réalisation de nouveaux branchements risque d'aggraver le déficit et par conséquent de détériorer davantage les finances de l'entreprise.

D'autres facteurs peuvent aussi être mentionnés tels que le manque de matériels (nouveaux compteurs...), les problèmes liés à la gestion des compteurs ou l'absence d'investissement.

Cette situation comporte cependant des risques pour l'entreprise :

- le raccordement de nouveaux clients au réseau électrique est le point de départ de sa consommation et donc de nouvelles ventes pour la société. Les difficultés rencontrées

par l'entreprise à assurer les nouveaux branchements limitent, par conséquent, ses recettes c'est-à-dire les ressources dont elle peut disposer pour financer son exploitation ;

- l'accès à l'électricité étant non seulement nécessaire au confort des ménages (travaux ménagers, étude, loisirs et divertissements, é) mais aussi à la production des différents agents économiques, l'impossibilité de faire face à ces besoins peut conduire au développement de comportements préjudiciables à la JIRAMA tels que les vols, les branchements illicites ou clandestins et la corruption.

Lors de la réunion de clôture, les responsables ont affirmé que ces problèmes liés au retard dans la réalisation des travaux de branchement seront résolus vers la fin du mois de mai 2018.

Ainsi, selon ses réponses, la société prévoit d'entreprendre les actions suivantes :

- *apurement des branchements en souffrance avant mai 2018 ;*
- *approvisionnement en quantité suffisante des matériels nécessaires à la réalisation des branchements.*

La Cour ne peut qu'accueillir favorablement la prise de ces mesures qui vont dans le sens de ses recommandations, en prend acte et se réserve le droit d'effectuer le suivi nécessaire.

1.3.2. Persistance des vols de câbles électriques

Les vols représentent également des charges importantes pour la société, soit un coût d'environ 1,5 milliards Ariary en 2010 et 1,8 milliards Ariary en 2011.

L'évolution des vols de câble ainsi que son incidence financière sur la JIRAMA sont récapitulés par le tableau qui suit :

TABLEAU N° 11 : EVOLUTION DES VOLS DE CABLES ET DE SON COUT POUR LA JIRAMA DE 2010 A 2014

Rubrique	Unité	2010	2011	2012	2013	2014
Câbles MT volés	Km	8,96	18,72	4,97	0,08	2,49
Câbles BT volés	Km	126,87	82,51	74,18	36,72	26,85
Total câbles volés	Km	135,83	101,23	79,15	36,80	29,34
Coût câble MT volé	Milliers Ar	65 002,00	101 704,00	45 048,00	1 347,00	12 273,00
Coût câble BT volé	Milliers Ar	1 437 699,00	1 676 100,00	950 071,00	431 515,00	273 529,00
Total coût câble volé	Milliers Ar	1 502 701,00	1 777 804,00	995 119,00	432 862,00	285 802,00

Sources : JIRAMA

Au vu de ce tableau, il est constaté que les vols de câble concernent essentiellement le réseau en basse tension.

Par ailleurs, il apparaît que ces vols poursuivent, ces dernières années, une nette tendance à la baisse. Ainsi, 126km de câbles basses tensions étaient volés en 2010 contre seulement 26km en 2014. Cette évolution constitue un point positif pour la JIRAMA tant sur le plan financier que sur celui de la fourniture régulière de l'électricité.

Il sied en effet d'observer que les vols de câbles sont dommageables au réseau de distribution de la JIRAMA. En effet, pour faire face à ces infractions et assurer le bon fonctionnement de

son réseau, la société procède à la réhabilitation des câbles volés que ce soit en moyenne tension ou basse tension. Les réhabilitations effectuées de 2010 à 2014 sont résumées par le tableau ci-après :

TABLEAU N° 12 : REHABILITATION DES CABLES VOLES ET SON COUT POUR LA JIRAMA DE 2010 A 2014

Rubrique	Unité	2010	2011	2012	2013	2014
Réhab. Câbles MT volés	Km	5,66	0,95	3,61	0,08	1,39
Réhab. Câbles BT volés	Km	68,05	36,38	43,54	26,14	22,63
Total réhab. câbles volés	Km	73,71	37,33	47,15	26,22	24,02
Coût réhab. câble MT	Milliers Ar	54 488,00	10 580,00	39 777,00	425,00	8 716,00
Coût réhab. câble BT	Milliers Ar	616 848,00	881 527,00	347 972,00	206 082,00	231 275,00
Total coût câble réhab.	Milliers Ar	671 336,00	892 107,00	387 749,00	206 507,00	239 991,00

Sources : JIRAMA

Au vu de ce tableau, le taux de réhabilitation affiche une croissance régulière entre 2012 et 2014.

Lors de la réunion de clôture, les responsables de la JIRAMA ont affirmé que tous les câbles volés ont toujours été remplacés à 100%. De même, de cette réunion ainsi que des réponses de la JIRAMA, il apparait que les vols de câbles sont dus notamment :

- à un système de contrôle et de sécurisation défectueux ;
- au manque de moyens pour assurer le remplacement et la réhabilitation ;
- aux recycleurs d'aluminium pour la fabrication locale des marmites ou d'autres objets en Aluminium ;
- aux branchements clandestins effectués par des malfaiteurs

Selon la société, les vols de câbles électriques ont également pour conséquence :

- des pertes financières trop élevées ;
- une détérioration du réseau de distribution publique impactant la qualité de service de la société ;
- une coupure de courant prolongée chez les abonnés ;
- l'insécurité d'électrocution occasionnée par la chute des câbles sous-tension.

En définitive, il y a lieu de conclure que, bien que le coût financier y afférent semble en diminution, une attention particulière doit toujours être accordée à la réhabilitation des câbles car ces délits portent, par leurs conséquences, préjudice à la qualité du service. Dès lors, le renforcement du système de sécurité et de contrôle permettant la pérennisation des installations déjà entreprises en ce qui concerne le vol de câbles doit continuer à être mis en œuvre.

Selon les réponses des responsables, il y a lieu d'observer que pour faire face aux vols de câbles, la société envisage de mettre en œuvre les actions ci-après :

- la sensibilisation des autorités et usagers locaux sur les effets néfastes des vols de câbles par le biais des moyens de communication.

- Le renforcement du système de contrôle et de sécurisation en collaboration avec la Gendarmerie Nationale.

La Cour ne peut qu'accueillir favorablement la prise de ces mesures qui vont dans le sens de ses recommandations et préconise leur concrétisation dans les meilleurs délais. En outre, elle en prend acte et se réserve le droit d'effectuer le suivi nécessaire.

1.3.3. Défaillance technique, panne fréquente et explosion des transformateurs en exploitation

a) Les surcharges exagérées des transformateurs en exploitation

En se référant au document de stratégie de redressement de la JIRAMA 2014-2019, il s'avère que « la plupart des centres souffrent de la pénurie des transformateurs et sont confrontés aux problèmes de saturation de ceux en service ». Le tableau ci-après illustre cette situation :

TABLEAU N° 13 : TRANSFORMATEURS EN ETAT DE SATURATION

DIR	Transfo à Usage Public en Exploitation			TRANSFORMATEURS en ETAT DE SATURATION					
				2012		2013		2014	
	2012	2013	2014	Nbre	Taux %	Nbre	Taux %	Nbre	Taux %
TAMATAVE	178	179	184	30	16,85	52	29,05	22	11,95
DIEGO SUAREZ	150	152	153	26	17,33	25	16,44	23	15,03
FIANARANTSOA	166	167	167	16	9,64	14	8,38	11	6,58
MAHAJANGA	154	155	156	22	14,29	24	15,48	33	21,15
ANTSIRABE	154	156	156	19	12,34	32	20,51	32	20,51
TULEAR	110	111	118	12	10,91	17	15,31	8	6,78
ANTANANARIV O	348	353	364	7	2,01	8	2,26	7	1,92
DTEA	906	932	1050	135	14,90	120	12,87	136	12,95
TOTAL	2166	2 205	2 348	267	12,33	292	13,24	272	11,58

Source : DDE

Il a été relevé que de 2012 à 2014, le taux des transformateurs en état de saturation est resté quasi constant variant de 11% à 13%. En effet, en 2012, les transformateurs en état de saturation représentaient 12% des transformateurs à usage public en exploitation. En 2013 et 2014, le pourcentage était respectivement de 13% et 11%.

Bien qu'étant de faible taux, cette situation entraîne des coupures fréquentes et défavorise la performance du réseau de distribution et la satisfaction des usagers.

b) Les incidents sur les transformateurs en exploitation

En 2014, 82 incidents sur les transformateurs utilisés par la société ont été relevés. Il a été observé que les transformateurs tombaient facilement en panne suite aux phénomènes suivants :

- les coups de foudre ;
- les surtensions d'origine atmosphérique ;
- les défauts internes ;
- les courts circuits causés par la vétusté du câble de liaison Transfo-disjoncteur ;
- les chutes de tension.

Tout cela engendre, ainsi, une perte d'énergie et un manque à gagner pour la société.

La société évoque que les principales causes de la vulnérabilité des transformateurs sont :

- les conséquences du vol des conducteurs terres, car le système de protection contre la surtension transitoire ou d'origine atmosphérique devient inopérant ;
- la vétusté des câbles de liaison transfo-disjoncteur.

Ainsi, la JIRAMA envisage des mesures de redressement notamment :

- l'approvisionnement en quantité suffisante des transformateurs aux travaux de maintenance ;
- le renforcement des actions relatives à la répression des pratiques frauduleuses et vols d'énergie.

La Cour ne peut qu'accueillir favorablement la prise de ces mesures qui vont dans le sens de ses recommandations et préconise leur concrétisation dans les meilleurs délais. En outre, elle en prend acte et se réserve le droit d'effectuer le suivi nécessaire.

1.3.4. Problèmes liés aux appareils de comptage

D'une manière générale, les incidents liés aux appareils de comptage tournent autour de la vétusté des compteurs utilisés par les usagers et des vols de courant sur lesdits compteurs.

a) Vétusté des appareils de comptage installés chez les abonnés

Il a été constaté que la plupart des compteurs utilisés par les usagers de la société sont des compteurs conventionnels à caractère électromécanique dont la durée de vie est en moyenne de 20 ans. Or, la vétusté des compteurs facilite des pertes en électricité.

La JIRAMA a ajouté que les problèmes des appareils de comptages sont également liés à la défektivité et le manque de fiabilité et de précision des certains compteurs en exploitation.

Suite aux entretiens et à l'analyse des documents produits à la Cour, il a été relevé que cette situation est causée essentiellement par le problème d'investissement pour l'acquisition de nouveaux compteurs afin de remplacer ou de réhabiliter les compteurs défaillants et par le manque de suivi et de contrôle effectué par la JIRAMA.

Par ailleurs, la JIRAMA a également précisé que les sabotages et les fraudes pratiquées sur les parties mécaniques et/ou électriques des compteurs et la rareté des pièces de maintenance pour les séries ou type des compteurs qui ne sont plus commercialisés aggravent les problèmes liés aux appareils de comptage.

Toutefois, malgré sa situation et ses manques de moyens, la société effectue des réparations sur les compteurs déclarés défaillants. Cependant, il a été relevé que les compteurs défaillants réceptionnés par la société pour réparation ne sont pas tous réparés puisque certains sont déclarés irréparables. Ainsi, en 2016, sur 1872 compteurs défaillants retournés à la société pour réparation, 1074 ont été réparés, soit 57% des compteurs réceptionnés et 587 ont été déclarés irréparables à la suite de diverses anomalies telles que : compteur bloqué ou grillé, bobine grillée ou coupée, compteur coupé des deux côtés, minuterie édentée, compteur tournant à vide, plombs falsifiés, cadran non conforme, é

Cet état des choses a des impacts sur la situation financière de la société, vu que les montants des factures payées par les abonnés pourraient être en-deçà des montants réellement dus à cause de la défaillance du matériel.

Bonnes Pratiques

L'adoption du Décret n°2016-1307 du 09 décembre 2016 portant contrôle et répression des pratiques frauduleuses de vol d'énergie électrique constitue une avancée majeure dans la lutte contre la fraude et les pertes non techniques.

Ce Décret précise dans son article premier que désormais le vol de courant sera puni par les peines prévues par l'article 401 du Code Pénal.

La JIRAMA a évoqué dans ses réponses que le problème des compteurs entraîne également une augmentation des pertes et une baisse régulière du rendement Electricité engendrant des pertes des recettes liées au non-enregistrement de l'énergie consommée et portant atteinte à la rentabilité financière de la société.

A cet effet, les mesures de redressement ci-après sont envisagées au sein de la société :

- le renforcement des contrôles systématiques au niveau des usagers et remplacement à temps des compteurs jugés anormaux ;
- les sanctions sévères contre les auteurs d'actes de sabotage du système de comptage.

La Cour ne peut qu'accueillir favorablement la prise de ces mesures qui vont dans le sens de ses recommandations et préconise leur concrétisation dans les meilleurs délais. En outre, elle en prend acte et se réserve le droit d'effectuer le suivi nécessaire.

b) Importance des vols et acquisition frauduleuse de courant

Suivant une conférence de presse du Ministre des Finances et du Budget en octobre 2016, seules 65% de la production de la JIRAMA sont commercialisées tandis que le reste constitue des pertes ou des vols. En outre, les vols de courant représentent environ 20% des pertes non techniques de la JIRAMA.

L'analyse des entretiens et des rapports de la Direction de l'Audit Interne (DAI) de la JIRAMA sur les exercices sous revue ont permis de révéler des cas de vols et acquisition frauduleuse de courant telles que :

- le déplacement illicite des compteurs ;
- les compteurs fraudés ;
- le piquage avant compteur ;
- les compteurs déplombés des deux côtés ;
- les branchements directs, é

Au vu des différents documents transmis à la Cour, il a été constaté que ces vols et fraudes ont pour causes la mauvaise foi des usagers d'une part, mais aussi, d'autre part, les agents en service eux-mêmes qui pratiquent des branchements illicites ou sans devis, ou encore des ventes illicites de compteurs, de fournitures de branchement au « marché noir »²⁷ ou des compteurs non pris en charge.

Ces situations entraînent le gonflement des factures de rappel de consommation et les branchements clandestins et des manques à gagner pour la société.

²⁷Cas recensés dans les rapports de la Direction de l'Audit Interne (DAI) commercial SAMVA et Tsiromandidy en 2013

Dans ses réponses au rapport provisoire, la JIRAMA a mentionné que les vols et acquisition frauduleuse de courant entraînent également une augmentation des pertes et baisse régulière du rendement Electricité engendrant des pertes des recettes liées au non-enregistrement de l'énergie consommée et portant atteinte à la rentabilité financière de la société.

Ainsi, les mesures de redressement ci-après seront prises :

- l'application stricte par les parties prenantes (JIRAMA-Justice) du Décret n° 2016-1307 portant contrôle et répression des pratiques frauduleuses et vol d'énergie électrique ;
- le renforcement des actions relatives à la répression des pratiques frauduleuses et vols d'énergie.

La Cour ne peut qu'accueillir favorablement la prise de ces mesures qui vont dans le sens de ses recommandations et préconise leur concrétisation dans les meilleurs délais. En outre, elle en prend acte et se réserve le droit d'effectuer le suivi nécessaire.

Le réseau de distribution de la JIRAMA ne fonctionne pas dans toute sa potentialité en raison de problème de vétusté, de vols et de pénurie de matériels et de fournitures, impactant sur :

- l'efficacité du réseau à cause de la qualité du service insatisfaisante produite (délestage, coupure, non réhabilitation et non remplacement des matériels de distribution usés, non satisfaction de la demande) et la baisse de rendement globale constatée ;
- l'aspect économique du réseau car les dépenses générées par ces problèmes grèvent encore plus la situation financière de la société (réparation et réhabilitation des matériels).

1.3.5. Recommandations sur la gestion de la distribution

Aussi, pour remédier à ces défaillances, la Cour émet-elle les recommandations ci-après :

- **la sensibilisation des abonnés sur les risques encourus en cas de vol ou violation des dispositifs de branchement ;**
- **l'application stricte du Décret n°2016-1307 du 09 décembre 2016 portant contrôle et répression des pratiques frauduleuses de vol d'énergie électrique ;**
- **l'application effective des poursuites disciplinaires, contentieuses et judiciaires des abonnés et agents concernés par le vol d'énergie électrique ;**
- **le développement de l'interconnexion des réseaux ;**
- **la généralisation de l'utilisation des lampes à basse consommation pour diminuer la consommation d'électricité ;**
- **la pérennisation du contrôle et des actions de ratissage sur terrain ;**
- **le renforcement du stock des matériels de distribution ;**
- **l'investissement en vue de l'acquisition de nouveaux équipements plus performants comme les transformateurs, les câbles et compteurs afin d'optimiser la performance de la distribution d'électricité et satisfaire les besoins des clients, et en vue de l'entretien du parc matériel ;**
- **le renforcement du contrôle des abonnés en matière de distribution d'électricité ;**
- **la mise en place effective du projet SMART METER (Compteur Intelligent) permettant le comptage à distance et le relevé en temps réel de la consommation pour réduire les vols ;**
- **le respect de la procédure en matière de demande de branchement.**

1.4.GESTION COMMERCIALE

La procédure de gestion commerciale de la JIRAMA se déroule comme suit :

- la phase de prise en charge de l'abonné : qui est l'ensemble des opérations intégrant un client dans le système de gestion ;
- la phase de facturation : qui est l'ensemble des opérations préliminaires permettant de facturer le volume de la consommation mensuelle d'énergie et/ou d'eau de chaque abonné ;
- la phase de traitement de recouvrement.

La clientèle est classifiée en :

- clients particuliers ;
- clients industriels (ou comptes regroupés) ;
- clients Administration.

En matière de gestion commerciale, les constatations ci-après ont été observées :

- le relevé de consommation mensuelle non effectué exhaustivement ;
- la défaillance dans le recouvrement des factures de consommation ;
- l'importance des impayés de la clientèle ;
- la suspension du transfert des mouvements en contentieux.

1.4.1. Relevé de consommation mensuelle non effectué exhaustivement

Le relevé de consommation mensuel doit s'effectuer normalement du 1er au 20 du mois en cours. Toutefois, constat est fait qu'en l'état actuel, les relevés ne sont pas réalisés exhaustivement dans le délai prévu. Cette défaillance est causée par :

a) L'insuffisance du nombre des releveurs

En tout, 824 releveurs s'occupent de tous les abonnés de la JIRAMA dans tout Madagascar dont 561 releveurs s'occupent des abonnés d'Antananarivo ville, à savoir les agences commerciales de Mahavoky, 67Ha, Ambatonakanga, Tanjombato, Ambodimita et Analamahitsy, représentant ainsi 68% du nombre total des releveurs.

A titre d'illustration :

- au sein de l'agence commerciale d'Ambatonakanga, un releveur s'occupe environ de 1 500 abonnés. Ainsi, l'agence compte environ 85000 abonnés pour 57 releveurs seulement.
- au sein de l'agence commerciale des 67 ha, un releveur assure environ 1 600 abonnés. Pour un total d'environ 50 000 compteurs d'électricité, une trentaine de releveurs assurent le relevé mensuel.

Pourtant, selon les critères évoqués par les responsables de la société, un releveur devrait s'occuper de 1200 compteurs durant la période de prise de l'index. A cet effet, un releveur devrait avoir en charge 100 à 200 compteurs environ par jour.

Lors de la réunion de clôture, les responsables ont affirmé que ce problème lié à l'insuffisance des releveurs ne se posera plus si le relevé s'effectue bimensuellement.

En outre, une absence d'organisation de rotation systématique des releveurs est constatée au sein de la société. Aucun dispositif n'est mis en place au sein de la JIRAMA pour effectuer cette rotation. Pourtant, cette absence de rotation peut entraîner trop de familiarisation entre

les releveurs et les abonnés, et favorisant ainsi la corruption. Mais, après entretiens avec les responsables, la rotation peut accentuer le retard dans la réalisation des relevés car le nouveau releveur va avoir des difficultés pour repérer les adresses des abonnés.

La JIRAMA, en réponse au rapport provisoire de la Cour, a mentionné que : « l'utilisation du compteur intelligent est actuellement sur la bonne voie. Le ratio entre le nombre d'abonné et nombre des releveurs existants sont comme ci-après : 676 700 compteurs électricité de basse tension et eau sur 824 releveurs, ce qui est égal à 821 compteurs par Releveurs.

Il est à noter que le relevé des gros compteurs, que ce soit électricité ou eau, est attribué à une entité spécifique ».

b) Les problèmes émanant des abonnés :

Certaines maisons sont inaccessibles (maisons fermées, existence de chiens méchants). Parfois, les releveurs font même face à la réticence des clients (refus de recevoir les releveurs). Des cas existent également où les compteurs sont devenus inaccessibles à l'intérieur des maisons.

Néanmoins, l'équipe d'audit a relevé de bonnes pratiques en cas d'absence ou d'indisponibilité des abonnés lors de la prise de l'index.

Lors de la réunion de clôture, les responsables ont affirmé que tous ces problèmes liés aux abonnés seront résolus avec l'utilisation de compteurs SMART METERS.

Ainsi, la Cour recommande, afin d'améliorer la situation financière de la société :

- de continuer la coopération et l'incitation des abonnés à rapporter l'index au sein de la JIRAMA, en cas d'absence ou d'indisponibilité des abonnés ;
- de renforcer la prise de consommation concertée ;
- d'augmenter le nombre de releveurs ;
- d'organiser la rotation systématique des releveurs tout en veillant à ce que la mesure n'entraîne pas trop de retard dans le travail, en clair, ne pas l'appliquer à 100% en même temps.

1.4.2. Défaillance dans le recouvrement des factures de consommation

Dans la procédure de gestion commerciale, la phase de recouvrement consiste à la présentation des factures de consommation aux abonnés et à l'encaissement des montants correspondants des factures.

Pour les années 2010 à 2015, les montants des créances à recouvrer au niveau de la clientèle sont présentés dans le tableau ci-après :

Bonnes Pratiques

Plusieurs manières, dont la principale est le relevé d'index, permettent de déterminer la consommation d'énergie des abonnés de la JIRAMA.

A défaut dudit relevé, la consommation mensuelle peut être évaluée grâce notamment :

- à la coopération des abonnés (apport de l'index à la JIRAMA) ;
- la prise de consommation concertée.

TABLEAU N° 14 : MONTANTS DES CREANCES AUPRES DE LA CLIENTELE DE 2010 A 2015

(en millions d'Ariary)

Cat. Clients	Libellés	Montant à recouvrer (Montant facture de l'année + Impayés + Régularisation sur factures émises)					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
10	Clients particuliers	34 282	42 082	45 945	46 617	95 683	63 532
11	Créances en contentieux	10 695	14 252	17 262	22 474	40 208	21 449
12	Effets à recevoir	406	421	484	489	1 076	776
20	Clients spéciaux	1 413	1 579	1 580	1 642	3 367	1 666
30	Comptes regroupés (industriels)	21 165	26 603	27 991	26 770	57 851	32 633
40	Domiciliation bancaire	1 140	1 183	1 329	1 263	3 108	1 473
50	Administration	56 552	87 051	104 510	95 605	255 352	155 616
70	Agents actifs	89	60	75	95	265	121
80	Agents inactifs	187	246	286	323	783	461
TOTAL		125 928	173 476	199 462	195 278	457 693	277 727

Sources : JIRAMA, portefeuille 2010 à 2015

Au vu de ce tableau, l'on peut constater que le montant des créances à recouvrer a beaucoup augmenté en 2014. En 2015, le montant total à recouvrer par la JIRAMA s'élève à Ariary 277 726 838 254, soit une diminution de 60% par rapport à l'année 2014. Néanmoins, la clientèle « Administrations » représente, à elle seule, plus de la moitié du montant total des créances à recouvrer, soit 55%.

A cet effet, ci-après un tableau récapitulant le taux de recouvrement des créances par catégorie de clients et par mode de paiement de 2010 à 2015 :

TABLEAU N° 15 : TAUX DE RECOUVREMENT PAR CATEGORIE DE CLIENTS ET PAR MODE DE PAIEMENT

Cat. clients	Libellés	Taux de recouvrement (%)						Taux moyen (%)
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	
10	Clients particuliers	45,39	45,55	47,96	49,82	43,74	35,68	44,69
11	Créances en contentieux	0,24	0,21	0,40	0,19	0,12	0,10	0,21
12	Effets à recevoir	2,25	2,10	4,00	3,51	2,62	2,23	2,79
20	Clients spéciaux	0,27	0,49	0,28	0,20	1,33	0,05	0,44
30	Comptes regroupés (industriels)	33,38	42,43	36,68	39,89	32,79	27,13	35,38
40	Domiciliation bancaire	56,78	81,53	80,37	77,68	58,79	52,66	67,97
50	Administration	1,33	0,99	0,66	0,48	0,57	0,22	0,71
70	Agents actifs	0,26	0,34	3,36	0,56	0,01	0,31	0,81
80	Agents inactifs	0,74	0,35	0,45	0,28	0,27	0,20	0,38
Taux de recouvrement ensemble		19,11	18,64	17,12	18,13	14,03	11,77	17,04

Sources : JIRAMA, portefeuille 2010 à 2015

Au vu de ce tableau, on peut déduire que le recouvrement des créances de la société est très faible. Le taux de recouvrement diminue chaque année, passant de 19.11% en 2010, il est à 11.77% en 2015, soit un taux de recouvrement moyen de 17.04%.

Ce taux de recouvrement a été contesté par les responsables de la société, lors de la réunion de clôture présidée par le Directeur Général. Ainsi, la Cour attend le document rectificatif infirmant le taux présenté dans le présent rapport, calculé à partir de premiers documents fournis aux auditeurs par les responsables.

Le taux de recouvrement enregistré est très faible pour les clients « Administration », bien qu'ils enregistrent le montant de créances le plus important. En effet, le taux de recouvrement moyen est de 0.71% seulement de 2010 à 2015.

Pourtant, des procédures sont mises en place au sein de la JIRAMA pour le recouvrement des factures de consommation. La note n° RJ/003/D.DAV/06 du 06 juin 2006 portant paiement des factures précise que les modalités de recouvrement des factures de consommation se font de la manière suivante :

TABLEAU N° 16 : DELAIS DE RELANCE, DE COUPURE ET DE DEPOSE COMPTEUR POUR LES CLIENTS PARTICULIERS OU INDUSTRIELS ET L'ADMINISTRATION

Catégories	Relance après présentation	Coupure après relance	Dépose après coupure et transfert en contentieux
PARTICULIERS	10 jours	8 jours	22 jours
INDUSTRIELS	30 jours	8 jours	22 jours
ADMINISTRATION	90 jours	8 jours	

Sources : JIRAMA

De ces constats, on peut déduire que la faiblesse du recouvrement des créances est due généralement à :

a) Des problèmes au niveau de la JIRAMA :

➤ **Défaillance dans l'application de la procédure de recouvrement :**

En effet, la note n°RJ/003/D.DAV/06 du 06 juin 2006 susmentionnée n'est pas appliquée puisqu'il existe des clients qui n'ont pas payé dans le délai imparti alors que la coupure n'est pas effectuée.

➤ **Insuffisance dans la procédure applicable aux clients « Administration » :**

La procédure de recouvrement des factures de consommation au niveau des clients « Administration » s'arrête à la coupure après relance, contrairement aux clients particuliers et industriels qui peuvent être soumis à la dépose du compteur et au transfert en contentieux suivant la note du 06 juin 2006 susmentionnée. En effet, dans le cas où une phase de recouvrement est à entamer, il faut toujours demander l'accord de la Direction interrégionale voire même de la Direction générale qui, d'une manière générale, rechignent pour continuer à terme la procédure quand il s'agit de l'Administration.

➤ **Insuffisance des agents de recouvrement ou agents de coupure :**

La période de recouvrement se fait généralement du premier à la fin du mois courant pourtant les agents de recouvrement sont seulement au nombre de 48 pour les six (06) agences commerciales d'Antananarivo.

TABLEAU N° 17 : STATISTIQUE DES AGENTS DE RECOUVREMENT DES AGENCES COMMERCIALES AU NIVEAU DE LA DIRECTION INTERREGIONALE D'ANTANANARIVO

Agence	Nombre d'agents de recouvrement
Ambatonakanga	14
Mahavoky	09
Tanjombato	04
67Ha	10
Analamahitsy	07
Ambodimita	04
TOTAL	48

Sources : JIRAMA

Ainsi, suite à la descente effectuée auprès de l'agence 67Ha, les agents de recouvrement au nombre de dix (10), travaillant par binôme, réalisent en moyenne 15 à 20 coupures par jour, alors que les recouvrements à effectuer peuvent être des centaines par jour.

Selon la JIRAMA, les procédures de recouvrement de toutes catégories Clients : Particuliers Eau et BT, Industriels MT/HT et Administration ont été rappelées par la note de service portant référence : DGAA/DCOMM/N° 184/2017 du 14 février 2017.

➤ **Des problèmes avec les abonnés**

- Non-réception des factures par les abonnés, problèmes personnels des abonnés ;
- Inaccessibilité des maisons telle que maisons fermées lors du passage des agents de recouvrement, absence de coopération voire mauvaise foi des abonnés ;
- Réticences voire refus de payer de certains abonnés, surtout de la part de certaines personnalités, se référant aux réponses aux questionnaires des agents de recouvrement auprès de l'agence 67 Ha et aux entretiens avec les responsables auprès de l'Agence 67Ha et Ambatonakanga.

b) Des problèmes de coordination

➤ **Difficultés au niveau des paiements des factures via opérateurs mobiles :**

Certains paiements via opérateurs mobiles ne sont pas enregistrés dans le traitement informatique au niveau de la JIRAMA suite à une différence de format utilisé, causant ainsi un retard de traitement et de paiement.

La JIRAMA après la notification du rapport provisoire susmentionné a précisé qu'une amélioration technique a été prise entre la société et les opérateurs mobiles.

➤ **Problèmes de coordination avec le Trésor pour le paiement des factures de l'Administration :**

Les avis de crédits édités par le Trésor sont présentés d'une manière globale, rendant ainsi impossible la vérification en détail des paiements de chaque entité concernée. L'Agence commerciale est alors obligée de se déplacer auprès du Trésor pour faire un rapprochement des états de paiement, ce qui peut causer un retard de l'apurement des paiements.

La JIRAMA, dans ses réponses au rapport provisoire de la Cour, a mentionné qu'« Après l'instauration du compte de dépôt de la JIRAMA au niveau du Trésor Public, suivant la

convention signée par Monsieur le Ministre des Finances et du Budget et Monsieur l'Administrateur Délégué de la JIRAMA, en date du 02 Février 2017, la Recette Générale d'Antananarivo (RGA) communique des informations plus détaillées à la JIRAMA ».

c) De la prise en charge de personnalités de l'Etat

L'Etat prend en charge le paiement des factures des anciens Chefs d'Institution de l'Etat suivant la loi n°2013-001 du 04 juillet 2003 relative aux privilèges statutaires des anciens Présidents de la République et anciens Chefs d'Etat et le Décret n°2016-075 du 03 février 2016 déterminant les droits et avantages attribués aux anciens Chefs d'Institution. Toutefois, ce même Décret précise bien dans ses articles 3 et 4 que c'est seulement dans les six (06) mois qui suivent la cessation de leur mandat que les anciens Chefs d'Institution peuvent bénéficier de la prise en charge par l'Etat de leurs dépenses en électricité.

Pourtant, après entretien avec les responsables, l'Etat continue toujours de prendre en charge les dépenses en électricité d'anciens Chefs d'Institution dont le mandat a expiré de plus de six (06) mois. Ce qui augmente les charges de l'Etat, présentant ainsi un risque de non-paiement des factures.

En outre, selon des responsables auprès de la JIRAMA, les dépenses en eau et électricité de certains hauts emplois et hautes personnalités de l'Etat sont également prises en charge par l'Etat sur simple décision ministérielle. De plus, des textes législatifs ou réglementaires peuvent octroyer ces mêmes avantages à certaines personnalités mises à la retraite. Mais il est remarqué que chaque ministère ou Institution a sa propre liste.

Par ailleurs, les dépenses en eau et électricité de bâtiments d'habitation n'appartenant plus à d'anciens Chefs d'Etat sont encore pris en charge par l'Etat.

Selon les responsables : « une demande de confirmation, par la lettre DG/DGAA/DCOMM N° 219/2016 du 15/07/2016, établie par la JIRAMA a été adressée à l'endroit du Directeur Général du Budget. Ensuite, la DGB a répondu la JIRAMA par la lettre portant référence : N° 017-2016-MFB/SG/DGB/DSSA/SI en date du 08/08/2016, indiquant que la facture de consommation en ELEC et en EAU des anciens Chefs d'Institutions sont prises en charges par les Institutions concernées ».

1.4.3. Importance des impayés des clients

Il a été constaté que les impayés, tant du côté des clients « Administration » que du côté des autres clients (particuliers, industriels,), sont conséquents.

En effet, l'état des impayés, tous clients confondus, de 2010 à 2015 est présenté dans le tableau ci-après :



TABLEAU N° 18 : ETAT DES IMPAYES PAR ANNEE DE 2010 A 2015

(en millions d'Ariary)

Cat. clients	Libellés	Impayés					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
10	Clients particuliers	19 501	24 129	23 322	22 862	52 717	38 973
11	Créances en contentieux	10 190	13 503	17 015	22 490	40 217	21 451
12	Effets à recevoir	406	412	463	482	846	764
20	Clients spéciaux	1 411	1 582	1 561	1 642	3 373	1 648
30	Comptes regroupés	13 681	15 603	16 997	16 245	37 126	23 195
40	Domiciliation bancaire	385	317	340	323	1 271	610
50	Administration	54 251	89 187	101 113	95 555	248 860	152 315
70	Agents actifs	87	73	78	94	251	120
80	Agents inactifs	189	239	280	315	778	446
TOTAL		100 104	145 044	161 169	160 008	385 440	239 522

Sources : JIRAMA, portefeuille 2010 à 2015

Au vu de ce tableau, parallèlement avec les créances à recouvrer, les impayés n'ont cessé d'augmenter jusqu'en 2014 où une augmentation de plus de 140% par rapport à 2013 a été constatée.

Les impayés des clients « Administration », « Particuliers » et « Industriels » représentent 87% des impayés totaux de la JIRAMA. Néanmoins, la clientèle « Administration » comptabilise le plus grand montant d'impayés avec plus de 60%. A cet effet, une attention particulière semble devoir être accordée aux clients « Administration ».

a) La clientèle « Administration »

Les clients « Administration » comprennent l'Administration centrale, les Collectivités Territoriales Décentralisées, le Budget annexe, le budget autonome, les Universités et le CROUA. Ci-après les détails desdits impayés :

TABLEAU N° 19 : IMPAYES DES CLIENTS « ADMINISTRATIONS » ARRETES A FIN JUILLET 2016

(en Ariary)

LIBELLE BUDGET	Observations	Total général	%	% cumulé
Budget Général	Constitué par : les Institutions Etatiques, les Ministères ainsi que les entités y rattachées.	85 163 502 038	48,14	48,14
Université	Les six (06) Universités de Madagascar.	39 317 781 727	22,23	70,37
Collectivités Décentralisées	Constituées par les Communes dont les impayés sont apurés par le biais des produits de Taxes.	25 622 417 179	14,48	84,86
CROUA	Centre Régional des Œuvres Universitaires d'Antananarivo.	22 823 580 886	12,90	97,76
Budget Autonome	Constitué par : ORTM, CENHOSOA, Chambre de Commerce, CNaPS et ENAM.	3 484 748 355	1,97	99,73
Budget Annexe	Constitué par : TELECOM, PAOMA et Caisse d'Epargne de Madagascar.	479 350 960	0,27	100,00
Total général		176 891 381 145	100,00	

Source: JIRAMA

Au vu du tableau ci-dessus, l'essentiel des impayés de l'Administration auprès de la JIRAMA, soit 97,76%, sont attribuables à quelques acteurs, notamment :

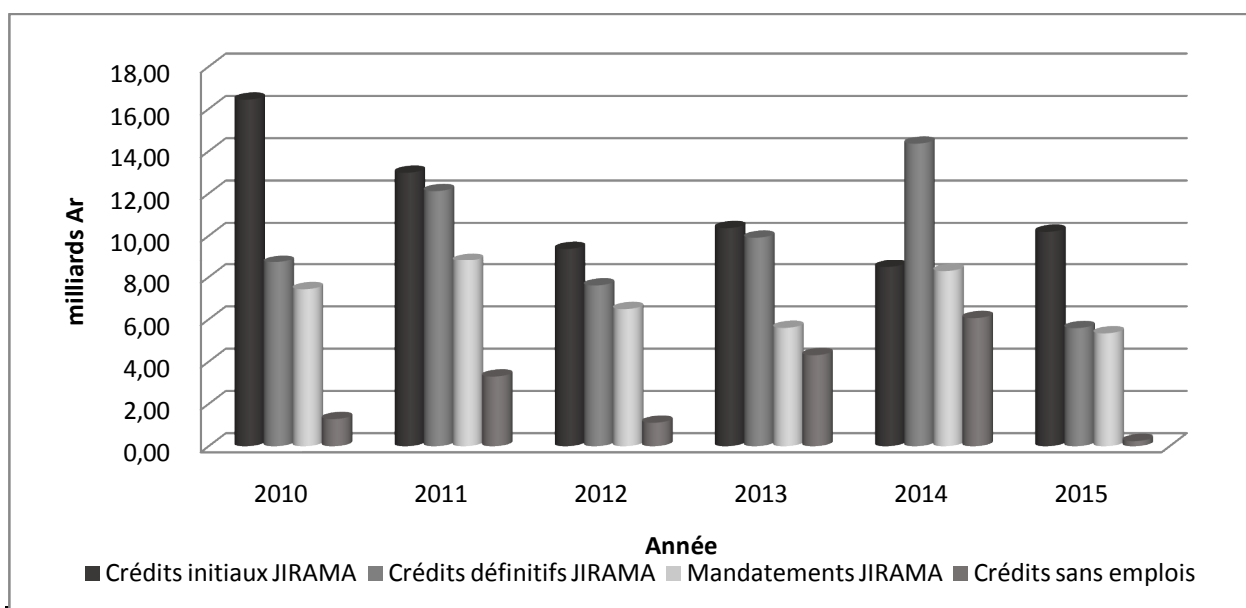
- les Institutions et Ministères relevant du Budget Général de l'Etat ;
- les six (06) Universités de Madagascar ;
- les Collectivités Territoriales Décentralisées notamment les Communes ;
- et le Centre Régional des Œuvres Universitaires d'Antananarivo ou CROUA.

En réponse au rapport provisoire de la Cour, les responsables ont mentionné que des lettres de mise en demeure sont actuellement envoyées à l'endroit des Universités et du CROUA. Toutefois, aucune référence de la lettre n'a été communiquée à la Cour.

b) Les Institutions et Ministères relevant du Budget Général de l'Etat

Eu égard au tableau supra, les Institutions Etatiques, les Ministères ainsi que les entités y rattachées doivent à la JIRAMA un montant total de 85,1 milliards Ariary. Les impayés de ces différents Institutions et Ministères du BGE représentent environ la moitié des impayés des clients « Administration », soit 48,1%. Les données afférentes aux crédits initiaux, aux crédits définitifs, aux mandatement et aux crédits sans emploi relatifs aux dépenses d'eau et d'électricité -compte 6250- des Institutions et Ministères du BGE de 2010 à 2015, eu égard aux annexes des Projets de Lois de Règlement (PLR) de la période, sont récapitulées par la figure qui suit :

GRAPHIQUE N° 6-EVOLUTION DES CREDITS, DES MANDATEMENTS ET DES CREDITS SANS EMPLOI D'EAU ET D'ELECTRICITE



Sources : Annexes PLR 2010 à 2015

Au vu du graphique supra, les constations ci-après peuvent être émises :

- les crédits initiaux alloués au règlement des dépenses d'eau et d'électricité des Ministères et Institutions de l'Etat affichent une tendance à la baisse ;
- les crédits définitifs d'eau et d'électricité des différentes Institutions et Ministères affichent globalement une tendance à la baisse hormis pour l'exercice 2014 ;
- les mandatements et les crédits définitifs montrent une évolution similaire : une certaine corrélation existe, en effet, entre les deux groupes de données. L'on peut donc supposer

que les ordonnateurs du Budget Général de l'Etat mandatent les dépenses d'eau et d'électricité en fonction des dotations définitives mises à leur disposition ;

- les mandatements effectués en matière de dépenses d'eau et d'électricité montrent une tendance à la baisse ;
- les crédits restant sans emploi relatifs aux dépenses en eau et électricité montrent une tendance à la hausse.

L'importance des impayés de l'Etat vis-à-vis de la JIRAMA s'explique donc, en partie, par les crédits réellement mis à la disposition des ordonnateurs, lesquels accusent une tendance à la baisse, et par le comportement des ordonnateurs (tendance à la baisse des mandatements et tendance à la hausse des crédits sans emploi). En effet, la proportion d'institutions et de Ministères utilisant moins de 80% des crédits définitifs d'eau et d'électricité qui leur ont été alloués n'a cessé de croître entre 2010 et 2014²⁸, comme le montre le tableau suivant :

TABLEAU N° 20 : PERFORMANCE (TAUX DE REALISATION) DES INSTITUTIONS ET MINISTÈRES DE 2010 A 2015

RUBRIQUES	Mode de calcul	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nbre de Min. et Institutions	A	36	37	39	39	37	33
Nbre de Min. et Institutions aux taux réal. <50%	B	5	3	5	10	10	0
Nbre de Min. et Institutions aux réalisations moyennes	C	10	18	16	15	15	1
Nbre de Min. et Institutions aux taux réal. >80%	D	21	16	18	14	12	32
Pourcentage Min. et Institutions aux taux réal. <50%	E = B/A	14%	8%	13%	26%	27%	0%
Pourcentage Min. et Institutions aux taux réal. entre 50% et 80%	F = C/A	28%	49%	41%	38%	41%	3%
Pourcentage Min. et Institutions aux performances moyennes (<80%)	G = E+F	42%	57%	54%	64%	68%	3%
Pourcentage Min. et Institutions performants (>80%)	H = D/A	58%	43%	46%	36%	32%	97%

Sources : Annexes PLR 2010 à 2015

Par ailleurs, il sied de noter que des états contradictoires ont été envoyés aux différents Institutions et Ministères en vue de déterminer, en concert avec l'Administration, les montants des créances de la société envers l'Etat et de pouvoir, par la suite, procéder à leur règlement. Or, à la lumière des entretiens tenus avec les responsables de la JIRAMA, en 2016, seulement 75% desdits états ont été retournés à la JIRAMA pour les exercices 2015 et antérieurs. Outre

²⁸ Les données relatives à la gestion 2015 n'ont pas été prises en compte car au vu du violent ajustement à la baisse des crédits d'eau et d'électricité en 2015, l'on peut se demander si le faible montant des crédits sans emploi pour cet exercice est normal. En effet, le niveau de mandatement constaté pour l'exercice est largement inférieur à tout ce qui a été constaté entre 2010 et 2015. Lesdites dépenses ne correspondent probablement donc pas aux besoins et consommations réelles de l'Administration dans le cadre normal de ses activités.

l'absence de renvoi, il est aussi apparu que certains responsables refusent tout simplement de signer les états contradictoires qui leur sont parvenus.

Cette situation se traduit notamment par une tendance à la hausse des crédits d'eau et d'électricité demeurant sans emploi au niveau des Institutions et Ministères comme le résume le tableau ci-après :

TABLEAU N° 21 : CREDITS SANS-EMPLOI DES INSTITUTIONS ET MINISTÈRES DE 2010 A 2015

RUBRIQUES	NOTES	UNITE	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Crédits initiaux JIRAMA	A	milliards Ar	16,45	12,99	9,39	10,37	8,49	10,20
Crédits définitifs JIRAMA	B	milliards Ar	8,73	12,12	7,61	9,92	14,36	5,59
Modification des crédits	C = B-A	milliards Ar	-7,72	-0,87	-1,77	-0,45	5,87	-4,60
Modification des crédits	C/A	%	-46,94	-6,67	-18,89	-4,37	69,19	-45,13
Mandatements JIRAMA	D	milliards Ar	7,44	8,82	6,50	5,61	8,30	5,35
Crédits sans emploi	E = B-D	milliards Ar	1,29	3,30	1,12	4,31	6,07	0,25
Taux de consommation sur crédits définitifs	G = D/B	%	85,22	72,75	85,32	56,53	57,75	95,58

Sources : Annexes PLR 2010 à 2015

Ce tableau fait apparaître que le montant cumulé des crédits en eau et électricité demeurant sans emploi entre 2010 et 2015 s'élève à 16,34 milliards d'Ariary. En d'autres termes, l'utilisation desdits crédits pour le règlement des dépenses d'eau et d'électricité de l'Etat aurait pu permettre de réduire le montant des factures en souffrance de l'Etat envers la société de 16,34 milliards d'Ariary entre 2010 et 2015.

c) Les Universités

Suivant les données obtenues de la JIRAMA, les factures en instance des différentes Universités de Madagascar se présentent comme suit :

TABLEAU N° 22 : IMPAYÉES DES UNIVERSITÉS PAR DIRECTION INTERREGIONALE A FIN JUILLET 2016

(en Ariary)

Direction Interrégionale	Total général
ANTSIRANANA	9 588 850 113
FIANARANTSOA	5 134 385 540
MAHAJANGA	7 348 370 190
ANTANANARIVO	3 225 016 397
TOAMASINA	6 075 469 206
TOLIARA	7 945 690 281
TOTAL UNIVERSITE	39 317 781 727

Sources : JIRAMA

La présente analyse s'est portée uniquement sur l'Université d'Antananarivo. Certes, cette Université n'enregistre pas le montant d'impayés le plus élevé mais seule la descente auprès de cette Université a pu être effectuée par l'équipe d'audit. Il est à préciser que le montant des impayés de 3,2 milliards d'Ariary concerne le cumul des impayés depuis l'année 2009.

Suivant les documents obtenus et les entretiens effectués avec les responsables au niveau de l'Université d'Antananarivo, le budget de cette entité prévoit bien des crédits pour les dépenses en eau et électricité dans le compte n°6250 « Eau et électricité ». Les prévisions concernent les

dépenses en eau et électricité de 27 départements au niveau de l'Université d'Antananarivo. Le tableau suivant récapitule les budgets primitifs de l'Université pour les années 2010 à 2016 :

TABLEAU N° 23 : CREDITS « EAU ET ELECTRICITE » ALLOUES A L'UNIVERSITE D'ANTANANARIVO - 2010 A 2016 (COMPTE 6250)
(En Ariary)

Années	Crédits
2010	1 136 552 000,00
2011	783 905 000,00
2012	6 038 307 000,00
2013	7 541 188 000,00
2014	7 533 762 000,00
2015	2 640 890 000,00
2016	3 393 140 000,00

Sources : Budgets primitifs de l'Université d'Antananarivo

Au vu de ce tableau, en 2016, les crédits relatifs au paiement des dépenses en eau et électricité s'élèvent à Ariary 3 393 140 000,00 alors que les impayés s'élèvent à Ariary 3 225 016 397,00. De ce fait, il s'avère que les crédits arrivent bien à couvrir les impayés de l'entité. Pourtant, suite aux entretiens avec les responsables, l'existence de ces impayés est justifiée par le comportement des ordonnateurs des départements concernés qui n'effectuent pas le mandatement de ces dépenses. En conséquence, les impayés se cumulent chaque année. Il va sans dire que l'utilisation des crédits correspondants aurait pu permettre de réduire le montant des impayés de l'Université.

Toutefois, l'entretien avec les responsables a révélé qu'un département, la Faculté des sciences, effectue quand même le paiement de ses dépenses en eau et électricité mais le montant ne représente qu'une infime partie du montant total des impayés de l'Université. De 2014 à 2016, 19 millions d'Ariary ont été payés par ce département.

d) Les Collectivités Territoriales Décentralisées

En se référant au tableau supra, les Collectivités Territoriales Décentralisées, en particulier les Communes, doivent à la JIRAMA un montant total de 25,6 milliards Ariary. Il est à noter que, lors de la facturation, la société collecte au profit des communes des « taxes communales » et des « surtaxes communales ». La destination desdites taxes et surtaxes peut être résumée comme suit :

- taxes communales : supporte les consommations en eau et électricité des Communes ;
- surtaxes communales : permet de faire face aux travaux réalisés.

En effet, l'Instruction interministérielle n°001/MBDPA-MEM/SG/DG.Dec du 20 avril 1998 réglementant les modalités de fixation et de gestion des taxes communales et surtaxes sur l'eau et l'électricité précise que les produits des taxes et surtaxes sont affectés au paiement des factures communales d'eau et d'électricité. Ainsi, d'une manière générale, les factures des Collectivités sont supportées par lesdites taxes et surtaxes.

Pourtant, au regard des états fournis par les responsables, il apparaît que des arriérés de paiement sont enregistrés au niveau de la JIRAMA, comme le montre le tableau qui suit :

TABLEAU N° 24 : TAUX DE COUVERTURE DES PRODUITS DE TAXE ET SURTAXE PAR RAPPORT AUX IMPAYEES (SITUATION A FIN JUIN 2016)
(en Millions d'Ariary)

Direction Interrégionale	Solde des Taxes	Montant des factures JIRAMA restant en souffrance	Taux de couverture
ANTSIRABE	1,87	1,03	181,68%
ANTSIRANANA	3,66	2,09	175,30%
FIANARANTSOA	1,65	0,87	188,34%
MAHAJANGA	2,25	3,19	70,46%
TANA	16,24	11,29	143,87%
TOAMASINA	1,10	0,58	189,30%
TOLIARY	1,24	1,41	88,27%
TOTAL GENERAL	28,01	20,46	136,89%

Sources : JIRAMA

Ainsi, même si lesdits arriérés sont dans l'ensemble totalement couverts par les taxes et surtaxes communales collectées par la JIRAMA, ils ne peuvent être apurés en l'absence d'émission d'un ordre de prélèvement par les responsables des Collectivités concernées. Cependant, des efforts ont été effectués pour apurer ces arriérés, en communiquant trimestriellement aux Communes les états des paiements des factures de ces dernières.

En conséquence, bien que les Communes tardent à communiquer les ordres de prélèvement entraînant des retards de paiement et une augmentation des impayés qui sont d'un montant assez important, les arriérés des Collectivités ne semblent pas constituer un problème majeur pour la société. Néanmoins, un apurement des créances des Collectivités est souhaitable afin que la situation comptable reflète la réalité de la situation existant entre la JIRAMA et les Collectivités.

Selon les responsables, une mesure a été prise sur l'intensification de l'établissement de l'ordre de prélèvement par les Communes. Le résultat peut se faire sentir puisque le trois quart de l'encaissement dans la catégorie 50, aux environs de 5 milliards pour le mois de Juillet 2017, est constitué par le paiement par Ordre de Prélèvement.

e) Le Centre Régional des Œuvres Universitaires d'Antananarivo (CROUA)

La gestion du paiement des dépenses de la JIRAMA au niveau du CROUA se divise en deux procédures distinctes :

- la première concerne les dépenses de la Direction du CROUA (au niveau du siège) où les dépenses en eau et électricité sont prévues dans le budget de l'entité, inscrites dans le compte 6061 « Electricité et Eau ». A cet effet, ci-après un tableau récapitulant les crédits inscrits pour les dépenses en eau et électricité pour les années 2010 à 2015 :

TABLEAU N° 25 : MONTANT DES CREDITS OUVERTS DE 2010 A 2015 AU NIVEAU DU CROUA

(en Ariary)

Années	Crédits définitifs
2010	4 000 000,00
2011	4 000 000,00
2012	13 500 000,00
2013	7 000 000,00
2014	5 000 000,00
2015	6 000 000,00

Sources : Comptes administratifs CROUA

Ainsi, pour la Direction du CROUA, aucun arriéré de paiement n'est enregistré pour les dépenses en eau et électricité.

- la deuxième procédure concerne les dépenses des cités universitaires : les entretiens avec les responsables ont permis de savoir que les impayés enregistrés au niveau du CROUA concernent les dépenses en eau et électricité de cinq (05) cités universitaires à Antananarivo, à savoir Ankatso, Ambatomaro, Vontovorona, Ambohipo et Ambolokandrina.

De 2010 à 2015, les détails des impayés sont présentés dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 26 : ETAT DES IMPAYES DES CITES UNIVERSITAIRES DE 2010 A 2015

(en millions d'Ariary)

Impayés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ankatso	2 441	3 294	3 145	2 839	2 934	2 800
Ambatomaro	68	89	105	155	111	119
Vontovorona	1 042	917	1 020	1 070	1 161	1 173
Ambohipo	1 283	ND ²⁹	ND	ND	ND	ND
Ambolokandrina	22	ND	ND	ND	ND	ND
TOTAL	4 855	4 299	4 270	4 063	4 206	4 092

Sources : Etats de rapprochement CROUA-MFB

Pour les années 2011 à 2015, les impayés concernant les cités universitaires d'Ambohipo et d'Ambolokandrina n'ont pas été disponibles.

Au vu du tableau, de 2010 à 2015, le total des impayés s'élève toujours à plus de 4 milliards d'Ariary. De plus, suivant les données obtenues au sein de la JIRAMA, à fin juillet 2016, le CROUA enregistre 22 823 580 886 Ariary de cumul d'impayés. Ces impayés se justifient par le fait qu'aucun crédit relatif au paiement des dépenses en eau et électricité des cités universitaires n'est inscrit dans le budget du CROUA. En effet, bien que la gestion des cités universitaires revienne au CROUA, les dépenses en eau et électricité de ces cités ne relèvent pas de l'entité. Ces dépenses sont normalement supportées par le crédit de fonctionnement du Ministère de l'Enseignement Supérieur. Et en cas d'insuffisance de crédits, c'est le Ministère des Finances et du Budget qui prend en charge le paiement. En conséquence, le montant des impayés se cumulent chaque année.

²⁹Données non disponibles

En définitive, et pour conclure cette partie sur les clients « Administration », si l'on prend comme hypothèse que la JIRAMA effectue des opérations de recouvrement des impayés de la clientèle « Administration » ou que l'Administration a l'initiative d'apurer ses impayés d'un montant s'élevant à Ariary 176 891 381 145 au mois de juillet 2016, cela pourrait améliorer d'une manière conséquente la trésorerie de la société.

Lors de la réunion de clôture, les responsables ont fait savoir qu'il existe une caisse au niveau du Ministère des Finances et du Budget destinée au paiement des fournisseurs de la JIRAMA via ces comptes « eau et électricité ».

f) Les clientèles « Particuliers » et « Industriels »

De 2010 à 2015, les impayés de ces deux types de clientèle représentent en moyenne 26% de la totalité des impayés de la JIRAMA.

Les documents produits par la JIRAMA sur l'état des impayés à fin juillet 2016 montrent que le total des impayés de ces deux catégories de clients s'élevait à Ariary 35 301 147 939.

L'existence de ces impayés peut s'expliquer par :

- la considération des cas sociaux par la JIRAMA;
- la mauvaise foi des abonnés qui ne veulent pas payer leur consommation ou la non réception des factures ;
- l'existence des interventions dans le but de ne pas payer les factures.

En outre, l'importance des impayés de toute la clientèle de la JIRAMA peut aussi provenir de la JIRAMA elle-même, comme :

- la non application de manière rigoureuse des procédures de recouvrement par la JIRAMA, entre autres, le manque de suivi de paiement des factures, surtout pour les clients « Administration » ;
- l'existence d'agents de coupure corrompus et le vol interne au sein de la JIRAMA (« petit JIRAMA dans JIRAMA ») : les rapports d'audit interne de l'entité sur les gestions sous revue relatent fréquemment des cas d'acquisition frauduleuse de courant électrique, de branchements illicites, de ventes irrégulières de compteurs neufs par des agents de la société, de factures impayées sans qu'il y ait pour autant ni coupure, ni dépose de compteur, ni transfert en contentieux, de consommation facturée sur des compteurs grillés, de clients ayant des arriérés de paiement mais qui sont toujours actifs.

Au final, il convient de réitérer que le volume considérable des impayés des clients de la JIRAMA entraîne un manque à gagner énorme pour la société, impactant ainsi sa situation financière car les créances clients ne cessent d'augmenter.

Dores et déjà, des dispositions ont été déjà entreprises par la société pour améliorer le recouvrement des factures :

- l'acceptation de certaines négociations avec les clients pour reporter ou échelonner le paiement des factures plutôt que de procéder à la coupure ou à la dépose du compteur ;
- l'amélioration des systèmes informatiques utilisés pour le rapprochement des paiements effectués par les abonnés via opérateurs mobiles ;

Bonnes Pratiques

La JIRAMA a mis en place différents procédés et moyens en vue de recouvrer au mieux ses créances clients.

Parmi ces procédés, on peut relever ceux permettant d'obtenir l'engagement du client à régler ses factures, notamment à travers la signature d'une lettre d'engagement.

- la signature de conventions avec certaines sociétés comme Telma, Orange, Airtel,é pour centraliser le paiement des factures d'électricité ;
- l'émission des factures de rappel de consommation ;
- l'existence des opérations de ratisage ;
- le renflouement des caisses de la société par les frais de gestion obtenus dans le cadre des ordres de recettes de la SAMVA et du Fonds National de l'électricité (ou FNE) ;
- les actions de recouvrement ponctuel sur les abonnés ayant au moins deux impayés ou pour les impayés à gros montant ;
- les missions dans les provinces en collaboration avec la Direction de l'Audit Interne ;
- la collaboration avec l'Administration notamment le Trésor pour apurer les impayés par rapport aux crédits alloués à chaque département ;
- la coopération avec un prestataire privé pour les actions sur les créances non prescrites.

Dans ses réponses au rapport provisoire, la JIRAMA a mis l'accent sur « la responsabilisation des responsables par Centres comme la détermination de l'objectif d'encaissement à atteindre mensuellement, et ce, non seulement pour pouvoir mesurer la performance de chaque Centre mais surtout de détecter les éventuels problèmes entravant les actions de recouvrement ». En effet, des mesures sont actuellement prises, comme l'application des sanctions positives pour les Centres performants et négatives pour les Centres à faible performance.

1.4.4. Suspension du transfert des dossiers en contentieux

La situation des créances en contentieux dans le portefeuille de la JIRAMA se présente comme suit de 2010 à 2015 :

Tableau n° 27 : Situation des créances en contentieux par année (2010 à 2015)

Libellés	Montant des créances en contentieux (en Ariary)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Créances en contentieux	10 694 935 755	14 251 898 014	17 261 661 626	22 474 050 888	40 207 583 209	21 449 153 116
Encaissement effectué	25 923 670	30 502 306	68 423 463	42 322 420	46 465 159	21 014 012
TOTAL	10 669 012 085	14 221 395 708	17 193 238 163	22 431 728 468	40 161 118 050	21 428 139 104

Sources : JIRAMA, portefeuille 2010 à 2015

Ce tableau montre que des encaissements sont quand même réalisés sur les créances en contentieux bien qu'ils soient minimes, de l'ordre de 0,20% par rapport à la totalité des créances.

La gestion des dossiers contentieux a fait l'objet de beaucoup de changement ces dernières années. En effet, la suspension de toutes activités contentieuses avait été appliquée en 2007 suite à la décision des dirigeants à cette époque mais elles avaient été reprises en 2009.

En 2013, les transferts en contentieux sont de nouveau suspendus. Cette décision a été prise d'un commun accord entre la Direction Commerciale et la Direction Financière suivant la note DGAA/DFIN/DCOMM/N°1975/2013 du 08/10/2013. Une telle décision a été prise pour

mieux observer la situation des impayés de la société puisque certaines agences ont tendance à transférer en contentieux leurs créances afin de refléter une bonne image de leur exploitation.

En tout état de cause, la suspension du transfert en contentieux suppose la non application des procédures mises en place, favorisant ainsi le gonflement de la situation des impayés, entraînant une situation erronée des créances saines.

Néanmoins, la JIRAMA essaie toujours de négocier avec les abonnés avant de transférer les créances en contentieux.

En effet, dans la pratique, la gestion des clients devant être transférés en contentieux est procédée comme suit :

- après la dépose compteur, le client doit établir une lettre d'engagement auprès de son agence s'il veut que le compteur soit rétabli ;
- l'agence envoie cette lettre au service contentieux de la Direction Commerciale ;
- le suivi du paiement est effectué par le service contentieux ;
- après paiement intégral des créances, le compteur est rétabli.

De ce fait, il est recommandé de renforcer le suivi du transfert en contentieux pour que les créances de la société reflètent la réalité.

En réponse à ces constats, la JIRAMA affirme que « le menu informatique et le mouvement permettant le transfert a été déjà désactivé depuis l'apparition de la note n° DGAA/DFIN/DCOMM/N°1975/2013 du 08 octobre 2013. Donc, l'opération relative au transfert est pratiquement impossible ».

1.4.5. Recommandations sur la gestion commerciale

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

- *l'application stricte des procédures de recouvrement des impayés tous clients confondus (de la phase de coupure au contentieux), la poursuite des actions journalières et périodiques de recouvrement, le maintien des efforts effectués en matière de ratissage, le renforcement du suivi des clients et du contrôle périodique de la Direction de l'Audit Interne au sein de la société ;*
- *l'application du Décret n°2016-075 du 03 février 2016 déterminant les droits et avantages attribués aux anciens Chefs d'Institution en ce qui concerne le délai de prise en charge des anciens Chefs d'Institution ;*
- *la formalisation en détails du paiement échelonné en matière de recouvrement des créances et le rétablissement de la phase contentieuse en matière de recouvrement des créances ;*
- *le renforcement de la confrontation des situations des impayés de la JIRAMA avec le Trésor ;*
- *l'incitation de l'administration centrale et de l'administration publique en général à utiliser pleinement les crédits qui leur sont alloués par l'Etat pour le paiement en eau et électricité de la JIRAMA ;*
- *la poursuite des relances et du recouvrement des créances des clients « Administrations » étant donné l'importance des arriérés de paiement de l'Administration envers la société ;*
- *le transfert en contentieux des clients « Administrations » ou toute autre mesure incitative de paiement dans leur procédure de recouvrement ;*
- *le renforcement de compétences en matière de contentieux pour les responsables en charge du transfert en contentieux.*

1.5.GESTION FINANCIERE

En 2012, suivant un classement établi par la Direction des Grandes Entreprises de la Vice-Primature chargée de l'Economie et de l'Industrie, la JIRAMA figure parmi les cent premières entreprises de Madagascar. En effet, au vu de son chiffre d'affaires, ledit classement positionne la JIRAMA comme la quatrième plus grande entreprise du pays derrière trois sociétés pétrolières que sont JOVENNA Madagascar, GALANA Distribution Pétrolier et TOTAL Madagascar SA.

Paradoxalement, malgré l'importance des ressources dont elle peut disposer, la société d'Etat est confrontée depuis plusieurs années à une situation financière délicate caractérisée par :

- une forte dépendance aux aides financières de l'Etat ;
- une structure financière précaire et d'importants déséquilibres financiers ;
- des pertes importantes sur plusieurs exercices consécutifs.

1.5.1. Un recours permanent aux aides de l'Etat

L'Etat a consenti d'importants appuis financiers pour faire face aux difficultés rencontrées par la JIRAMA. Pour les années 2012 et 2013, les montants des aides accordées par l'Etat sont estimés respectivement à 149 milliards Ariary (soit environ 67,7 millions USD) et 161 milliards Ariary (équivalent à 73,2 millions USD)³⁰. En 2014, ce soutien atteint 427 milliards Ariary, soit l'équivalent de 170 millions USD³¹. Ainsi, l'Etat participe à la prise en charge de différentes dépenses de l'entreprise notamment le paiement des fournisseurs de la société, en particulier les fournisseurs d'énergie et les loueurs de groupes, ou le règlement des traites en carburant auprès des sociétés pétrolières.

L'Etat supporte également d'autres charges telles que les pertes de changes liées à l'application d'un taux de change préférentiel pour l'importation de produits pétroliers. De même, des avantages tels que la suspension des Droits et Taxes à l'importation (DTI) ont aussi été accordés aux compagnies pétrolières pour l'importation de Fuel-oil et de Gas-oil pour la JIRAMA³².

Les aides de l'Etat à destination de la JIRAMA sont, entre autres, justifiées par d'importants écarts entre les encaissements reçus par la société et les paiements que celle-ci doit effectuer. A titre d'exemple, en 2012, les charges mensuelles auxquelles la JIRAMA doit faire face s'élèvent en moyenne à 39 milliards Ariary contre des encaissements moyens de seulement 26 milliards Ariary par mois, selon le Trésor Public. Il en résulte un gap mensuel de trésorerie d'environ 13 milliards Ariary³³ à trouver.

L'octroi desdites aides ont une influence conséquente tant sur les finances de l'Etat que sur celles de la JIRAMA. Hormis son poids pour les finances publiques et ses conséquences probables pour l'équilibre de la trésorerie de l'Etat, les dépenses et manques à gagner qui en résultent représentent des sommes considérables pouvant potentiellement être allouées pour financer d'autres projets utiles au développement de Madagascar.

Au niveau de la JIRAMA, les contributions reçues de l'Etat ne constituent pas des « subventions ». Elles sont comptabilisées dans les comptes courants des associés soit des

³⁰ Madagascar - Note de politique du secteur électrique

³¹ Madagascar : examen de la politique d'investissement, Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED)

³² Revue Tahiry n°32, juin 2013, Direction Générale du Trésor, Ministère des Finances et du Budget

³³ Revue Tahiry n°32, juin 2013, Direction Générale du Trésor, Ministère des Finances et du Budget

avances consenties par l'État pour pallier aux insuffisances de la trésorerie de la société. Les avances constituent alors une dette que la JIRAMA doit, à terme, rembourser.

1.5.2. Une structure financière et un équilibre financier à redresser

L'analyse basée sur la variation du Fonds de roulement (FR), du besoin en fonds de roulement (BFR) et de la Trésorerie nette (TN) de la société à travers l'examen de certains postes constituant les états financiers ainsi qu'à l'aide des différents ratios a permis de dégager la situation critique des états financiers.

La structure financière de la JIRAMA se présente ainsi pour les exercices de 2009 à 2015 :

TABLEAU N° 28 : STRUCTURE FINANCIERE DE LA JIRAMA DE 2009 A 2015

(En millions d'Ariary)

RUBRIQUES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
A- capitaux permanents	740 467	717 940	606 899	480 307	296 015	73 477	-163 009
B- immobilisations	535 482	564 983	601 466	653 544	680 327	702 782	727 541
C- fonds de roulement (FR) = A ÷ B	204 985	152 957	5 434	-173 237	-384 312	-629 305	-890 550
D- actif courant d'exploitation	163 639	183 528	202 252	198 429	220 723	255 212	288 334
E- passif courant d'exploitation	133 443	135 948	306 566	509 854	774 408	1 107 847	1 457 797
F-besoin en fonds de roulement d'exploitation = (D-E) ou BFRE	30 196	47 581	-104 314	-311 425	-553 686	-852 635	-1 169 462
G- actif courant hors exploitation	30 413	46 492	80 987	122 163	167 763	225 118	272 094
H- passif courant hors exploitation	573	749	3 864	8 287	12 627	17 776	8 862
I-besoin en fonds de roulement hors exploitation = (G-H) ou BFRHE	29 840	45 743	77 123	113 876	155 136	207 343	263 232
J- BFR = BFRE + BFRHE	60 036	93 324	-27 191	-197 549	-398 550	-645 293	-906 230
TRESORERIE NETTE = FR ÷ BFR	144 949	59 633	32 624	24 312	14 238	15 988	15 680

Sources : Etats Financiers JIRAMA 2009 à 2015

a) En ce qui concerne le Fonds de roulement (FR) :

Pour la JIRAMA, le FR était négatif à partir de l'année 2012 et cela a continué à se détériorer jusqu'en 2015 avec un FR de - 890 milliards Ariary. Cette situation est due particulièrement à un résultat net de plus en plus négatif durant les exercices sous revue, entraînant ainsi une détérioration des capitaux propres de la société. L'importance du résultat net négatif est due généralement à un chiffre d'affaires qui n'arrive plus à couvrir les achats et les charges de la société. De ce fait, les capitaux permanents de la société n'arrivent plus à financer les valeurs immobilisées.

De plus, avec un ratio d'autonomie financière (capitaux propres/Dettes à long terme) inférieur à 1 à partir de l'année 2011, les capitaux propres de la société ne couvrent plus l'ensemble des dettes contractées, dévoilant ainsi une situation critique pour la société.

b) Le Besoin en Fonds de roulement (BFR) :

➤ **Les actifs courants**

De 2009 à 2015, les actifs courants sont généralement composés des créances clients. En effet, ces dernières représentent en moyenne 60% des créances totales de la société. Une situation qui semble normale du fait que la production de la JIRAMA, notamment l'électricité, ne fait pas l'objet de stockage.

Ci-après un tableau récapitulant les actifs courants de la société pour les exercices 2009 à 2015 :

TABLEAU N° 29 : DETAILS DES ACTIFS COURANTS DE 2009 A 2015

(En millions d'Ariary)

ACTIFS COURANTS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ACTIFS COURANTS D'EXPLOITATION							
Matières et fournitures consommables	34 271	42 540	49 658	43 437	44 839	43 103	40 274
En cours de production	1 242	847	1 304	1 144	2 302	2 836	3 180
Marchandises à l'extérieur	20 857	1 662	888	450	355	0	1 173
Clients et autres débiteurs	107 269	138 480	150 402	153 398	173 226	209 273	243 707
TOTAL ACTIFS COURANTS EXPLOITATION	163 639	183 528	202 252	198 429	220 723	255 212	288 334
ACTIFS COURANTS HORS EXPLOITATION							
Autres créances et actifs assimilés	30 413	46 492	80 987	122 163	167 763	225 118	272 094
TOTAL ACTIFS COURANTS HORS EXPLOITATION	30 413	46 492	80 987	122 163	167 763	225 118	272 094
TOTAL ACTIFS COURANTS	194 052	230 021	283 240	320 592	388 485	480 330	560 428

Sources : Etats Financiers JIRAMA 2009 à 2015

Au vu de ce tableau, il est constaté que les créances clients n'ont cessé d'augmenter chaque année, soit une hausse de plus de 180% de 2009 à 2015. L'augmentation continue de ces créances s'explique par l'importance des impayés enregistrés. La note n° RJ/003/D.DAV/06 du 06 juin 2006 portant paiement des factures précise un délai court pour le paiement des factures. Pourtant, dans la réalité, les délais de règlement des clients sont en moyenne de 122 jours.

➤ **Les passifs courants**

Les passifs courants de la société sont constitués majoritairement par les dettes fournisseurs, représentant en moyenne 99% des dettes de la société. A cet effet, ci-après un tableau récapitulant les passifs courants pour les exercices de 2009 à 2015 :

TABLEAU N° 30 : DETAILS DES PASSIFS COURANTS DE 2009 A 2015

(En millions d'Ariary)

PASSIFS COURANTS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PASSIFS COURANTS D'EXPLOITATION							
Fournisseurs et comptes rattachés	133 410	135 610	305 003	507 824	772 986	1 106 116	1 456 261
Provisions et produits constatés d'avance -passifs courants	33	337	1 563	2 029	1 422	1 731	1 536
Total passifs courants d'exploitation	133 443	135 948	306 566	509 854	774 408	1 107 847	1 457 797
PASSIFS COURANTS HORS EXPLOITATION							
Dettes court terme - partie court terme de dettes long terme	573	749	3 864	8 287	12 627	17 776	8 862
Total passifs courants hors exploitation	573	749	3 864	8 287	12 627	17 776	8 862
TOTAL PASSIFS COURANTS	134 016	136 697	310 430	518 141	787 035	1 125 623	1 466 659

Sources : Etats Financiers JIRAMA 2009 à 2015

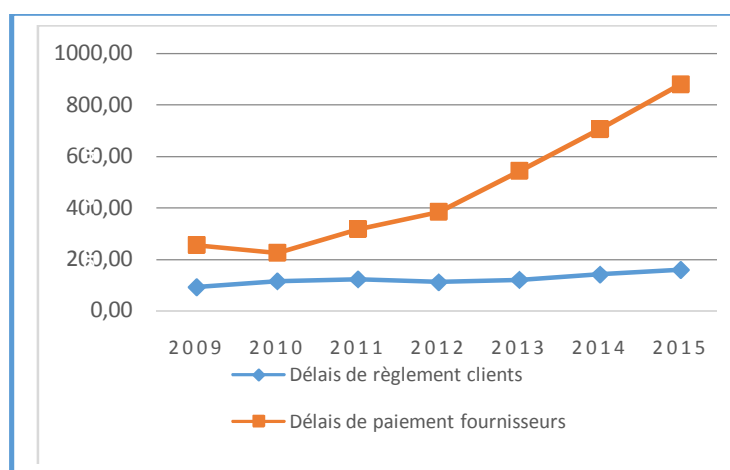
Au vu de ce tableau, il est observé que les dettes fournisseurs n'ont cessé d'augmenter de 2009 à 2015, ce, dû aux prix appliqués par les fournisseurs dans les contrats conclus entre les deux parties et à la baisse du pouvoir de négociation de la JIRAMA envers ses fournisseurs. Cela impacte ainsi la trésorerie de la société et entraîne un retard de paiement des fournisseurs de plus en plus important durant les exercices sous revue.

En outre, constat est fait que le délai moyen de règlement des clients est largement inférieur au délai de règlement des fournisseurs, ce dernier augmentant plus vite que le premier. En effet, rien qu'en 2015, le délai moyen de règlement des clients était de 158 jours alors que le délai de règlement des fournisseurs était de 721 jours.

On peut tirer que le BFR négatif, à partir de 2011, est justifié par des encaissements des clients plus rapides que les décaissements envers les fournisseurs. Ce BFR négatif traduirait l'existence de ressource de financement disponible pour la société, qu'aucun besoin financier ne serait généré par l'activité et l'excédent de ressources dégagé permettrait d'alimenter la trésorerie nette de l'entreprise.

Toutefois, cette situation n'est pas reflétée dans les activités de la JIRAMA car elle se trouve, actuellement, dans une situation de trésorerie très délicate.

GRAPHIQUE N° 7- COMPARAISON DES DELAIS MOYENS DE REGLEMENT CLIENTS ET FOURNISSEURS



Sources : Calcul à partir de documents de la JIRAMA

c) La Trésorerie Nette (TN) :

Avec un besoin en fonds de roulement largement négatif par rapport à son fonds de roulement, il devrait en ressortir une trésorerie nette positive. Mais force est de constater que la trésorerie nette n'a cessé de diminuer de 2009 à 2015 avec une baisse de 89%.

Ainsi, la situation financière de l'entreprise semblerait saine étant donné qu'elle se trouverait en mesure de financer des dépenses nouvelles sans avoir recours à un mode de financement externe. Pourtant, la réalité en est tout autre puisqu'en l'état actuel des choses, la situation financière est très critique et la société ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire face à ses besoins.

En définitive, l'équilibre financier du haut du bilan n'est pas respecté car les capitaux appelés à financer les immobilisations ne sont plus disponibles. Ainsi, un redressement de la structure financière et de l'équilibre financier de la société est primordial.

Le redressement est déjà au cœur des préoccupations de la société, en effet, un business plan pour les années 2017 à 2020 est en cours d'élaboration actuellement afin de rétablir l'équilibre opérationnel de la société. Le document précise l'accentuation des efforts sur la diminution des subventions de l'Etat et sur l'augmentation des recettes tout en renforçant les recouvrements et en prévoyant l'effectivité de la hausse des tarifs.

1.5.3. Des pertes importantes liées à l'augmentation rapide des charges

A partir de 2010, la JIRAMA a connu une détérioration continue de ses résultats, reflète de sa faible performance. L'évolution desdits résultats ainsi que leur structure sont récapitulées dans le tableau qui suit :

TABLEAU N° 31 : EVOLUTION DES RESULTATS DE LA JIRAMA DE 2009 A 2014

(en milliards d'Ariary)

Rubriques	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat d'exploitation	54,31	-79,89	-170,31	-197,77	-231,30	-255,64
Résultat financier	10,09	-1,25	-5,02	-8,11	-7,49	-39,22
Résultat exceptionnel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Résultat avant impôt	64,41	-81,14	-175,33	-205,88	-238,79	-294,86

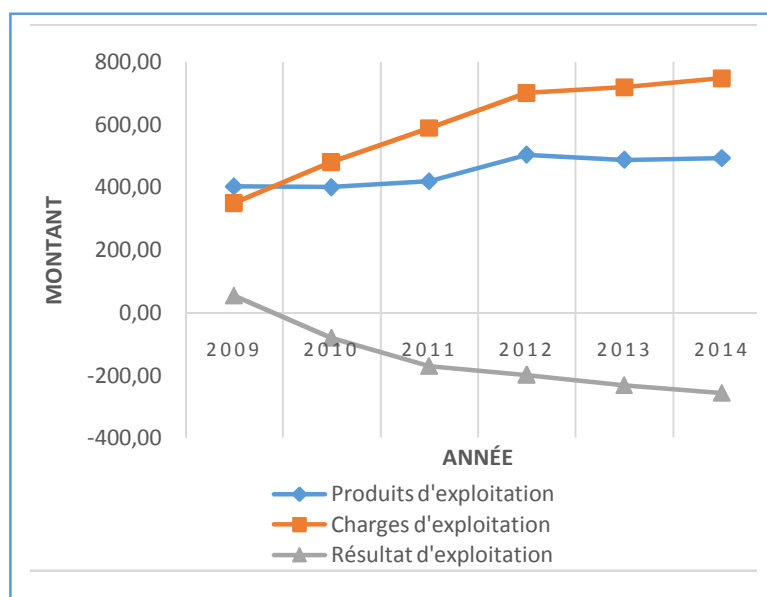
Sources : Etats financiers de la JIRAMA, gestions 2010 à 2014

Au vu de ce tableau, entre 2009 et 2014, les résultats avant impôt de la JIRAMA accusent une nette détérioration de 558%. Cette mauvaise performance est essentiellement due au résultat d'exploitation lequel enregistre un recul de 571% sur cette période.

Les charges de la JIRAMA ont progressé plus rapidement que ses produits : entre 2009 et 2014, les charges d'exploitation de la société ont augmenté de 114% alors que les produits n'ont connu qu'un accroissement de seulement 22%.

Il en résulte un déséquilibre progressif et constant entre les produits et les charges d'exploitation comme le montre le graphique ci-contre. En effet, l'ensemble des produits dégagés par la JIRAMA arrivent de moins en moins à couvrir l'ensemble de ses charges.

GRAPHIQUE N° 8-EVOLUTION DES PRODUITS ET CHARGES D'EXPLOITATION DE LA JIRAMA ENTRE 2009 A 2014



Sources : Etats financiers de la JIRAMA, gestions 2010 à 2014

Ainsi, en 2010, les produits d'exploitation de la JIRAMA couvrent environ 83% de ses charges d'exploitation. En 2014, lesdits produits ne permettent plus de couvrir que 66% desdites charges.

Cette situation met en lumière deux problématiques importantes, notamment la capacité de la société à générer des revenus suffisants lui permettant d'assurer l'exploitation normale de ses activités et à créer des richesses, d'une part, et la nécessité pour la société de maîtriser, voire de réduire, ses charges, d'autre part.

Par ailleurs, les comptes d'exploitation analytiques de 2011 à 2014 permettent de relever que les deux domaines d'activités de la JIRAMA, à savoir l'électricité et l'eau, présentent des situations en contraste. En effet, l'essentiel des pertes d'exploitation rapportées par les états financiers de la société se situent au niveau du domaine de l'électricité, soit 96% à 99% des pertes entre 2012 et 2014. En 2011, les activités relatives au domaine de l'eau affichent, sur le plan de l'exploitation, un résultat analytique positif de 710 millions d'Ariary.

Dès lors, il appert que les difficultés actuellement rencontrées par la JIRAMA sont essentiellement attribuables aux opérations relevant de la production, du transport et de la distribution de l'électricité. En conséquence, une attention particulière doit être accordée auxdites opérations en vue du redressement de la société.

En ce qui concerne la gestion financière, la JIRAMA a émis des réponses sur les points suivants :

- *Sur la dégradation continue des résultats de la JIRAMA : « Oui, effectivement c'est vrai ce que vous avez avancé, mais en étroite collaboration avec les bailleurs habituels, on va mettre en place différentes mesures de revitalisation pour avoir, dans les moyens termes, un équilibre opérationnel, estimé en 2020, tout en sécurisant les recettes et maîtrisant les dépenses d'exploitation » ;*
- *Sur l'absence de création de Valeur Ajoutée depuis 2011 : « Pour l'instant, aucune création des richesses n'a été constaté, mais vers l'horizon de 2020, avec toutes les mesures à mettre en œuvre, entre autres la réduction des charges de production, pardessus tout en combustibles (maximisation de l'utilisation du HFO, recours aux*

énergies renouvelables, *é*), avec les efforts pour maîtriser les pertes, il y aura un espoir de création de valeur ajoutée ».

- Sur l'absence d'Excédent Brut d'Exploitation depuis 2010 : « Oui, nous confirmons cette déclaration, car on n'a pas créé de richesses depuis 2010, et il n'y a conséquemment pas eu des excédents brut d'exploitation, qui entraînera une dépendance financière pour le gap de trésorerie ».
- Sur les capitaux propres (actifs nets) négatifs : « Une opération d'assainissement financier devrait être à faire dans les meilleurs délais ».
- Sur l'allongement du délai de paiement des fournisseurs : « C'est la suite logique du problème de trésorerie généré par la situation sus-énumérée, mais ça va se redresser, compte tenu des mesures entreprises de redressement ».

*

*

*

CHAPITRE 2. CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES - MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

La Cour des Comptes a procédé à l'examen de la gestion des ordonnateurs du Ministère de l'Éducation Nationale (MEN), une mission portant essentiellement sur le contrôle des marchés publics au titre de l'exercice 2015, en application des dispositions de l'article 280 de la loi organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant (LOCS).

Plusieurs insuffisances ont été relevées en matière de planification des marchés, en matière de conformité aux règles et aux procédures de passation des commandes publiques. Le MEN souffre aussi d'une faiblesse de contrôle de l'exécution des travaux et de livraisons des vivres dans les cantines scolaires. Par ailleurs, les règles d'éthique des marchés publics ont été rarement respectées. La réforme du système d'archivage a été initiée au moment du contrôle.

Au-delà des observations émises et des recommandations formulées par la Cour des Comptes pour améliorer la gestion et l'exécution des commandes publiques, les irrégularités et fautes commises ont conduit à la mise en jeu de la responsabilité de certains acteurs. Il a été procédé à la saisine du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière en raison de l'omission de l'application des prescriptions de la réglementation des marchés publics de la Personne Responsable des Marchés Publics. Il a été recommandé aussi à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) de suspendre, pendant une période déterminée, toute participation aux marchés publics de l'entrepreneur chargé des travaux de construction de 14 EPP.

Il a enfin été constaté un manquement aux obligations légales de la part des autorités du MEN au regard de la procédure applicable en matière de contrôle des ordonnateurs du budget de l'État. En effet, aucune suite n'a été donnée par les autorités du MEN au référé du Président de la Cour des Comptes sur les mesures et dispositions qu'il conviendrait de prendre immédiatement à l'encontre des dysfonctionnements administratifs et irrégularités de la gestion.

2-1. CADRE GENERAL

2.1.1. Contexte d'insertion du contrôle des marchés public du MEN

Le MEN a élaboré un Plan Intérimaire de l'Éducation (PIE) couvrant la période 2013-2015³⁴. Cette orientation consistait à donner aux décideurs un cadre et des outils pour les guider dans le pilotage du secteur éducatif, en identifiant les axes stratégiques, les objectifs et les indicateurs clés. Le périmètre du PIE s'est concentré sur le préscolaire, le primaire et le collège. Les trois premiers niveaux de scolarisation ont été considérés comme prioritaires. Le PIE est supposé être un outil permettant de pallier les insuffisances des infrastructures scolaires, et par la suite, d'améliorer le ratio élèves/salles de classe. Par ailleurs, pour contenir une forte recrudescence de l'exclusion scolaire, se traduisant par le défaut d'inscription et l'abandon scolaire, notamment après la crise, la poursuite de l'appui nutritionnel dans les zones à risque alimentaire s'est avérée inéluctable.

³⁴Lettre N°2012/051/MEN

2.1.2. Les critères de choix du contrôle de la gestion des marchés publics du MEN

Trois importants critères ont conduit la Cour à inscrire dans son Plan de Travail Annuel (PTA) 2017 cette mission de vérification auprès du MEN au titre de son exercice 2015.

Le premier critère touche à la préoccupation du Gouvernement au secteur éducatif, par le biais de la politique basée sur l'« *Éducation pour tous* ».

Le second correspond aux enjeux financiers des commandes passées par le MEN en 2015, vu que ce département disposait à cette époque d'un volume important de marchés de biens et services publics, s'élevant à Ar 13 021 138 377,19 (*treize milliards vingt et un millions cent trente huit mille trois cent soixante-dix sept Ariary dix-neuf*)³⁵.

Le troisième s'intéresse aux risques inhérents aux procédures d'exception optées par le MEN, sachant que 27% du montant total des marchés ont porté sur le type de marché de « *gré à gré* » tandis que 16% ont été consacrés aux catégories d'appel d'offres restreint (AOR)³⁶.

2.1.3. Les échantillons du contrôle

Deux échantillons ont fait l'objet du contrôle. Le premier concerne le marché de gré à gré relatif à la construction de quatorze (14) Écoles Primaires Publiques (EPP) à deux salles de classes pour les régions ANALAMANGA et ALAOTRA MANGORO. Ce marché s'élève à Ar 1 481 249 460,86 (*un milliard quatre cent quatre-vingt-un millions deux cent quarante-neuf milles quatre cent soixante Ariary quatre-vingt-six*). Il a été financé par des Ressources Propres Internes (RIP) et s'inscrivait dans le compte budgétaire 2432 "Bâtiments scolaires", Imputation 00 81 0 200 00000.

Toutefois, l'insuffisance des ressources nécessaires n'a pas permis à la Cour de réaliser des missions de vérification sur place des ouvrages de construction dans la région d'ALAOTRA MANGORO.

Le deuxième échantillon se rapporte à un marché d'appel d'offres restreint sur la fourniture de vivres pour les cantines scolaires dans la Circonscription Scolaire (CISCO) d'Antananarivo Renivohitra dont le montant s'élève à Ar 1 899 319 197 (*un milliard huit cent quatre-vingt-dix-neuf millions trois cent dix-neuf mille cent quatre-vingt-dix-sept*). Celui-ci a été financé par le Programme d'Investissement Public (PIP), sous l'imputation budgétaire 5 00 81 0 100 00000.

2.1.4. Méthodologie de contrôle

En application des articles 384 et 385 de la L OCS, le contrôle a été effectué sur place, sur la base des documents comptables et pièces justificatives accessibles et disponibles auprès du MEN. Le contrôle avait pour objet d'apprécier la qualité de l'organisation en place, de vérifier le respect des dispositions des textes législatifs et réglementaires, notamment le code des marchés publics et ses textes subséquents et d'examiner le respect des clauses contractuelles des marchés. En particulier, il s'agit de la loi n°2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des marchés publics et ses textes subséquents, notamment les décrets et arrêtés ainsi que les documents d'appui tels que les marchés et les contrats y afférents, les Cahiers de Clauses

³⁵ Source : site web de l'ARMP

³⁶ Même source d'informations

Administratives Générales (CCAG), Dossier d'Appel d'Offres (DAO), les Cahiers de Clauses Administratives Particulières (CCAP).

Le contrôle s'est inspiré aussi des normes ISSAI, cohérentes avec les principes fondamentaux de l'audit de conformité des normes internationales établies par les Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques (ISC).

Le contrôle a été sanctionné par le rapport N°09/17-RAP/ADM/APA du 18 décembre 2017, établi conformément aux règles de procédure applicable devant la Cour des Comptes. Les principaux destinataires du rapport ont été le Président de la République, le Premier Ministre, Chef du Gouvernement et le Ministre de l'Éducation Nationale. Ce dernier a été notifié par le Greffe le 1^{er} mars 2018 sous la référence n°09/18-CS/CC/Notif.

Enfin, un référé n° 01/18/RF du Président de la Cour des Comptes a été adressé à Monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale, en date du 20 février 2018, afin de pallier les insuffisances et irrégularités relevées.

2-2. **OBSERVATIONS DE LA COUR**

2.2.1. **Insuffisance de qualité du Système d'archivage**

Malgré un début de réforme en matière de gestion des archives, le système d'archivage du MEN souffre encore d'une insuffisance organisationnelle. Faute de local approprié aux archives, certains documents tels que les dossiers relatifs aux marchés publics, dont la gestion est antérieure à l'exercice 2012, ont été mal classés, éparpillés et entassés sur le sol.

GRAPHIQUE N° 9-ETAT DE CLASSEMENT DES DOSSIERS DE MARCHES PUBLICS



Cette façon de gérer les archives est loin de favoriser la sécurisation des documents administratifs et juridiques contre les éventuelles pertes, destruction, dissimulation ou vol, tout en rendant difficile toutes activités de contrôle ultérieur.

Nombreuses sont les conséquences de cette lacune de gestion, comme l'insatisfaction des demandes de renseignements adressée par la Cour aux responsables des marchés publics.

La Cour tient à rappeler la note n°01-MFB/ARMP/DG/CRR/SNR-08 du 17 avril 2008 portant précisions sur certaines dispositions de la Circulaire n°001-ARMP/DG/CRR/06 du 03 novembre 2006, en ces termes « (é) les attributions de l'Unité de Gestion de la Passation des Marchés Publics (UGPM) durant tout le cycle de vie d'un marché public : 2.5- Tenue de la documentation et de l'archivage : tenir à jour les archives, en version papier et électronique pour faciliter la collecte de toutes les informations lors des contrôles. Le classement devrait suivre les dates de chaque étape du processus, (é) ».

Il est recommandé de tenir systématiquement à jour les archives, en version papier et en version électronique en réalisant pour chaque marché des classements suivant les dates couvrant toutes les étapes du processus de passation des marchés.

2.2.2. Motif peu convainquant pour procéder à l'appel d'offre restreint (AOR)

Le MEN a eu recours à un AOR concernant le marché de la fourniture de vivres pour les cantines scolaires dans la CISCO d'Antananarivo Renivohitra. Comme motif de cette dérogation à la procédure de mise en concurrence, la PRMP a invoqué le cas d'urgence soutenue par une « Lettre informative du Conseil des Ministres relatif aux budgets nécessaires au lancement du programme de cantine scolaire ». Il faut signaler d'emblée que ladite lettre n'a jamais été présentée à la Cour malgré sa demande et sa relance.

La Cour souhaiterait rappeler quelques principes régissant les conditions sous lesquelles le cas d'urgence s'avérerait valable. En effet, d'après le Guide UGPM, établi par l'ARMP, le défaut de définition du besoin ne saurait justifier des dérogations de procédures, comme l'urgence impérieuse ou des circonstances imprévisibles qui seraient en réalité imputables à la faute ou carence de l'administration.

La Cour attire l'attention sur le fait que le recours à la procédure d'AOR ne doit donc pas résulter de toute volonté d'accélérer la procédure pour des raisons de convenance.

Il est recommandé de bien respecter les principes de mise en concurrence et de ne recourir aux procédures d'exception qu'en cas d'urgence avérée.

2.2.3. Lacunes dans l'organisation et la gestion de la Commission d'Appel d'Offre

a) Mauvaise composition de la Commission d'Appel d'Offre

L'examen des dossiers a mis en évidence une mauvaise composition des membres de la CAO. En effet, les Procès-verbaux de validation d'appel d'offre ont présenté des noms et signatures des personnes étrangères à la CAO, alors que ces dernières n'ont jamais fait l'objet d'une nomination par la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP).

Il convient de rappeler les dispositions de l'article 3 du Décret n°2006-344 du 30 mai 2006 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres (CAO) précisant que « les personnes siégeant comme membres de la CAO doivent préalablement avoir été désignées par la PRMP ».

Il est à rappeler également que, d'après l'esprit de cet article, toute intervention au sein de la CAO de toutes personnes autres que celles régulièrement nommées par la PRMP, pourrait exposer les membres de la commission à des pressions ou des influences.

La Cour recommande ainsi l'application stricte des dispositions réglementaires pour la régularité de la composition de la CAO.

b) Absence de rigueur pour inciter les membres de la CAO d'être assidus

Des absences répétitives ont été observées de la part de certains membres de la CAO. Toutefois, aucune prise de mesure n'a été diligentée de la part de la PRMP pour les inciter à être assidus aux séances d'examen des dossiers d'appel d'offre présentés par les soumissionnaires.

Pour cette raison, la Cour souhaite rappeler les termes de l'article 8 du décret 2006-344 sus-référencé, précisant que *"Chaque Membre de la CAO s'engage (é) à se rendre disponible pour les réunions de la CAO convoquées dans les formes décrites au présent décret. Toute absence doit être dûment justifiée par écrit dans les cinq jours de la connaissance de l'événement qui l'a motivé (é) "*.

Par ailleurs, la Cour recommande, en application de l'alinéa in fine de ce même article, à ce que la PRMP procède à la désignation d'un nouveau membre, en remplacement du membre défaillant, parmi les personnes proposées par l'Unité de Gestion de la Passation des Marchés.

c) Inobservation des règles d'éthique par certains membres de la CAO

Le contrôle a permis d'observer une faiblesse manifeste en matière de respect des règles d'éthique de la part des membres de la CAO. L'engagement sur l'honneur de respecter lesdites règles n'a pas été satisfait par certains membres de la CAO, alors qu'il s'agit d'une formalité substantielle par tout candidat à la CAO.

Il convient de rappeler qu'aux termes des articles 4, en son paragraphe 3 du décret n°2006-344 du 30 mai 2006 suscitée, indiquant que *"(é) Chaque candidat présenté doit dans tous les cas, s'engager par écrit à respecter le code d'éthique des marchés publics (é) »*.

Il est donc possible d'admettre que le système de gestion des marchés publics du MEN souffre d'un réel mécanisme de prévention contre des abus de toute nature ou des conflits d'intérêts.

Aussi, est-il recommandé d'exiger obligatoirement l'engagement par écrit de tout candidat à la CAO de respecter le code d'éthique des marchés publics.

d) Nombre insuffisant des membres de la CAO

Sur la décision n°15/2014/MEN/PRMP/Ni du 23 octobre 2014 portant nomination des membres de la Commission d'Appel d'Offres du MEN, au titre des travaux de construction des EPP, la PRMP a désigné seulement quatre personnes pour former les membres de la CAO.

La Cour estime devoir appeler l'attention des responsables que ladite composition ne satisfait pas l'article 3 du Code des Marchés Publics qui prévoit que *" La CAO est composée d'un président et de cinq membres désignés par la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP). (é) "*.

Par conséquent, il est recommandé à la PRMP de respecter le nombre indiqué par les dispositions légales, en désignant 5 membres dont elle préside au lieu de 4.

e) Insuffisance de pièces justifiant la solidité des expériences des membres de la CAO

Aucun document n'a été présenté pour justifier la solidité des expériences des membres composant la CAO. Une incertitude subsiste alors quant aux réelles capacités des responsables désignés de conduire des évaluations pertinentes des offres présentées.

La Cour attire l'attention sur la nécessité du respect de l'article 4, en son paragraphe 2, du décret n°2006-344 suscité, précisant que *"Chaque candidat proposé par l'Unité de Gestion de la Passation des Marchés doit posséder une expérience continue d'au moins deux ans en matière de marchés publics ainsi que d'une expérience suffisante dans l'un ou l'autre des secteurs suivants : droit, travaux, services( )".*

Il est donc recommandé d'exiger des preuves de justification des expériences des candidats appelés à devenir membres de la CAO

2.2.4. Des erreurs pouvant affecter la validité des actes établis

a) Présence de deux dates différentes sur un même procès-verbal

Il est observé lors de l'exploitation des pièces produites à la Cour la présence sur un même procès-verbal d'ouverture de pli de deux dates différentes, à l'en-tête et au pied de page. La Cour souhaite attirer l'attention des responsables au sein du MEN sur le fait que de telle discordance pourrait entacher la régularité et la sincérité des actes établis.

Aussi, est-il recommandé aux responsables de faire preuve de rigueur au moment de l'établissement des actes officiels tels que les PV.

b) Non- respect de la séquence d'éxecution des opérations

Dans un procès-verbal d'ouverture des plis, établi le 02 décembre 2014, il a été remarqué que les plis parvenus entre les mains des responsables ont été ouverts dans une intervalle de temps comprise entre 10h   12h30 alors que la validation du marché est intervenue, la même date, entre 10h   11h.

Il est à signaler que ce chevauchement d'opérations laisse entendre des actes établis par simple formalité administrative dans la phase d'ouverture des plis et dans la phase de validation.

La Cour recommande de veiller au respect de la séquence de l'éxecution des opérations

c) Absence de mentions obligatoires sur des pièces justificatives

Il a été relevé que les factures PROFORMA présentées par les trois candidats sont exemptes de dates, elles ne comportent pas non plus le visa du Contrôle Financier (CF). Cette situation justifie l'absence de contrôle des mentions obligatoires sur les pièces substantielles requises en matière d'engagement financier. Le doute est alors permis quant à la sincérité des informations contenues dans lesdits documents.

Ainsi, il est recommandé de bien s assurer que les pièces justificatives soient présentées en bonne et due forme et qu'elles soient établies conformément aux règles des procédures en vigueur.

2.2.5. Omissions des pièces substantielles et imprécisions de certains actes de marchés

a) Absence de souscription d'assurance

Le contrôle a permis de constater qu'il n'a été procédé à aucune souscription d'assurance au titre des travaux de construction des EPP dans la Région d'Analamanga et d'Alaotra-Mangoro. Cette omission présente un risque élevé aux ouvrages d'être couverts en cas de survenance de dommages au moment et après les travaux de construction.

Il est recommandé aux responsables de se conformer aux clauses prévues dans les contrats en matière de souscription d'assurance pour couvrir les ouvrages de tous risques de dommages.

b) Imprécision du contenu du Certificat de bonne fin des travaux

Sur le « Certificat de bonne fin des travaux », produit à la Cour, il a été seulement mentionné la réalisation des travaux de construction par l'entrepreneur pendant un délai de trois mois (03), soit 90 jours, sans fournir plus de détail sur l'obligation de parfait achèvement prévue dans le CCAG. Le Certificat établi ne permet pas de couvrir les défauts de conformité et désordres signalés par le maître de l'ouvrage pendant une période déterminée. Les responsables des marchés publics ne sont pas sans savoir que l'absence de formulation conformément aux clauses du contrat présente le risque de dégager gratuitement la responsabilité de l'entrepreneur au regard de ses obligations contractuelles, au dépens de l'État malagasy.

La Cour recommande ainsi de fournir des éléments d'informations complètes et précises en matière de garantie de parfait achèvement des travaux.

c) Absence de la « Fiche de réception technique »

L'examen des dossiers de construction des écoles a permis de relever que la « Fiche de réception technique » faisait défaut alors qu'elle constitue un élément substantiel de la réception provisoire des travaux. En effet, il s'agit d'un document de justification du contrôle opéré de façon contradictoire entre le maître d'ouvrage et le titulaire du marché sur la conformité aux normes techniques des travaux livrés. Cette lacune en matière de documentation de vérification laisse supposer la mise en œuvre d'une simple formalité de contrôle de la part du maître de l'ouvrage. Le doute est donc permis quant à l'effectivité de la certification des services faits.

En conséquence, la Cour recommande d'établir la « Fiche de réception technique », preuve de l'exercice contrôle, conformément aux procédures prévues dans les textes en vigueur et en particulier celles décrites dans les clauses des marchés publics.

d) Dépassement du délai de contrat de livraison des vivres scolaires

Le contrôle a permis de constater que les livraisons des vivres destinées aux Cantines scolaires ont pris environ 28 semaines, soit 196 jours. Toutefois, l'article 11.1 du CCAG a prévu que la livraison ne dépasse pas les (75) jours, à compter du lendemain de la date de notification de l'Ordre de Service de commencer les fournitures. Cela suggérerait une tolérance excessive à l'infraction aux clauses contractuelles ou alors un défaut de contrôle. En effet, en dépit de ce retard, au dépens de l'État, aucune mesure de sanction n'a été prise par l'autorité contractante à l'encontre de cette défaillance en matière de livraison.

La Cour recommande ainsi de veiller au respect des dispositions des CCAG et CCAP relatives au délai de livraison, notamment l'application d'amendes en cas de retard abusif ou répétitif.

2.2.6. Faiblesses sur la livraison et la gestion de stock des vivres scolaires dans les EPP

a) Magasin de stockage inapproprié à la conservation des vivres

A l'instar de l'EPP d'Ambohipo, les magasins de stockage ne sont pas destinés seulement aux vivres mais également aux matériels scolaires et outils didactiques. Cette condition de stockage des produits n'est pas du tout appropriée à une bonne conservation des denrées alimentaires. En outre, il faut souligner que dans ces conditions, les produits ne sont pas mis à l'abri des altérations ou des agressions des intempéries, insectes et ravageurs.

b) Insuffisance d'un mécanisme de suivi et contrôle des provisions

Certains documents importants comme les « Bons de Livraison » ou encore les « FICHE 4 », tenue par les responsables au niveau des écoles, font défaut au niveau des EPP. Pour cette raison, le suivi et contrôle des mouvements des entrées/sorties des stocks de produits s'est avéré difficile voire impossible, les produits livrés aux cantines scolaires ne correspondent pas totalement à ceux prévus dans le marché. Cette insuffisance favoriserait le détournement des produits ou toutes sortes d'abus des denrées alimentaires.

A ce titre, il convient de rappeler qu'aux termes de l'Article 16 Décret n° 2006- 343 portant instauration du Code d'éthique des marchés publics «*../.. les titulaires de marchés publics s'engagent expressément à faire preuve d'intégrité, d'honnêteté, de diligence, de transparence et de confidentialité en répondant notamment avec exactitude et objectivité aux renseignements sollicités par tout organe de la commande publique*».

Par ailleurs, il est évident d'affirmer que la non-conformité des produits livrés est imputable soit à l'absence de contrôle au moment des livraisons des produits soit à une convenue entre les parties contractantes.

c) Mauvaise qualité des denrées alimentaires

Il a été constaté que certaines denrées sont détériorées ou de mauvaise qualité telles que les voanemba et les haricots. Au moment de la descente dans les EPP d'Ankorondrano et de Soavimasandro, les vérificateurs ont pu établir que les produits ont été infestés d'insectes. Ce problème peut être attribué à la faiblesse d'un mécanisme de contrôle des produits livrés ou à une mauvaise condition de stockage des produits. L'hypothèse de consommation des produits avariés par les élèves n'est pas à écarter.

GRAPHIQUE N° 10- DENREES ALIMENTAIRES DANS LES CANTINES SCOLAIRES

Des haricots infestés des larves des insectes dans les Cantines scolaires: un risque de consommation de produits avariés par les élèves



De tout ce qui précède, la Cour recommande de doter les EPP des infrastructures de stockages appropriées et d’instituer un mécanisme de contrôle effectif de la livraison des produits tout en se conformant aux clauses des CCAG et CCAP.

2.2.7. Importantes lacunes en matière de construction des salles de classes

a) Absence du respect des normes de construction

Contrairement aux spécifications techniques décrites par le CCAP et le plan du marché, ayant prévu des constructions sur des terrains aménagés, les salles de classes des EPP d’Antanjombe Ambony et d’Ambohimanarina Ambatolampy ont été réalisées à l’été, sans aucune base juridique se traduisant par exemple par un avenant ou une clause additionnelle dans le contrat.

Faute d’une étude préalable, les contraintes et les imprévues ont rendu difficile la réalisation de manière appropriée des travaux. En prenant le cas de l’EPP d’Antanjombe, on peut citer l’accès difficile vers lieu de construction du bâtiment, nécessitant le passage dans les couloirs étroits le transport des matériels et matériaux de construction sur une distance d’environ 100 m.

Le problème pourrait être attribué aussi à cette tendance à vouloir tout honorer quantitativement, pour accroître la performance, sans pour autant garantir la qualité des travaux réalisés.

Construction de salle de classe à l'étage pour l'EPP d'Antanjombe Ambony: une perte d'investissement public



Toutefois, les conséquences sont nombreuses. L'investissement dans l'EPP d'Antanjombe Ambony constitue une perte pour la caisse de l'État pour la simple raison que l'ouvrage réalisé à l'étage ne peut pas servir de salles de classe, faute de système d'aération et de fenêtres. Par ailleurs, la construction à l'étage de l'EPP d'Ambohimananarina Ambatolampy a engendré d'autres problèmes tels que l'apparition de fissures séparant l'ancien ouvrage et la nouvelle construction à l'étage et l'insuffisance des poutres de soutien.

Les photos suivantes illustrent les problèmes de construction à l'étage de l'EPP mbohimananarina Ambatolampy.

Fissures aux bords des fenêtres du rez-de-chaussé



Fissures au niveau de la jointure entre la poutre et le seul poteau de support au rez- de chaussez



b) Violation du Code déthique de marché public

Il ressort des vérifications des travaux que plusieurs équipements restent encore à livrer. Toutefois, les travaux de construction ont été facturés au plein tarif par l'entrepreneur chargé de la construction. Les exemples suivant illustrent ces constats:

- Aucun aménagement nécessitant terrassement, débroussaillage-décapage, fouille en rigole ou en tranchée, remblai de terre franche en provenance déblai et évacuation de terre non utilisée, n'a été nécessaire pour les constructions des salles de classe des EPP d'Antanjombe Ambony et d'Ambohimananarina, alors que les factures y afférentes font apparaître un montant de Ar 1 353 910 pour ces travaux.
- Les EPP d'Anganomasina, Ivandry, Antanjombe Ambony, et Ambohitrinandriana sont dépourvus des plafonds en volige de pin, mais ces travaux ont été facturés à 10 000 Ariary le mètre carré.

- Les fenêtres sont en nombre insuffisant pour les EPP d'Antanjombe Ambony et Madera Namontana, mais les travaux ont été facturés au plein tarif.

Il s'agit d'une violation manifeste de l'éthique des marchés publics de la part du titulaire. En effet, aux termes des dispositions de l'article 16 Décret n° 2006- 343 portant instauration du Code d'éthique des marchés publics prévoyant que « *Les candidats et les titulaires de marchés publics s'engagent expressément à faire preuve d'intégrité, d'honnêteté, de diligence, de transparence et de confidentialité en répondant notamment avec exactitude et objectivité aux renseignements sollicités par tout organe de la commande publique* ».

Par ailleurs, l'autorité contractante, représentée par le PRMP n'a mis en œuvre aucune diligence pour garantir l'effectivité des travaux livrés et s'assurer de leur conformité aux documents contractuels.

Pour cette raison, il convient de rappeler qu'aux termes du premier alinéa de l'article 7 du Décret n° 2006- 343 portant instauration du Code d'éthique des marchés publics sur les devoirs à remplir par les membres du personnel participant effectivement à des activités de préparation, de passation, d'exécution, d'évaluation et de contrôle au titre de la commande publique « *Chaque membre de ce personnel remplit ses missions avec disponibilité, ponctualité, intégrité, impartialité, conscience, diligence, indépendance et confidentialité* ».

Enfin, la loi n°2004-006 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière du 26 juillet 2004 dispose en son article 8 que " *Est également passible de la même sanction, le fait par tout fonctionnaire, magistrat, militaire ou agent public, élu ou agent des Provinces Autonomes, des régions et des communes désignés à l'article 2 ci-dessus d'avoir : (é) procédé à une fausse certification de service fait (é), à une fausse attestation de réception de travaux*".

De tout ce qui précède, la Cour recommande de traduire devant le CDBF la PRMP du MEN. Il a été également recommandé à l'ARMP d'appliquer les dispositions de l'article 20 du Décret n° 2006- 343 suscité consistant à sanctionner le Titulaire des marchés de construction des EPP d'une exclusion temporaire de cinq ans.

c) Qualité déplorable des travaux

Des défauts de constructions ont été observés dans les différentes localités de construction des salles de classes. Les quelques cas suivants montrent ces problèmes.

- Les salles de classe ne sont pas équipées de plafonds pour les EPP d'Anganomasina, Ivandry, Antanjombe Ambony, et Ambohitrinandriana;
- L'absence de maîtrise de pose de bloc de porte pour les constructions des EPP à Andohatpenaka II, Ankadikely, Madera Namontana, Anganomasina, Ambohitrinandriana, Anosibe;
- La négligence dans la réalisation du dallage pour les EPP d'Anganomasina, Ivandry, Ambohitrinandriana, et d'Ankadikely;
- Les fenêtres dans les salles de classe sont en nombre insuffisant pour les EPP d'Antanjombe Ambony et Madera Namontana ;
- L'absence de la rampe pour les handicapés pour tous les EPP de la Région d'Analamanga;
- L'absence d'un système de regard pour récupérer les eaux de pluies.

Ces problèmes résultent de l'absence du respect des clauses fixant les normes techniques relatives à l'exécution des travaux. Ils peuvent être attribués aussi à un défaut de direction et contrôle des travaux dans les différents chantiers.

La Cour réitère les décisions visant la traduction devant le CDBF de la PRMP et la recommandation à l'ARMP de suspendre de tous marchés publics pendant cinq ans l'entrepreneur des travaux de construction des salles de classes. Ces mesures ne font pas obstacle à la mise en cause de la responsabilité des acteurs par d'autres poursuites à caractère civil ou pénal.

Les photos prises lors de la descente sur terrain permettent de justifier la présence de ces anomalies.

Problème de pose de bloc de la porte : toutes les EPP



Problème de dosage de ciments : d'Anganomasina, Ivandry, Ambohitrinandriana, et d'Ankadikely



Absence de regard pour récupérer les eaux de pluies : Toutes les EPP



Travaux de réfection du dallage à l'EPP de Soanavela Anganomasina coïncidant à la décente des vérificateurs de la Cour des Comptes



Gouttière de mauvaise qualité : Cas de l'EPP Anosibe



Absence de plafond en volige de pin : EPP Anganomasina, Ivandry, AntanjombeAmbony, et Ambohitrinandriana



2.2.8. Absence de réponse au référé du Président de la Cour des Comptes

Le Président de la Cour des Comptes a adressé à Monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale, en date du 20 février 2018 un référé n° 01/18/RF portant sur les mesures à prendre par le MEN afin de pallier les insuffisances et irrégularités constatées, en indiquant son objet, les références du Rapport de contrôle et les dispositions des textes applicables en la matière. Cette procédure a été mise en œuvre en application des dispositions de l'article 386 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.

En contrepartie, les autorités du MEN sont tenues de faire connaître à la Cour, dans un délai de trois mois de la notification les mesures prises, conformément aux termes de l'article 386, dernier alinéa et de l'article 387, premier alinéa, de cette même loi organique. Qui plus est, la transmission de l'ampliation de la réponse au Premier Président de la Cour Suprême, au Procureur Général de la Cour Suprême, au Ministre de la Justice, ainsi qu'au Ministre chargé des Finances, a été également prévue par le dernier alinéa de l'article 387 de la loi organique suscitée.

Toutefois, aucune manifestation de la part des autorités du MEN n'a été observée. Le référé de la Cour est resté sans suite au-delà du délai légal imparti par la Loi précitée. Aussi, la Cour se réserve sur les poursuites à venir dans le cadre de l'exécution des mesures, objet dudit référé. Néanmoins, il est primordial de remarquer que le non-respect des dispositions des articles 386 à 389 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 porte atteinte non seulement à la primauté du droit, mais favorise également une culture d'irresponsabilité au sein de l'administration publique en raison des multiples dérives de divers ordre constatés à l'occasion de la mission de contrôle.

De tout ce qui précède, la Cour des Comptes souhaite adresser une recommandation globale à l'endroit des destinataires des référés du Président de la Cour des Comptes, de se conformer aux dispositions législatives en la matière.

Il paraît judicieux de rappeler que la juridiction financière est investie légalement de la mission indépendante de contrôle des finances publiques, particulièrement de l'utilisation faite des deniers publics. L'audit de conformité des marchés publics, une technique utilisée dans le cadre du contrôle de la gestion des ordonnateurs, doit permettre d'orienter les ressources publiques dans la réelle satisfaction de l'intérêt général. La juridiction apparaît ainsi comme le bras séculier du gouvernement et du parlement pour prendre connaissance des réalités et pratiques de gestion au sein de l'administration. La Cour nécessite le soutien et l'appui inconditionnel de ces derniers afin de protéger l'intégrité financière et patrimoniale des personnes morales de droit public. Les résultats des travaux de vérification contribuent à l'effectivité de la performance des politiques publiques, favoriser le développement durable et accroître la confiance du public. Pour cela l'impact de ces contrôles doit être ressenti par la Société en générale et les sanctions prises à l'encontre des gestionnaires fautifs abouties.

TITRE II. JUGEMENT DES COMPTES DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DÉCENTRALISÉES

CHAPITRE 1. LES ACTIVITES JURIDICTIONNELLES

La mission juridictionnelle, bien qu'elle soit la plus ancienne exercée par la Cour, demeure essentielle pour assurer le contrôle de l'emploi régulier des fonds publics. Depuis leur création, les Tribunaux Financiers (TF) remplissent, pour les organismes publics relevant de leur champ de compétence, un rôle similaire à celui de la Cour, cette dernière étant la juridiction d'appel des jugements des TF.

L'article 276 de la Loi Organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant définit l'attribution juridictionnelle pour la Cour des Comptes et l'article 114 de la Loi n° 2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier pour les tribunaux financiers.

1.1.LA PRODUCTION DES COMPTES

En 2017, les comptes de gestion produits auprès de la Cour des Comptes sont au nombre de 163, tandis que ceux transmis aux Tribunaux Financiers se chiffrent à 118.

Par rapport à l'année 2016, une amélioration de la production des comptes a été observée en général, excepté les comptes des Etablissements publics. Sur les 204 Etablissements Publics Nationaux (EPN) recensés, 57 ont parvenu leurs comptes toutes gestions confondues. Aucun établissement public local n'a produit son compte de gestion.

Le tableau suivant synthétise la production des comptes par nature des organismes.

TABLEAU N° 32-SITUATION DES COMPTES PRODUITS

JURIDICTIONS	NATURE	COMPTES PRODUITS
COUR DES COMPTES	Budget Général de l'Etat	33
	Etablissements Publics à caractère Administratif	63
	Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial	35
	Etablissement Public Professionnel	17
	Sociétés à participation financière de l'Etat	11
	Etablissements Publics	2
	Autres (BIANCO, SAMIFIN)	2
	TOTAL	163
TRIBUNAUX FINANCIERS	Région	20
	Commune Urbaine	55
	Commune Rurale	43
	Etablissement Public Local	0
	TOTAL	118

Source : CGTP et Rapport d'Activité des TF

En ce qui concerne les comptes reçus à la Cour, 46 se rapportant à l'exercice 2016 sont produits dans les délais réglementaires et pour ce qui est des Tribunaux Financiers ils sont au nombre de 41.

S'agissant des Sociétés à participation financière de l'État dont plus de 50% du capital social sont détenus par l'État, seulement 9 sur les 19 recensés ont transmis leurs comptes tel qu'il est présenté dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 33- PRODUCTION DES COMPTES DES SOCIÉTÉS À PARTICIPATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT- 2017

ENTITES	GESTIONS	DATE
AIRMAD	2015	19/10/2017
	2016	19/10/2017
ASSURANCES ARO	2016	28/11/2017
KRAOMA	2016	20/12/2017
SEIMAD	2013 à 2015	14/02/2017
SMMC TOAMASINA	2016	12/12/2017
SOCIÉTÉ SOAVOANIO S.A.	2016	19/06/2017
SONAPAR	2016	12/07/2017
ZAHAMOTEL	2016	22/12/2017

Source : CGTP et Rapport d'Activité des TF

Pour ce qui est des pièces justificatives, 7966 liasses relatives aux exercices 2013 à 2017 (1er semestre) sont parvenus à la Cour durant l'année 2017.

1.2. REALISATION DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Les travaux de contrôle des juridictions financières sont sanctionnés par des arrêts ou jugements pour la mission juridictionnelle et par des rapports pour la mission administrative.

En outre, elles sont aussi appelées à émettre des avis sur des projets de textes relatifs aux Finances publiques.

Le tableau ci-dessous récapitule les réalisations des Juridictions Financières pendant l'année 2017.

TABLEAU N° 34- SYNTHÈSE DES ACTIVITÉS DE LA JURIDICTION FINANCIÈRE

JURIDICTIONS	NATURE	ARRETS ou JUGEMENTS	RAPPORTS	AVIS
COUR DES COMPTES	PROVISOIRE	11	2	
	DEFINITIF	27	9	3
	TOTAL	38	11	3
TRIBUNAUX FINANCIERS	PROVISOIRE	67	9	
	DEFINITIF	89	18	14
	TOTAL	156	27	14

Source : Rapport d'activité de la Cour et des TF

En 2017, la Juridiction financière a rendu cent quatre vingt quatorze (194) jugements et arrêts dont cent seize (116) décisions définitives. Parmi ces jugements et arrêts définitifs, onze (11) constituent des décisions de débet.

Néanmoins, l'efficacité du contrôle juridictionnel ne peut se résumer au seul nombre de charges prononcées à l'égard des comptables publics ou aux montants en cause. S'y ajoute également l'effet préventif ou dissuasif induit par les injonctions pour l'avenir (IPA).

*

*

*

CHAPITRE 2. LES OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Seront présentées ci-après les irrégularités relevées par les Juridictions Financières, à l'occasion du jugement des comptes des comptables du Budget de l'Etat et ceux des collectivités territoriales décentralisées.

2-1. NON APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS EN MATIERE DE PASSATION DE MARCHES PUBLICS

2.1.1. Fractionnement de commandes publiques- Ministère de l'Agriculture

La Direction Régionale du Développement Rural (DRDR) Analanjirofo, a procédé à l'achat de fournitures et articles de bureau par le biais du compte 23173 « Fournitures et services ». Il s'agit de trois commandes dont le montant total s'élève à 17 784 000 Ariary et qui ont été effectuées séparément alors qu'elles auraient dû faire l'objet d'une commande unique exécutée « par voie de convention sous forme de marché » conformément aux dispositions de la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant code des marchés publics et de ses textes subséquents.

Lesdites commandes ont fait l'objet de 3 mandats ci-après :

TABLEAU N° 35--LISTE DES MANDATS AYANT FAIT L'OBJET DE FRACTIONNEMENT

REFERENCE MANDAT	MONTANT (Ariary)	OBJET
MAN201101177299 du 09 novembre 2011	2 244 000	Règlement d'une facture d'achat de fournitures et articles de bureau
MAN201101177354 09 novembre 2011	11 400 000	Règlement d'une facture d'achat de fournitures et articles de bureau
MAN201101177541 09 novembre 2011	4 140 000	Paiement d'une facture d'achat de fournitures et articles de bureau

Source : Arrêt définitif de débet n°27/17-AD/DB/BE/FNE du 15 novembre 2017

Au vu des pièces produites à l'appui des 3 mandats cités précédemment entre autres les TEF qui ont obtenu le visa du Contrôle Financier à la date 08 novembre 2011, les bons de commandes qui ont été établis le 09 novembre 2011 ainsi que la nature des fournitures commandées qui peuvent être considérées comme homogènes au sens de l'article 14 de la loi n°2004-009 du 26 juillet 2004 précitée, il s'agit d'une prestation unique qui a été fractionnée en 3 tranches dont le montant total s'élève à 17 784 000ariary.

Par ailleurs, d'après la note de présentation en date du 15 novembre 2013 émanant de l'ordonnateur secondaire de la Direction Régionale du Développement Rural (DRDR) Analanjirofo transmise à la Cour, « La Direction Régionale du Développement Rural (DRDR) est une Direction très étendue et assure plusieurs missions ayant des impacts directs à la population paysanne pour ne citer que les ouvrages de génie rural comme barrage, canal d'irrigation et les sensibilisations, vulgarisation des différentes techniques agricoles. Alors, faute de priorité et de régulation, on ne peut engager certaines dépenses qu'en 4^{ème} trimestre. Ainsi, on a dû recourir à différents fournisseurs sans Titre d'Engagement Financier depuis le début de l'exercice pour faire fonctionner la Direction.

Par conséquent, la Direction est dans l'obligation de fractionner la même dépense pour honorer les services rendus par les différents fournisseurs. ».

Enfin, en vertu de l'ordonnance modifiée n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics notamment en son article 11 alinéa 2, le comptable aurait dû vérifier lors du visa de mandatement qu'il s'agissait de fractionnement des dépenses en violation de la réglementation sur les marchés publics. Or, en réponse à l'injonction ferme prononcée par la Cour, le comptable a affirmé que : « Outre la note de présentation effectuée par la DRDR, la Trésorerie générale de Fénérive-Est confronte à des contraintes parmi lesquelles les nombres des mandats traités par mois. Pendant le mois de novembre 2011, nous avons traité 387 mandats. Le traitement d'un mandat soit sur le plan de fond et forme ainsi soit par rapport à la régulation or dans tout le cas, le délai de traitement d'un mandat ne doit pas dépasser cinq jours. En plus, la plupart de ces mandats sont arrivés à la trésorerie générale dans le deuxième quinzième du mois. Concernant les trois mandats, vue les nombreuses contraintes pré-citées, nous n'avons pas pu détecter les fractionnements sur les trois mandats susmentionnés [é] ».

En ce qui concerne le motif avancé par le comptable sur le nombre élevé de mandats traités par le poste comptable, la Cour a estimé que la résolution d'une telle contrainte relève de l'organisation interne du poste comptable et n'a pas été jugée satisfaisante. Ainsi, la responsabilité du comptable a été engagée à hauteur de la somme de 17 784 000 Ariary qu'il a payé au mépris des dispositions des textes en vigueur et un débet du même montant a été ainsi prononcé³⁷.

2.1.2. Non respect de la procédure de passation sur des dépenses de construction de bâtiment pour lycée-DREN Boeny

La Direction Régionale de l'Éducation Nationale (DREN) Boeny du Ministère de l'Éducation Nationale a procédé à la construction de bâtiment des lycées d'un montant de 153 468 897 Ariary. Lesdites opérations de dépenses (au nombre de cinq) ont été passées par lot et par convention alors qu'elles auraient dû faire l'objet de passation de marché public compte tenu des motifs suivants :

- lesdits mandats forment une même opération destinée à remplir une même fonction économique et utilisant les mêmes procédés techniques ;
- leur financement relève d'un même crédit, d'un même compte et alloué à un seul et même Ordonnateur Secondaire ;
- l'ensemble de ces opérations est exécuté au cours d'une année budgétaire et dans un même périmètre, en occurrence dans la région Boeny, zone de compétence de l'Autorité contractante qui est l'Ordonnateur secondaire ;
- la valeur globale de ces opérations passées par lot devra être prise en compte pour déterminer le mode de computation des seuils en vertu de l'article 14 de la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 ;
- le montant total des mandats y afférant s'élevant à 153 468 897 Ariary est supérieur au seuil de passation de marché public estimé à 140 millions d'Ariary suivant l'arrêté n°13838/2008 MFB portant application du mode de computation des seuils de passation des marchés publics et de contrôle des Commissions des Marchés

³⁷ AD n° 27/17-AD/DB/BE/FNE du 15 novembre 2017

Selon les explications du comptable, dans le cadre d'un programme national, le Gouvernement malagasy a projeté la construction de Lycées d'Enseignement Général de proximité au niveau des différentes Communes rurales et sur toute l'étendue du territoire. Qu'à cet effet, les crédits PIP 2011 du Ministère ont été virés au DREN qu'au début du mois d'octobre et que vu le calendrier budgétaire fixant la date limite de clôture des engagements au 15 novembre 2011, le DREN a opté pour la procédure de consultation par voie d'affichage, par l'exécution des prestations par voie de convention sous forme de marché en appliquant le lotissement, par la délimitation du périmètre et de l'homogénéité au niveau des communes auprès de chaque circonscription scolaire.

Les réponses du comptable n'étant que partiellement satisfaisantes, toutefois, selon l'article 34 de la loi n° 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics qui dispose que : « Les prestations objet du marché peuvent être réparties en lots donnant lieu chacun à un marché distinct ou peuvent faire l'objet d'un marché unique. La Personne Responsable des Marchés Publics choisit entre ces deux modalités en fonction des avantages économiques, financiers ou techniques qu'elles procurent. [é] », la Cour a opté pour une injonction pour l'avenir dont l'effet préventif est incontestable.

2-2. NON APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS CONCERNANT LE CONTROLE DES DEPENSES PUBLIQUES

2.2.1. Paiement de dépenses en l'absence du visa du comptable assignataire sur les mandats de paiement.

Des paiements des cotisations patronales des agents EMO des mois de janvier, février et mars 2011 s'élevant à 86 375,40 Ariary ont été effectués pourtant le visa du comptable assignataire- le Trésorier Général de Maintirano- sur les mandats y afférents a été omis.

Or, aux termes de l'article 458 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, « le comptable assignataire procède à la vérification des titres de paiement et des pièces qui l'accompagnent. Il appose son visa sur le mandat de paiement ».

Le visa du comptable sur le mandat de paiement traduit la matérialité des contrôles qu'il est tenu de faire en matière de dépenses en vertu de l'article 13.b du décret sus-évoqué. Ainsi, le défaut de ce visa équivaut à une certaine défaillance de la part du comptable. Un arrêt définitif³⁸ d'injonction pour l'avenir a été ensuite rendu par la Cour.

2.2.2. Non respect de la procédure d'exécution des dépenses publiques

Au titre de l'exercice 2004, il a été constaté qu'en ce qui concerne les dépenses relatives à l'entretien des bâtiments - Compte 6211, d'un montant de 6 150 000 Fmg, soit 1 230 000 Ariary, le bon de commande en date du 19 juillet est antérieur à l'établissement du TEF en date du 20 juillet 2004. Or, aux termes de l'article 32 du décret n°68-080 du 13 février 1968 portant règlement général de la comptabilité publique et repris par l'article 32 du décret 2005-003 du 4 janvier 2005: « Avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et, le cas échéant, ordonnancées ».

C'est seulement par l'acte de l'engagement qu'un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge

³⁸ AD n°14/17-AD/IPA/BE/MTRN du 25 juillet 2017

Le comptable a toutefois avancé que l'erreur provient des ordonnateurs et a échappé aux agents vérificateurs.

La Cour a prononcé, par arrêt Définitif³⁹ une injonction pour l'avenir de respecter la procédure d'exécution des dépenses.

2.2.3. Païement de dépenses en violation des dispositions régissant les CTD

a) Païement de dépenses d'indemnité annuelle de réception

Le comptable a procédé au paiement d'indemnité de réception durant les exercices 2006 et 2007 s'élevant à 604 000 Ariary, en application des délibérations du conseil municipal sans se référer aux dispositions des textes juridiques en vigueur.

Or, selon les dispositions de l'article 07, point 3 du décret n° 96-170 du 6 mars 1996 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux élus et aux membres de bureau exécutif ainsi qu'aux trésoriers des Collectivités territoriales décentralisées, au niveau des Communes : *« Il est alloué au Président du conseil municipal ou rural une indemnité annuelle de réception dont les limites minimales et maximales sont fixées forfaitairement comme suit é é . Communes urbaines de deuxième catégorie Minimum (en FMG) 280 000(Ariary 56 000), Maximum (en FMG) 640 000 (Ariary 128 000) ».*

En effet, pour la gestion 2006, le comptable, a payé, au lieu des 128 000 Ariary prévus par le décret n° 96-170 ci dessus, 260 000 Ariary d'indemnités de réception, soit 132 000 Ariary (260 000 ï 128 000) d'indemnité illégale. De même, en 2007, il a payé 600 000 Ariary, soit 472 000 Ariary (600 000 ï 128 000) de surplus illégal.

Le Tribunal a déclaré le manquement du comptable à ses obligations de contrôle de l'application des lois et règlements concernant les dépenses considérées prévu par l'article 13 b 2^{ème} tiret du décret 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics et l'a enjoint de reverser la somme de 604 000 Ariary illégalement payée et de produire la preuve de reversement. Cependant dans sa réponse, aucune observation n'a été formulée par le comptable concernant cette injonction.

Aussi le Tribunal Financier de Fianarantsoa a-t-il engagé la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable⁴⁰, en le constituant débiteur envers la commune urbaine d'Antsohy de la somme de 604 000 Ariary majorée d'intérêt au taux de 4% l'an à compter du 23 Février 2016.

b) Païement d'indemnités forfaitaires de déplacement et de transport

Le Tribunal Financier de Fianarantsoa a enjoint au comptable de la Commune Urbaine d'Antsohy, de fournir des explications sur le paiement d'indemnité forfaitaire de déplacement de 706 000 Ariary au profit du Maire et d'indemnité forfaitaire de transport de 1 162 500 Ariary aux conseillers durant les exercices 2006 et 2007.

En effet, le Tribunal a jugé que ces indemnités sont sans fondement juridique étant donné qu'elles ont été fixées par des délibérations municipales contraires aux dispositions de l'article 6 du Décret n° 96-170 du 6 mars 1996 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux élus et aux membres de bureau exécutif ainsi qu'aux trésoriers des Collectivités territoriales décentralisées, au niveau des Communes qui précisent que *« Le cas échéant, les conseillers en déplacement pour assister aux sessions du Conseil municipal ou rural*

³⁹ AD n°14/17-AD/IPA/BE/MTRN du 25 juillet 2017

⁴⁰ JD n°53- JD/DB/TF/FIA/2017 du 11 Décembre 2017

bénéficient d'une indemnité de déplacement soumise aux dispositions du décret modifié n° 60-334 du 7 septembre 1960 portant règlement du régime des déplacements des fonctionnaires et magistrats de l'Etat ». Au sens de cet article, il s'agit ainsi d'indemnités de restauration et d'hébergement avec ordre de route émis et signé par l'autorité compétente mais non pas d'indemnités de transport. Par ailleurs, suivant les dispositions de l'article 103 de la loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées qui précisent que « *Les fonctions de Président du Conseil, de Président du Bureau exécutif, de Vice-président ou adjoint, de conseiller, donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat appartenant au groupe I.*

Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'une pièce justificative ». Il ne s'agit donc pas d'indemnité mais de frais de transport à rembourser sur présentation de pièce justificative tel que facture ou billet de transport avec ordre mission ou ordre de route.

En outre, en ce qui concerne l'indemnité forfaitaire de transport des conseillers, le paiement a été justifié par les fiches de présences pendant les sessions, convocation à ces sessions ainsi que le procès verbal de session ; mais pour le Maire, autre que le mandat, aucune justification n'a été jointe.

Aucune réponse n'a été cependant pas formulée par le comptable concernant cette injonction. Le Tribunal Financier de Fianarantsoa a ainsi engagé la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable⁴¹ en le constituant débiteur envers la commune urbaine d'Antsohy de la somme de 1 868 500 Ariary majorée d'intérêt au taux de 4% l'an à compter du 23 Février 2016.

c) Paiement d'indemnité de responsabilité de caisse indue

➤ **Indemnité de trésorerie- Commune Urbaine de Betafo**

Le Tribunal Financier d'Antananarivo a enjoint le comptable de la Commune Urbaine de Betafo, de produire des justifications complémentaires sur le paiement d'une indemnité de trésorerie mensuelle de 13.000 Ariary en sus d'une indemnité trimestrielle de 30.000 Ariary par trimestre sous peine de reversement de la somme de 156.000 Ariary soit 13.000 Ariary*12.

Le comptable a mentionné dans ses réponses que « *Selon le guide du Maire, les conseillers municipaux peuvent rajouter des indemnités supplémentaires par l'intermédiaire de la délibération tout en considérant les possibilités en leur disposition* ». Le comptable a, par ailleurs, envoyé une délibération contradictoire à celle émise avec les pièces justificatives bien qu'elles ont la même référence.

Le Tribunal ayant jugé les réponses du comptable non recevables, celui-ci a été constitué, débiteur de la somme de 156.000 Ariary envers la Commune Urbaine de Betafo, pour paiement de dépenses indues⁴².

⁴¹ JD n°53- JD/DB/TF/FIA/2017 du 11 Décembre 2017

⁴² JD n° 04/GP/17/JD/DB du 22 mars 2017

➤ **Indemnité de caisse du trésorier- Commune Rurale d'Andramasina**

Il a été enjoint au comptable de la Commune Rurale d'Andramasina, de produire la preuve du reversement de la somme de 228.000 Ariary correspondant à l'indemnité de caisse qu'il a perçue en trop pendant la gestion 2014.

En réponse, le comptable en poste, avec acquiescement du comptable titulaire de la gestion, a rétorqué que « la fixation du taux définitif a été déterminée sur l'appréciation du conseil communal ».

Or, en application de l'article 14 du décret n° 90-343 du 01er août 1990 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux présidents et vice-présidents et aux membres des conseils populaires et des comités exécutifs ainsi qu'aux trésoriers des Collectivités décentralisées, la fixation du taux est laissée à l'appréciation du conseil communal, mais ce taux ne doit pas dépasser le maximum fixé par ledit décret à 11 000 Ariary.

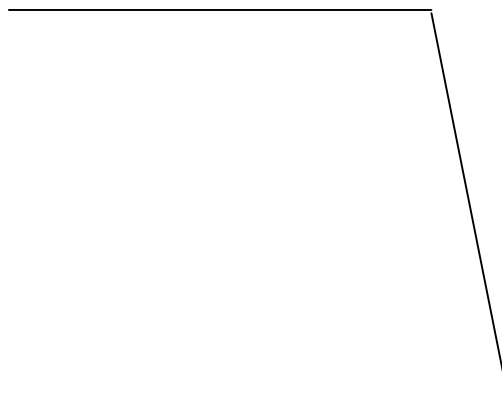
Etant donné que les conseillers communaux ont délibéré que l'indemnité de caisse du trésorier est mensuellement de 30.000 Ariary, le comptable aurait dû suspendre le paiement conformément à l'article 41 du décret n° 2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics.

Le comptable n'ayant pas satisfait à l'injonction, sa responsabilité personnelle et pécuniaire a été engagée et il a été constitué débiteur⁴³ de la somme de 228.000 Ariary envers la commune rurale d'Andramasina.

2.2.4. Paiement indu de TVA à une personne non assujettie

Lors du jugement du compte de gestion 2011 du le Trésorier Général de Fianarantsoa, il a été observé que des Taxes sur les Valeurs Ajoutées (TVA) ont été payées au fournisseur Y alors que, suivant les cartes d'immatriculation fiscale et les états 211 Bis de l'année 2011 joints aux factures, le sieur Y n'est pas assujetti à cette taxe.

Le tableau ci-après illustre ces dépenses ainsi que les T V A indûment payées :



⁴³ JD N° 13/GP/17/JD/DB du 16 mai 2017

publics. Cette situation se justifie par le fait qu'il s'agit de la pratique réglementaire à laquelle le comptable est tenu suivant les textes en vigueur y afférents. ».

Les réponses avancées par le comptable n'ont pas été jugées satisfaisantes ainsi le Tribunal Financier de Fianarantsoa l'a déclaré débiteur de la somme de 7 455 832 Ariary par jugement définitif⁴⁴.

2-3. DEFAUT DE VALIDITE DE LA CREANCE

Selon l'article 13b du décret n°2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ci-dessus cité « les comptables sont tenus d'exercer en matière de dépenses le contrôle (é) de la validité de la créance ».

L'article 15 du même décret précise en ce qui concerne la validité de la créance. Il s'agit de « l'existence des certifications de service fait apposées aux pièces justificatives, de l'exactitude des calculs de liquidation, de la production des pièces justificatives et du visa du contrôle financier, lorsque ce visa est requis par les lois et règlement. »

Sur la production des pièces justificatives, l'article 1^{er} du décret n° 2005-089 du 15 février 2005 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques prévoit que « dans le cadre de l'amélioration du circuit de l'exécution des dépenses publiques, le présent décret fixe en ses annexes la nomenclature des pièces justificatives devant être produites par les Ordonnateurs depuis les opérations d'engagement jusqu'au stade de paiement auprès du Comptable de Trésor ».

Ainsi, le comptable public est censé vérifier toutes ces dispositions avant le paiement des dépenses qui lui sont présentées, tel que le confirme l'article 41 du décret n° 2005-003 suscité qui stipule que « lorsque des irrégularités sont constatées à l'occasion de l'exercice du contrôle prévu à l'article 13 alinéa b ci-dessus, les comptables publics suspendent le paiement et en informent l'ordonnateur délégué concerné. »

2.3.1. Défaut de production du titre d'engagement financier

Au titre de l'exercice 2005, le TEF relatif au mandat du 30 septembre 2005 de 162 000 Ariary portant remboursement des soins médicaux imputé au compte 6561 « Hospitalisation, traitement et soins » établi par la perception principale d'Ambatomainy n'a pas été produit à la Cour. Cependant, cette pièce est requise par les décrets n°68-080 du 13 février 1968 et n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité publique, ainsi que le décret 2005-089 du 15 février 2005 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques. Le comptable en poste a toutefois déclaré que ces pièces ne sont plus dans les archives. De plus, les ordonnateurs concernés ne sont plus en poste.

La Cour a fait un rappel à l'ordre au comptable en prononçant une injonction⁴⁵ pour l'avenir de veiller au contrôle des pièces d'engagement des dépenses.

2.3.2. Paiement indu d'indemnités de frais de représentation en absence de pièces justificatives

Le Tribunal Financier de Toliara a enjoint au comptable de la Commune Rurale d'Ambovombe Androy durant la gestion 2010 d'apporter des justifications ou de produire la

⁴⁴ JD n° 19- JD/DB/TF/FIA/2017 du 18 avril 2017

⁴⁵ AD n°14/17-AD/IPA/BE/MTRN du 25 juillet 2017

preuve de reversement de la somme de 560 000 Ariary relative à des indemnités pour frais de représentation payées au profit du premier et deuxième Adjoints au Maire.

Or, suivant les dispositions de la loi n°94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées, seul le Président du Bureau exécutif bénéficie des indemnités pour frais de représentation. En effet, ladite loi dispose en son article 104 que « le Conseil peut voter sur les ressources de fonctionnement de sa collectivité, des indemnités au Président du Bureau exécutif pour frais de représentation ».

Etant donné que le comptable n'a pas fourni les explications demandées par le Tribunal Financier de Toliara, il a été en conséquence mis en débet de la somme de 560 000 Ariary envers la Commune Rurale d'Ambovombe Androy⁴⁶.

2.3.3. Paiements indus d'indemnités de session

Le Tribunal Financier de Fianarantsoa a enjoint au comptable de la Commune Urbaine d'Ambohitra, de produire des justifications à décharge sur le fait qu'il a accepté le paiement des indemnités de sessions complètes de deux conseillers qui ont été absents pendant 13 jours durant la réunion du Conseil. Les indemnités correspondant à cette période d'absence que les deux conseillers ont perçues se totalisent à 244 400 Ariary (13 jours x 18 800 Ariary).

Dans ses réponses, le comptable a produit des fiches de présence dont les signatures des susnommés y paraissent. Cependant, lors de la vérification des pièces justificatives conduisant au prononcé de l'annulation sus-évoquée, les fiches de présence produites ne contenaient pas en totalité les signatures de tous les conseillers, celles des deux conseillers concernés ont été omises.

Les réponses données par le comptable n'ayant pas été jugées satisfaisantes, il a été ainsi déclaré débiteur de la somme 244 400 Ariary au profit du budget de la Commune Urbaine d'Ambohitra⁴⁷. La responsabilité du comptable est appréciée et engagée au moment du paiement et au vu des pièces produites à ce stade.

2-4. DEFAUT DE VALIDITE DE LA QUITTANCE

2.4.1. Acquittements différents sur indemnités de déplacement temporaire d'une même personne

Par bon de caisse n°29 du 09 octobre 2008, bon de caisse n°31 du 04 novembre 2008, et bon de caisse n°51 du 17 décembre 2008, il a été payé par le percepteur principal d'Ambanja, comptable rattaché à la Trésorerie Principale de Nosy Be des indemnités de déplacement temporaire d'un montant respectivement de 45 000 ariary, 93 000 ariary et 45 000 ariary au profit de la dame N.

Cependant, il a été relevé lors du rapprochement des signatures du bénéficiaire, la dame N, sur les trois bons de caisse sus cités que celles-ci diffèrent d'un bon de caisse à l'autre. Il est difficile dans ce cas d'établir le caractère libératoire du règlement.

Or, aux termes de l'article 13 b) du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics : « le comptable est tenu de vérifier (é) la validité de la quittance (é). » et de l'article 39 du même décret : « Le règlement d'une dépense est libératoire lorsqu'il intervient selon l'un des modes de

⁴⁶ JD n°14/17/JD/TF/TOL du 14 novembre 2017

⁴⁷ JD n° 13- JD/DB/TF/FIA/2017 du 03 avril 2017

règlement prévus à l'article précédent au profit du créancier réel ou de son représentant qualifié. (é) ». Ainsi, avant tout paiement, le comptable a l'obligation de s'assurer de l'identité du véritable créancier.

En réponse à cette constatation de la Cour, le comptable titulaire s'est engagé pour l'avenir à « multiplier les contrôles utiles avant tout paiement, pour vérifier la régularité des titres et bons de caisses qui ont été payés à la caisse du trésor, avant la production des comptes de gestion »⁴⁸.

2.4.2. Défaut d'acquit libératoire en matière de dépenses d'indemnité de mission intérieure

Par mandat n°36 du 27 novembre 2008, il a été procédé au paiement d'indemnité de mission intérieure d'un montant de 45 000 Ariary par le percepteur principal d'Ambanja, comptable rattaché au Trésorier principal de Nosy Be.

Cependant, il ressort de la vérification des pièces justificatives que le bon de caisse n°36 du 02 décembre 2008 se rapportant à ce mandat ne comporte pas la signature du bénéficiaire. Or en l'absence de signature du créancier réel, rien ne permet d'affirmer avec certitude que l'Etat s'est libéré de ses dettes avec les conséquences que cela suppose de double paiement.

Par ailleurs, il est du devoir du comptable de bien vérifier l'acquit du bénéficiaire avant tout paiement, diligence comptable édictée par l'article 13 b du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics selon lequel « le comptable est tenu de vérifier (é) la validité de la quittance (é) ».

Le comptable titulaire, en réponse à cette constatation de la Cour, a affirmé que « Ces bons de caisse ont été payés à la caisse de la perception principale d'Ambanja qui est un poste comptable rattaché à la Trésorerie Principale de Nosy Be » et que « des recommandations seront adressées au percepteur principal, afin de multiplier les contrôles utiles avant tout paiement, et aux agents centralisateurs, pour vérifier la régularité des titres et bons de caisses qui ont été payés à la caisse du trésor, avant la production des comptes de gestion ».

Par ailleurs, le comptable, dans ses éléments de réponses ci-dessus, n'a pas contesté les faits et s'est engagé à y remédier à l'avenir. Ces éléments de réponse ayant été pris en considération par la Cour, une injonction pour l'avenir a été prononcée par Arrêt Définitif⁴⁹.

2.4.3. Paiement d'indemnités de session au profit d'une personne non autorisée **Absence de caractère libératoire**

Le comptable de la Commune Urbaine de Vangaindrano a été enjoint de fournir des explications sur le paiement à une personne autre que le véritable créancier, en absence de procuration, de la somme de 28 800 Ariary relative à des indemnités de session.

Or selon les dispositions de l'article 39 du décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 : « Le règlement d'une dépense est libératoire lorsqu'il intervient selon l'un des modes de règlement prévus à l'article précédent au profit du créancier réel ou de son représentant qualifié. Les cas dans lesquels les règlements peuvent être faits entre les mains de personnes autres que les véritables créanciers sont fixés par arrêté des Ministres chargés des Finances et du Budget ».

⁴⁸ AD n°11/17 du 17 mai 2017

⁴⁹ AD n°11/17 du 17 mai 2017

Etant donné que les réponses du comptable n'ont pas été jugées satisfaisantes par le Tribunal Financier de Fianarantsoa, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable a été ainsi engagée en le constituant débiteur de 28 800 Ariary à majorer d'intérêt au taux de 4% l'an à compter du 05 mai 2011⁵⁰.

2-5. RETARD DE REPONSE AUX INJONCTIONS

Lors du contrôle des comptes de la Trésorerie Générale de Fénérive Est, gestion 2008, la Cour a prononcé, par arrêt provisoire, une amende d'un montant de 90 666 Ariary soit 2 mois x 40.000 ariary + (08/30 jours x 40.000 ariary) pour retard de deux mois et huit jours dans la réponse aux injonctions prononcées par l'arrêt provisoire n° 10/13-AP/BE/FNE en date du 17 juin 2013 à l'encontre du sieur F.

En réponse audit arrêt provisoire d'amende, le sieur F, comptable en poste et comptable mis en cause, a affirmé suivant lettre n° 761/2015-MFB/SG/DGT/DCP/TG.18/10 du 23 octobre 2015 « [é] que le retard d'envoi de réponse aux injonctions fermes prononcées par l'arrêt provisoire n° 10/13-AP/BE/FNE du 17/06/2013 est dû au délai d'acheminement du courrier postal entre Fénérive-Est et Tuléar. Le traitement de ledit arrêt provisoire a commencé dès réception de la notification le 23/06/2014 et la réponse relative aux injonctions prononcées par ledit arrêt provisoire a été envoyé à Tuléar le 18/08/2014 suivant BE N° 738/2014-MFB/SG/DGT/DCP/TG.18/10 pour acquiescement dont la photocopie joint à l'annexe1. Après l'acquiescement, le même courrier a été envoyé à Fénérive-Est le 19/09/2014 et arrivé à Fénérive-Est le 24/10/2014 dont la photocopie de bordereau d'envoi joint à l'annexe2. C'est à cause de ce délai que la réponse relative aux injonctions prononcées par ledit arrêt provisoire a été parvenue en retard dans votre niveau. ».

Il a été toutefois constaté que ledit comptable en poste n'a envoyé les projets de réponses aux injonctions fermes prononcées par l'arrêt provisoire n° 10/13-AP/BE/FNE du 17 juin 2013 au comptable titulaire de la gestion, pour acquiescement, qu'à la date du 18 août 2014 suivant bordereau d'envoi n° 738/2014-MFB/SG/DGT/DCP/TG.18/10 de même date.

Par ailleurs, le délai légal de deux mois imparti au sieur F pour répondre aux injonctions de la Cour a expiré le 23 août 2014 et les projets de réponses aux injonctions fermes prononcées par l'arrêt provisoire n° 10/13-AP/BE/FNE du 17 juin 2013 sus évoqué sont restés entre les mains du comptable en poste pendant presque la totalité du délai légal imparti audit comptable. En outre, aucun accusé de réception émanant des services postaux n'a été produit à la Cour à l'appui des bordereaux d'envoi annexés à la lettre n°761/2015-MFB/SG/DGT/DCP/TG.18/10 du 23 octobre 2015 susmentionnée.

La Cour a ainsi estimé que les moyens évoqués par le comptable en poste selon lesquels le retard dans les réponses aux injonctions prononcées par ledit arrêt provisoire est dû au délai d'acheminement du courrier postal entre Fénérive-Est et Tuléar ne sont pas fondés.

De ce fait, la Cour a prononcé une amende d'un montant total de 90 666 Ariary pour retard dans les réponses aux injonctions prononcées.

2-6. ERREUR D'IMPUTATION DE DEPENSES D'ENTRETIEN

Le principe de spécialité budgétaire prévoit que les crédits sont ouverts au budget et affectés à des dépenses précises, déterminées selon une nomenclature budgétaire. En application de ce

⁵⁰ JD n° 38- JD/DB/TF/FIA/2017 du 26 Septembre 2017

principe, les dépenses sont imputées aux chapitres budgétaires en fonction de leur objet et de leur nature.

La Cour a relevé la violation de ce principe à travers le paiement de mandats dont l'objet et la nature des dépenses ne correspondent pas aux imputations tel qu'il est illustré dans le cas ci-dessous.

Au titre de l'exercice 2006, l'achat de rideau, savon, chiffon, d'un montant de 299 720⁵¹ Ariary de la Circonscription financière de la Région Melaky a été imputé au compte 6251 « Rémunération d'intermédiaires et honoraires » et non au compte 6114 « menu dépenses d'entretien ». Or, aux termes de l'article 13 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005, le comptable est tenu d'effectuer « en matière de dépenses, le contrôle (é) de l'imputation de la dépense au chapitre qu'elle concerne selon sa nature ou son objet ».

2-7. PAIEMENT DE DEPENSES SUR CREDITS NON DISPONIBLES

Des paiements des dépenses sur des chapitres dont les crédits sont insuffisants ont été constatés lors de l'examen des comptes de gestion de la commune urbaine de Vangaindrano - gestions 2003, 2006 et 2008, au mépris des dispositions de l'article 252 du décret n°2005-003 du 4 janvier 2005 précité qui prévoient que « dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu des articles 12, 13, 14 et 15 ci-dessus, le receveur municipal est chargé, seul et sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de toutes les créances de la commune qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés ».

Les dépenses incriminées sont présentées comme suit après vérification et rectification :

TABLEAU N° 37- PAIEMENTS SUR CREDITS INSUFFISANTS

(En Ariary)

Année	Chapitre/ Compte	Désignations des chapitres	Budget prévu	Paielements	Dépassement
2003	VIII-1-3	Contribution Dépenses de santé	2 400 000.00	2 410 000.00	10 000.00
	Sous total 2003		2 400 000.00	2 410 000.00	10 000.00
2006	III-2-1	Voirie	10 750 260.00	11 879 134.40	1 128 874.40
	Sous total 2006		10 750 260.00	11 879 134.40	1 128 874.40
2008	6231	Remboursement de frais	100 000.00	151 000.00	51 000.00
	Sous total 2008		100 000.00	151 000.00	51 000.00
TOTAL GENERAL			13 250 260	14 440 134,40	1 189 874.40

Source : Tribunal Financier de Fianarantsoa

⁵¹ AD n°14/17-AD/IPA/BE/MTRN du 25 juillet 2017

En vertu de l'article ci-dessus, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable a été ainsi engagée en le déclarant débiteur pour paiements en l'absence de crédit disponible d'un montant de 1 189 874.40 Ariary à majorer d'intérêt au taux de 4% l'an à compter du 05 mai 2011⁵².

2-8. ABSENCE D'ÉLÉMENT NOUVEAU POUR UNE REQUÊTE EN RÉVISION D'UN JUGEMENT DE DÉBIT

Le comptable de la commune de Manjakandriana a été constitué en débet⁵³ de 332.200 Ariary par le Tribunal Financier d'Antananarivo résultant de la différence entre le montant constaté sur les pièces justificatives et le montant inscrit dans le compte d'emploi des tickets en ce qui concerne les tickets de marché vendus pendant l'exercice 2003.

Le comptable a demandé la révision de cette décision en produisant des pièces justificatives. Or, lesdites pièces justificatives produites par le comptable ont été déjà prise en considération dans le jugement de débet attaqué. Et contrairement aux dispositions de l'article 163 de la loi modifiée n°2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal administratif, aucun nouvel élément n'a été fourni par le comptable pour motiver sa demande en révision. Ainsi la demande de révision du jugement sur le débet de 332 200 Ariary a été rejetée.

2-9. IRREGULARITES SUR LES OPERATIONS DE RECETTES

2.9.1. Erreur de liquidation de recettes fiscales

Le Tribunal Financier de Fianarantsoa a enjoint⁵⁴ au comptable de la Commune Urbaine de Vangaindrano, de produire des explications concernant la différence de montant 600 000 Ariary entre l'état de versement des recettes relatif au droit de marché et l'ordre de recette y afférent. Suivant l'état de versement, les tickets vendus portant les numéros 834001 à 834800, soit, en raisonnant au mode de calcul dans cet état, 4000 tickets ((834800 - 834001) x 5) de valeur faciale 200 Ariary auraient dû s'élever à 800 000 Ariary au lieu de 200 000 Ariary.

Or les comptables sont tenus, en matière de recette, d'exercer le contrôle (évident) de l'exactitude des calculs de liquidation des créances non fiscales selon les dispositions de l'article 13-a dernier alinéa du Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005. De ce fait, le comptable a manqué à ses obligations de contrôle et que ce manquement a causé de préjudice financier à la Commune.

Dans ses réponses, le comptable « a demandé au Tribunal de vérifier l'erreur de reversement de la différence de 600 000 Ariary et a ajouté que ces réponses, pouvant être non convaincantes, reflètent la réalité et la sincérité des faits et opérations effectuées de l'époque ». Cependant après vérification, les écarts de versement signalés ci-dessus proviennent bel et bien de l'erreur de liquidation en raisonnant au mode de calcul sur l'état de versement signalé ci-dessus et cette erreur aurait dû être découverte s'il a exercé préalablement à l'encaissement son contrôle. Ainsi, la réponse du comptable n'enlève pas les charges émises en son encontre.

⁵² JD n° 38- JD/DB/TF/FIA/2017 du 26 Septembre 2017

⁵³ JD n°12/GP/JD/DB du 07 mai 2013

⁵⁴ JP n° 09/11/JP/TF/FIA du 05 mai 2011

La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable a été ainsi engagée en le déclarant débiteur de la somme de 600 000 Ariary de recette non encaissée à majorer d'intérêt au taux de 4% l'an⁵⁵.

2.9.2. Insuffisance de documents généraux : défaut de production de l'état des restes à recouvrer

L'état des restes à recouvrer au 31 décembre 2006 de la TG Maintirano n'a pas été produit à la Cour. Or, l'article 124 du décret 2005-003 suscité dispose que « les pièces justificatives des recettes sont constituées par (é) les états des produits recouverts et des créances restant à recouvrer ». Par ailleurs, aux termes de l'article 06 de l'Ordonnance n°62-081 du 24 mai 1973 portant statut des comptables publics: « *en matière de recettes, la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable public ne peut être mise en cause que dans les seuls cas où il n'a pas effectué toutes les diligences prévues par la loi et les règlements, en vue d recouvrer la recette, de procurer un gage au trésor ou de lue lui conserver* ».

Cette non production de l'état de reste à recouvrer a plusieurs conséquences :

- d'une part, il ne permet pas à la Cour d'exercer efficacement son contrôle car ne disposant pas des informations lui permettant d'apprécier les comportements observés par comptables dans le recouvrement des recettes et éventuellement engager leur responsabilité personnelle et pécuniaire ;
- d'autre part, il constitue une perte de recettes pour l'Etat.

Par la suite, la Cour a prononcé un arrêt définitif⁵⁶ d'annexion pour l'avenir de produire l'état des restes à recouvrer ainsi que les états nominatifs mentionnant les diligences effectuées.

*

*

*

⁵⁵ JD n° 38- JD/DB/TF/FIA/2017 du 26 Septembre 2017

⁵⁶ AD n°14/17-AD/IPA/BE/MTRN du 25 juillet 2017

TITRE III. MISSIONS D'ASSISTANCE ET AUTRES ACTIVITES

CHAPITRE 1. CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR L'ANNEE 2015

La mission d'assistance de la Cour des Comptes est consacrée par l'article 128 de la Constitution de la quatrième République en son dernier alinéa qui dispose : « la Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ».

La présente synthèse porte sur les observations de la Cour lors du contrôle de l'exécution des Lois de Finances pour l'année budgétaire 2015.

1.1.OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

1.1.1. Une révision à la baisse des priorités versus révision à la hausse des dotations budgétaires

La Loi de Finances Rectificative 2015 a revu les priorités de dépenses au niveau des Institutions et Ministères, non seulement par rapport aux axes stratégiques du PND/PMO, mais aussi selon les impacts des programmes et projets ayant des effets palpables sur la population. Compte tenu des ressources disponibles, et dans le respect des grands équilibres macroéconomiques, les priorités de l'Etat seront orientées vers⁵⁷ :

- La facilitation de l'accès aux services sociaux de base (santé, éducation) ;
- Le soutien au développement du secteur énergie ;
- L'amélioration de la sécurité des biens et des personnes ;
- Le soutien aux activités de la gouvernance et de l'Etat de droit ;
- L'appui au développement rural et à la sécurité alimentaire.

Certaines priorités prévues⁵⁸ initialement dans la loi de Finances de l'année ont été revues au profit des priorités sus évoquées.

Toutefois, les crédits budgétaires sont ramenés à la hausse pour un montant de 5 047,98 milliards d'Ariary suivant la Loi de Finances Rectificative suscitée contre des prévisions initiales de 4 607,41 milliards d'Ariary.

1.1.2. Augmentation du nombre de comptes particuliers du Trésor

De nouveaux comptes particuliers au nombre de 08 ont été créés dans les écritures du Payeur Général d'Antananarivo pour l'année 2015, alors qu'ils ne sont que 4 en 2014. Il s'agit :

- Au titre des comptes de commerce :
 - "Sécurisation Maritime" au nom de la Défense Nationale ;
 - "Remise aux Normes de la Circulation Routière" au nom du Ministère des Transports et de la Météorologie ;

⁵⁷ LFR 2015

⁵⁸Le développement des infrastructures, Le rétablissement d'un climat des affaires attrayant, Le développement des activités favorisant la création d'emploi (LFI 2015)

- "Fonds d'Appui pour l'Assainissement du Secteur Commerce" au nom du Ministère du Commerce et de la Consommation ;
- "Evaluation et Suivi Environnementaux des Projets Miniers et Pétroliers" au nom du Ministère auprès de la Présidence chargé des Ressources Stratégiques ;
- "Répression des Infractions Minières et Hydrocarbures" au nom du Ministère auprès de la Présidence chargé des Ressources Stratégiques ;
- "Mise en place d'un système biométrique de cartes de résidents" au nom de la Direction de l'Immigration et de l'Emigration (DIE) du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ;
- Au titre de compte d'affectation spéciale :
 - "Fonds de Renforcement des Capacités" ;
 - "Prélèvement sur les boissons alcooliques et alcoolisées".

1.1.3. Insuffisance dans la présentation du Projet de Loi de Règlement 2015

L'insuffisance dans la présentation du Projet de Loi de Règlement (PLR) 2015 illustre notamment par l'inscription des chiffres contradictoires d'un tableau à l'autre, tel qu'il est retracé dans le tableau ci-contre :

TABLEAU N° 38- DISCORDANCE DANS LE PLR

TOTAL GENERAL DES RECETTES REALISEES (en Ariary)	
Tableau n° 57 - page 56 - PLR	Tableau n° 77 et 78 - page 75- PLR
4 955 786 092 429,36	4 955 791 892 428,96
PREVISIONS INITIALES DES RECETTES SUR LES DETTES EXTEIEURES (En Ariary)	
Article 15- LFI	Tableau n° 76, page 73- PLR
Emprunt : 419 472 000 000,00	673 993 000 000,00
Financement exceptionnel : <u>181 911 000 000,00</u>	
Total 601 383 000 000,00	
TOTAL DES DEPENSES REALISEES DU SECTEUR SOCIAL(En milliards d'Ariary)	
Tableau n° 30 - page 28 - PLR	Tableau n° 62 - page 62- PLR
968,67	978,67

Source : Rapport de la Cour des Comptes sur le PLR 2105

Aussi, la Cour a-t-elle recommandé de porter une attention particulière à la ~~l~~élaboration du PLR et de rectifier les tableaux erronés.

1.1.4. Résultat général excédentaire de l'exécution des Lois de Finances 2015.

L'exécution du budget de la gestion 2015 fait ressortir des réalisations de recettes et de dépenses qui se chiffrent respectivement à 4 955,79 milliards d'Ariary, et à 4 875,50

milliards d'Ariary. Il en résulte un solde excédentaire de 80,30 milliards d'Ariary contre un solde déficitaire de 98,32 milliards d'Ariary pour la gestion précédente, soit une amélioration de 178,62 milliards d'Ariary.

Ce résultat est dû notamment au solde positif du cadre V -opérations en capital de la dette publique s'élevant à 1 220,56 milliards d'Ariary, malgré les déficits de 1 144,12 milliards d'Ariary enregistrés au niveau de cadre I- Budget Général et du cadre III- Comptes particuliers du Trésor.

1.2.SUR L'EXECUTION DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT

1.2.1. Recettes du Budget Général

a) Faible taux de pression fiscale malgré une hausse des réalisations

Le rapport de la Cour des Comptes sur le PLR 2015 relate la hausse des réalisations de recettes par rapport à 2014. En effet, les recettes encaissées durant l'année 2014 sont de l'ordre de 2 681,60 milliards d'Ariary, tandis que celles recouvrées en 2015 remontent à 3 282,46 milliards d'Ariary. D'où un accroissement de 22,41%.

L'analyse par catégorie de recette consacrée dans le rapport de la Cour distingue les recettes fiscales et les autres recettes budgétaires.

Pour les recettes fiscales, le taux de réalisation a atteint 100,59 % en 2015 s'il n'était que 85,21% en 2014. Cette performance est essentiellement due aux impôts sur les biens et services, avec un taux de réalisation de 112,14 %.

Pour l'année budgétaire 2015, le taux de réalisation des autres recettes budgétaires est de 64,67%, alors qu'en 2014, ledit taux n'a été que de 8,28%.

Cette hausse est essentiellement imputable aux « Contributions reçues des tiers », « Produits financiers », « Recettes non fiscales », lesquelles s'élèvent successivement à :

- 246 milliards d'Ariary avec un taux de réalisation de 521,36%,
- 64,49 milliards d'Ariary avec un taux de réalisation de 133,73%,
- 65,63 milliards d'Ariary avec un taux de réalisation de 92,08%.

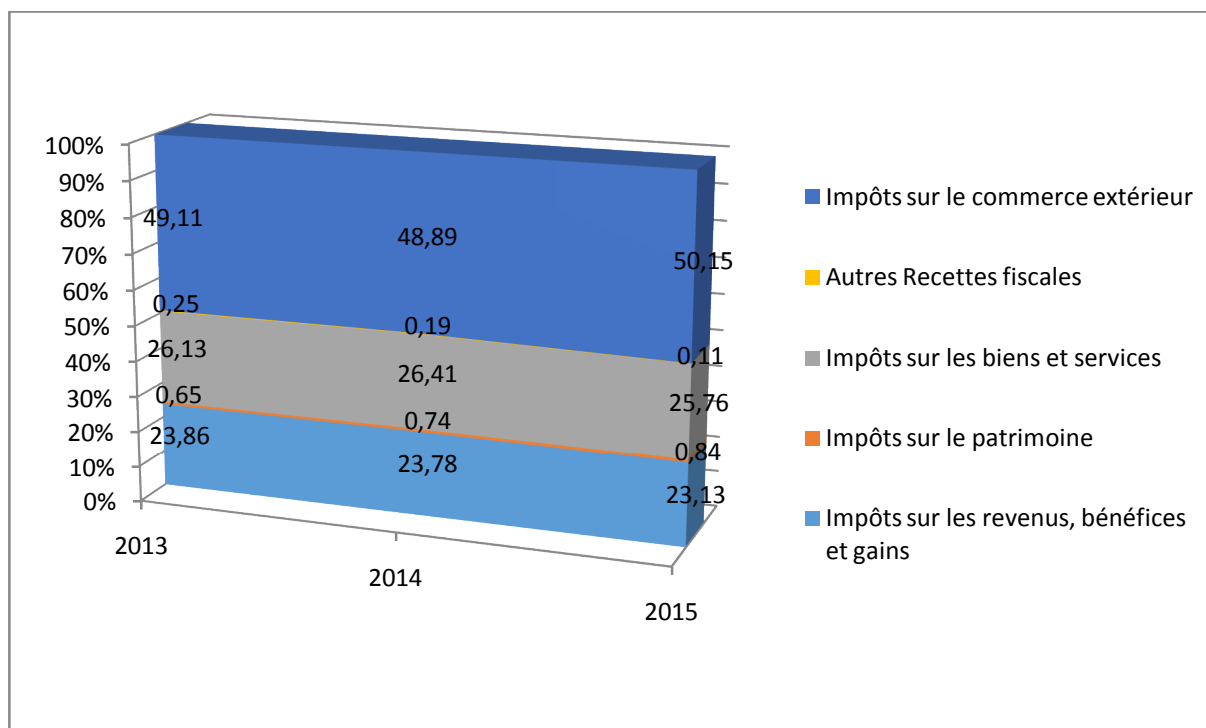
Malgré les améliorations observées, le taux de pression fiscale reste minime pour l'année 2015. Il est évalué à 9,9%⁵⁹ du PIB en 2015 contre une prévision initiale de 11,5%. Comparé à ses pairs, Madagascar figure parmi les pays ayant les taux les plus bas. Ainsi, la masse des recettes obtenues reste insuffisante.

b) Evolution quasi stationnaire de la structure des recettes fiscales et douanières

En 2015, les recettes fiscales et douanières réalisées se chiffrent à 2 860,38 milliards d'Ariary et représentent 87,14 % du total des recettes. Le graphe suivant permet d'en apprécier les répartitions.

⁵⁹ LFI 2016

GRAPHIQUE N° 11-STRUCTURE DES RECETTES FISCALES ET DOUANIERES DE 2013 A 2015



Source : Rapport de la Cour des Comptes sur le PLR 2015

Le graphe supra met en exergue l'importance des « impôts sur le commerce extérieur ». Avec des réalisations s'élevant à 1 434,43 milliards d'Ariary il représente 50,15% des recettes fiscales et douanières. Son évolution de 2013 à 2015 demeure relativement constante.

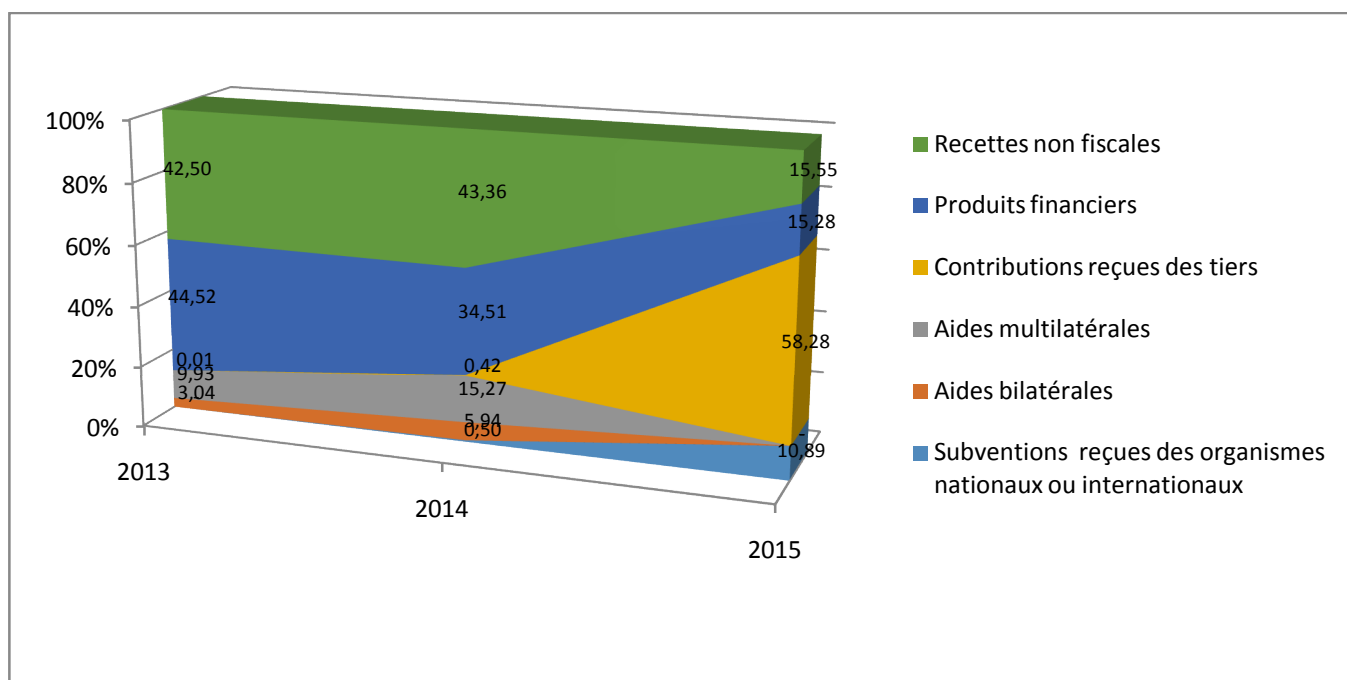
La part infime occupée par les « autres recettes fiscales » ainsi que les « impôts sur le patrimoine » ressort également du graphe. Au cours des 3 exercices successifs, ces impôts fluctuent peu et leur proportion par rapport au total des recettes ne dépasse pas 1 %.

A l'instar des recettes suscitées, l'évolution des « impôts sur les revenus, bénéfices et gains » et des « impôts sur les biens et services » sur la période sous revue est relativement stable. Ainsi, les « impôts sur les revenus, bénéfices et gains » ont été réalisés à 98,47 % et composent les 23,13% des recettes fiscales tandis que les « impôts sur les biens et services » constituent 25,76 % des recettes fiscales et enregistrent un taux de recouvrement de l'ordre de 112,14 %.

c) Forte variation de la structure des « autres recettes budgétaires »

Les autres recettes budgétaires constituent 12,86% de l'ensemble des recettes en ce qui concerne l'année 2015, les réalisations s'élèvent ainsi à 422 milliards d'Ariary. Les variations des éléments composant les « autres recettes budgétaires » de 2013 à 2015 sont retracées dans le graphe ci-après :

GRAPHIQUE N° 12-STRUCTURE DES « AUTRES RECETTES BUDGETAIRES » DE 2013 A 2015.



Source : rapport de la Cour des Comptes sur le PLR 2015

Il appert du graphe que contrairement aux recettes fiscales et douanières, la proportion des éléments qui constituent les « autres recettes budgétaires » fluctue de manière inattendue.

Les « contributions reçues des tiers » occupent plus de 50% des « autres recettes budgétaires » en 2015 alors que les années précédentes, leurs pourcentage sont peu perceptibles.

La tendance des « recettes non fiscales » pour les 3 exercices oscille entre 15 et 43 %.

Les produits financiers ont connu une baisse de 65,68% de 2013 à 2015.

L'allure du graphe des aides bilatérales et multilatérales souligne également des tendances variables.

Négligeables de 2013 à 2014, les « subventions reçues des organismes nationaux ou internationaux » se sont accrues à partir de 2014 pour atteindre jusqu'à 10,89 % des « autres recettes budgétaires ».

d) Des prévisions non sincères

La Cour a observé des taux de réalisations plus de 100% pour la catégorie de ces recettes, à savoir les « Contributions reçues des tiers », et les « Produits financiers », avec des taux de réalisation respectifs de 521,36% et de 133,73%, traduisant ainsi une sous évaluation des prévisions.

La Cour recommande aux responsables de prendre les mesures qui s'imposent afin d'améliorer le recouvrement des recettes budgétaires, et de respecter l'article 42 de la LOLF consacrant le principe de sincérité, en matière de prévisions des recettes.

1.2.2. Dépenses du Budget Général

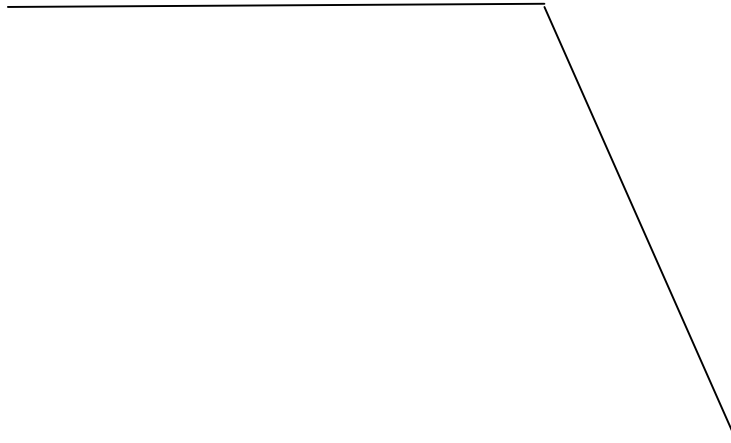
En 2015, prévues initialement à 4 670,41 milliards d'Ariary par la Loi n° 2014-030 du 19 décembre 2014 portant Loi de Finances pour 2015, les dépenses du Budget Général ont été portées à 5 047,98 milliards d'Ariary par la Loi n° 2015-026 du 07 Décembre 2015 portant Loi de Finances Rectificative pour 2015. Les réalisations de dépenses du Budget Général s'établissent à 4 107,08 milliards d'Ariary, soit un taux d'exécution de 81%, ce taux étant 78% l'année précédente.

a) Budgétisation superficielle des programmes prioritaires de l'Etat

Comme énoncées supra, les priorités de l'Etat sont orientées vers :

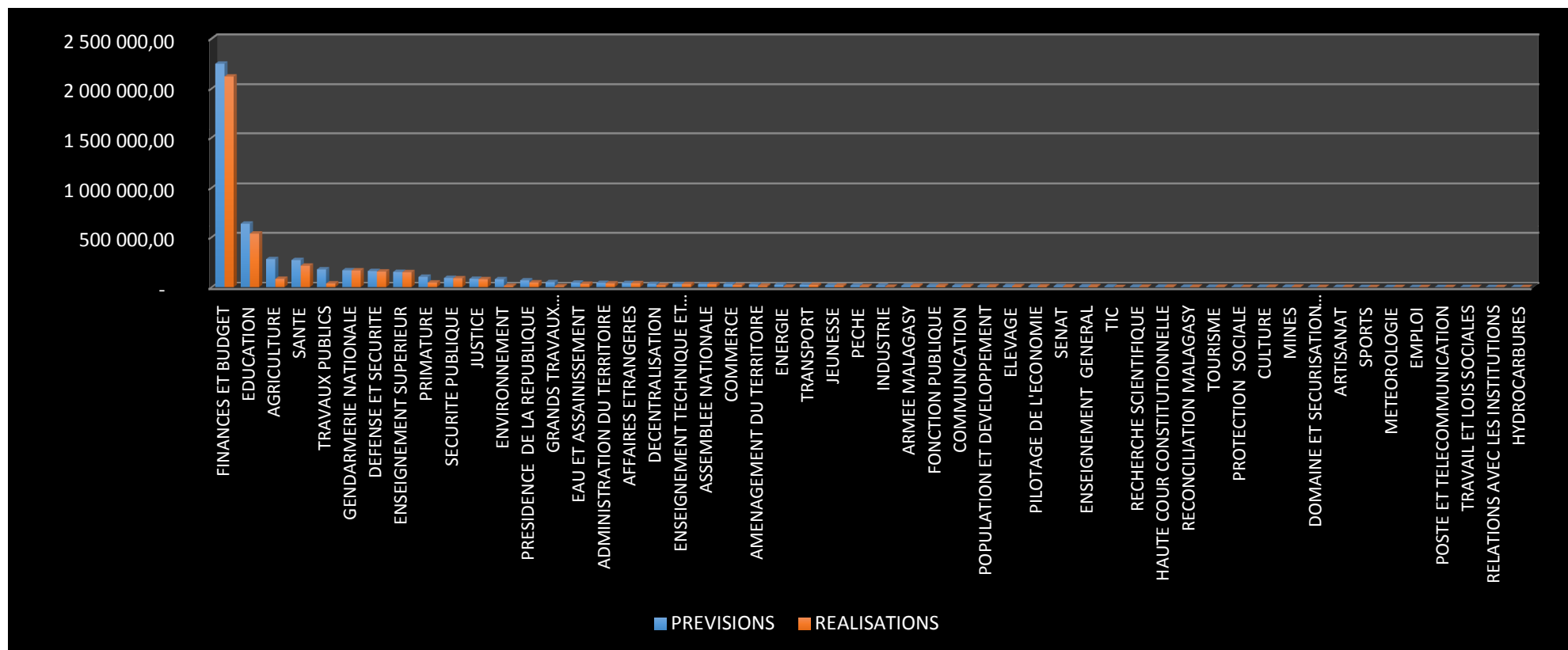
- La facilitation de l'accès aux services sociaux de base (santé, éducation) ;
- Le soutien au développement du secteur énergie ;
- L'amélioration de la sécurité des biens et des personnes ;
- Le soutien aux activités de la gouvernance et de l'Etat de droit ;
- L'appui au développement rural et à la sécurité alimentaire.

Ainsi, la répartition par missions des dépenses en 2015 se présente comme il ressort du graphique ci-dessous :



GRAPHIQUE N° 13-DEPENSES PAR MISSION-2015

En millions d'Ariary



Sources : PLR et BCSE 2015

A la lecture de ce graphe, les points suivants méritent d'être soulignés :

- Les missions « Finances et Budget », « Education », « Agriculture », « Santé », « Travaux Publics », « Gendarmerie Nationale » et « Défense et Sécurité » ont bénéficié des dotations budgétaires importantes avec des parts respectives par rapport au total des prévisions, de 45%, de 13%, de 6%, de 5%, de 3%, de 3% et de 3%⁶⁰. L'ensemble de leur allocation représente les 78% des crédits définitifs du Cadre I.

Cette répartition reflète partiellement les choix prioritaires du Gouvernement susmentionnés. Cependant, la mission « Energie » qui figure parmi les actions prioritaires de l'Etat ne dispose que 0,45% du total des prévisions avec des crédits définitifs de 22,73 Milliards⁶¹ d'Ariary. Cette tendance des répartitions de crédits a été observée depuis 2011.

- Les dotations budgétaires sont concentrées au niveau du secteur administratif et du secteur social qui représentent respectivement les 62% et 23% du Budget Général de l'Etat.
- Les missions les moins dotées sont : la « Météorologie », l'« Emploi », les « Postes et Télécommunication », le « Travail et Lois Sociales », les « Relations avec les Institutions » et les « Hydrocarbures ». L'ensemble de leurs crédits ne correspondent qu'à 0,04% du total du BGE.

Cependant, si l'on se réfère aux allocations entre les programmes, il a été observé que la répartition à l'intérieur d'une mission ne traduit pas cette priorisation selon le tableau en annexe.

En effet, pour certaines missions, les programmes qui constituent leurs principales composantes au sens de l'action gouvernementale ne représentent même pas les 5 % de la totalité de leurs crédits. C'est le cas du programme « Sécurité et ordre publics » pour la mission « Gendarmerie Nationale », du programme « Administration Judiciaire » pour la mission « Justice », le programme « Pilotage de la politique de la défense » pour la « Défense et Sécurité », et le programme « Alphabétisation » pour la mission « éducation », ainsi que le programme « développement du secteur minier » pour la mission « Mines ».

Ainsi, la dotation pour les programmes au sein d'une mission ne reflète pas la priorisation escomptée.

Aussi, afin d'abonder vers l'application effective du Budget de Programmes la Cour recommande de revoir l'allocation budgétaire en se basant sur les différents programmes qui concourent à la réalisation des missions lesquelles ne sont que la traduction de la politique publique.

b) Des taux d'exécution disparates variant de 9 à 99%

En matière de réalisation, sur les 53 missions, seulement la moitié ont enregistré des taux d'exécution supérieurs à 90%.

- La mission « Technologie de l'Information et de la Communication », dont les crédits s'élèvent à 6,70 Milliards d'Ariary, soit 0,13% du BGE, n'en a consommé que 9,26% ; ce taux étant le plus faible pour l'année 2015.

⁶⁰ Tableau n°

⁶¹ Tableau n°

- La mission « Hydrocarbure » enregistre un taux de consommation le plus élevé de 99,33% avec des réalisations de 29 millions d'Ariary contre des prévisions de 30 Millions d'Ariary.

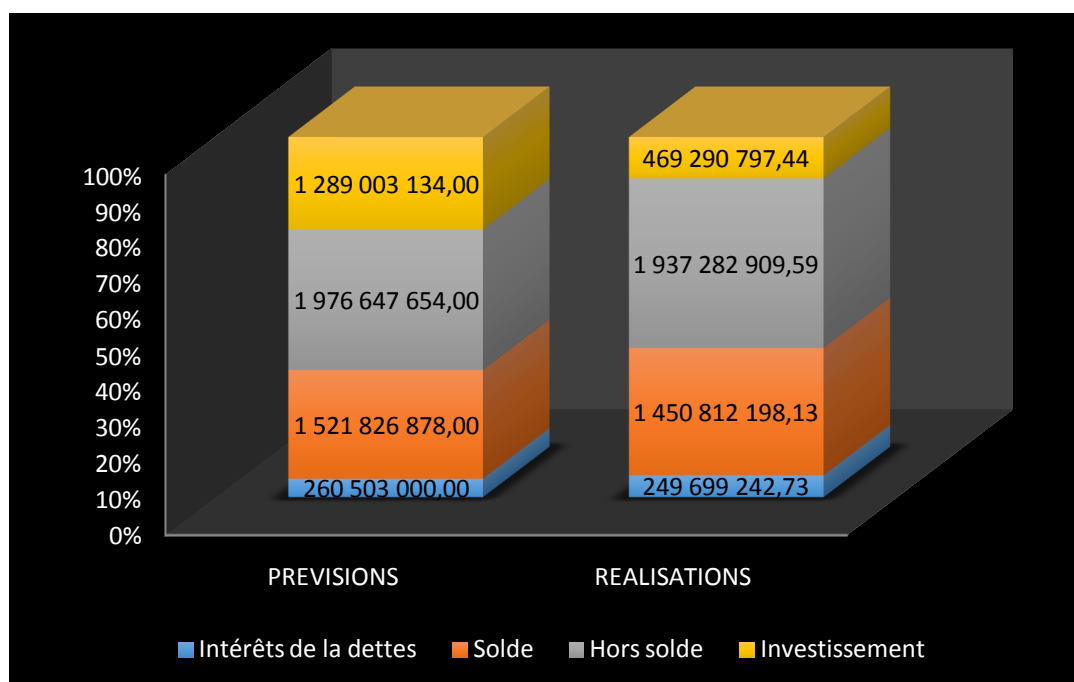
- Parmi les missions les plus dotées, dont les missions « Agriculture », « Santé », et « Travaux Publics », leur taux de réalisation ne dépassent pas celui de 30%.

c) Dépenses de solde en forte croissance

Tel qu'il ressort du graphe ci-dessous, les dépenses hors solde correspondent aux 39% du total des prévisions dépenses, tandis que les dépenses d'investissement n'en représentent que 26%. Et ces dernières ne sont consommées qu'à un taux de 34%.

GRAPHIQUE N° 14-STRUCTURE DES DEPENSES PAR GRANDE CATEGORIE

(En milliers d'Ariary)



Sources: LFR et BCSE 2015

En 2015, les prévisions sur les opérations courantes- soldes s'élèvent à 1651,63 milliards d'Ariary selon la Loi de Finances Initiale puis sont révisées à la baisse pour être fixées à 1 521,83 milliards d'Ariary. Cette réduction de 129,8 milliards d'Ariary résulte, selon la LFR 2015, des mesures telles que :

- « La régulation plus rigoureuse en matière de recrutement suivant la planification de chaque Institution /Ministère en dotation de postes budgétaires ou de remplacements numériques

- La réduction des crédits alloués à la solde des agents en service à l'extérieur, proportionnellement aux postes prévus non utilisés ;
- L'assainissement des fichiers de paie et des autres irrégularités ».

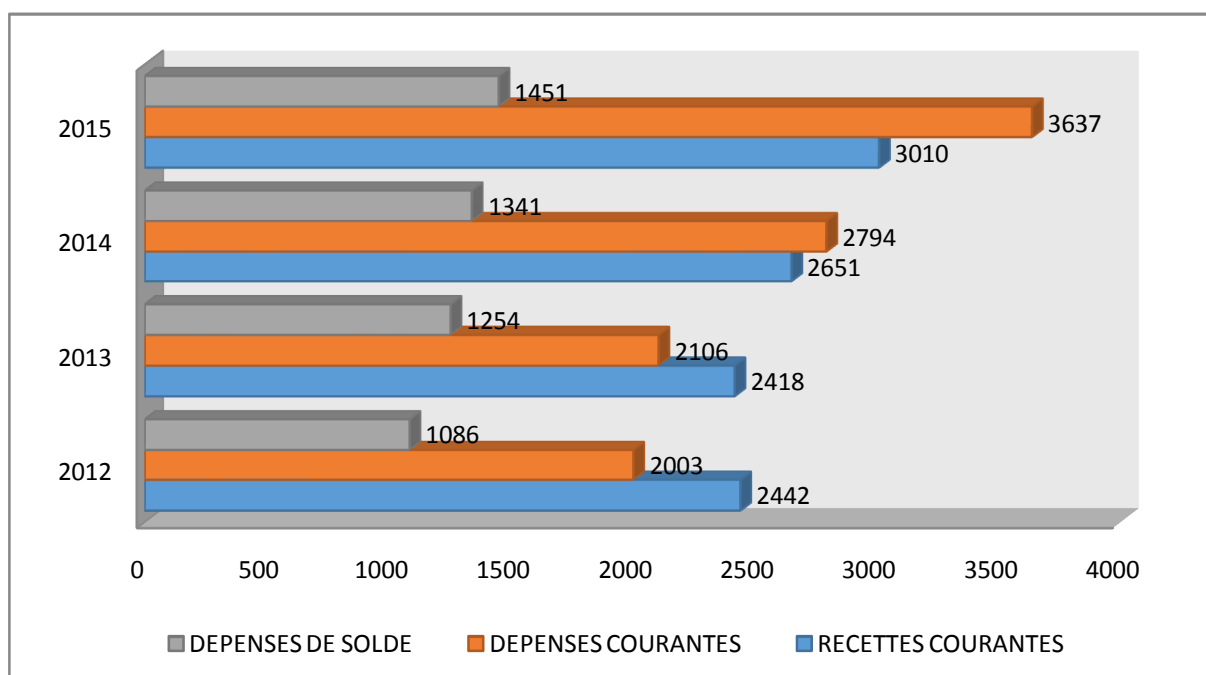
Elles représentent les 40% des dépenses totales de fonctionnement. Elles sont concentrées, à concurrence de 80% au sein des 5 missions suivantes : « Education », « Finances et Budget », « Santé », « Gendarmerie Nationale », et « Sécurité Publique »⁶². En termes d'effectifs, ces missions regroupent à elles seules les 80%⁶³ du total des effectifs des agents de l'Etat.

Pour l'exercice 2015, le taux de réalisation des dépenses de solde est de 95%.

Pour la période de 2012 à 2015, les dépenses de solde ont connu une augmentation de 30,7%, tel qu'il est retracé par le graphe ci-dessous :

GRAPHIQUE N° 15-EVOLUTION DES DEPENSES DE SOLDES

(En milliards d'€)



Sources : PLR 2012, 2013, 2014 et 2015

La hausse desdites dépenses par rapport à celles de l'année 2014 est due à « la dotation de postes budgétaires pour les besoins éventuels de chaque Ministère, notamment les 10 000 postes budgétaires pour le recrutement des Enseignants FRAM du Ministère de l'Education Nationale prévus pour l'année 2015, de l'ajustement de solde annuel de tous les agents de l'Etat par rapport à l'inflation et de l'application des nouvelles mesures catégorielles et individuelles relatives à l'avancement, au reclassement et aux départs à la retraite ».

Ces dépenses de personnel accaparent les 49% des recettes, ce qui demeure toujours élevé par rapport aux autres pays.

⁶² Sources : BCSE

⁶³ Source : Annexe7 de la LFR 2015.

La Cour recommande et insiste sur la nécessité de renforcer la prise de mesures adéquates pour maîtriser lesdites dépenses.

d) Les dépenses hors soldes prédominées par des transferts

Au titre de l'exercice budgétaire 2015, les crédits définitifs des opérations courantes hors solde sont estimés à 1 967 milliards d'Ariary. Ils ont été consommés à hauteur de 1 928 milliards d'Ariary, soit un taux de 98%.

Les 75% de ces dépenses sont accaparées par la mission « Finances et Budget »⁶⁴, puis suivent les missions « Education » et « Enseignement Supérieur » dont les parts respectives dans le total des dépenses hors solde sont toutes de 5%⁶⁵.

Les 53% de ces dotations sont destinées à des charges de transfert comme il est illustré dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 39-RECAPITULATIF DES DEPENSES DE TRANSFERTS

((En Ariary))

COMPTES	LIBELLES	PREVISIONS	REALISATIONS
6513	Transferts aux Régions	9 052 278 000,00	9 052 278 000,00
6514	Transferts aux communes	10 177 366 000,00	5 193 998 093,60
6531	Bourses à Madagascar	25 875 326 000,00	25 656 584 079,00
6532	Bourses à l'extérieur	11 445 178 000,00	11 444 541 174,69
6533	Présalaire, Prêt d'honneur	5 188 607 000,00	5 142 897 509,66
6534	Prix et récompenses officiels	55 176 000,00	55 174 800,00
6541	Contribution internationale	16 062 983 000,00	16 054 271 126,87
6542	Contingents obligatoires	200 176 000,00	200 175 000,00
6551	Transferts pour charges de services public - EPA	84 853 648 000,00	81 359 685 361,90
6552	Transferts pour charges de services publics - Autres organismes	300 528 552 000,00	287 134 366 740,00
6555	Transfert pour charges d'intervention - EPIC	16 975 771 000,00	16 975 268 592,00
6556	Transfert pour charges d'intervention - Autres organismes	699 830 982 000,00	698 199 604 640,86
6561	Hospitalisation, traitement et soins	27 094 050 000,00	25 505 690 387,14
6562	Secours	4 928 000,00	4 928 000,00
6563	Indemnisation	2 007 799 000,00	544 595 361,46
6564	Régularisation des droits acquis	18 640 000,00	18 615 000,00
6565	Subvention au secteur privé	88 739 747 000,00	82 796 451 426,95
TOTAL GENERAL		1 298 111 207 000,00	1 265 339 125 294,13

Source : PLR 2015

⁶⁴ Source : BCSE 2015

⁶⁵ Source : BCSE 2015

En effet, les transferts aux organismes publics et les subventions au secteur privé atteignent les 1 118,37 milliards d'Ariary soit 53% des crédits définitifs des opérations courantes hors solde :

- Pour le « Transfert pour charges d'intervention-autres organismes publics », 687 milliards d'Ariary sont constatés au niveau de la mission « Finances et Budget » ;
- S'agissant du « Transfert pour charges de services publics- autres organismes », 255 milliards d'Ariary sont également exécutés par la mission « Finances et Budget » ;
- En ce qui concerne le « Transfert pour charges de services publics- EPA », 48 milliards sont opérés par la mission « Enseignement Supérieur » ;
- Pour les subventions au secteur privé, 61 milliards d'Ariary sont réalisés par la mission « Education ».

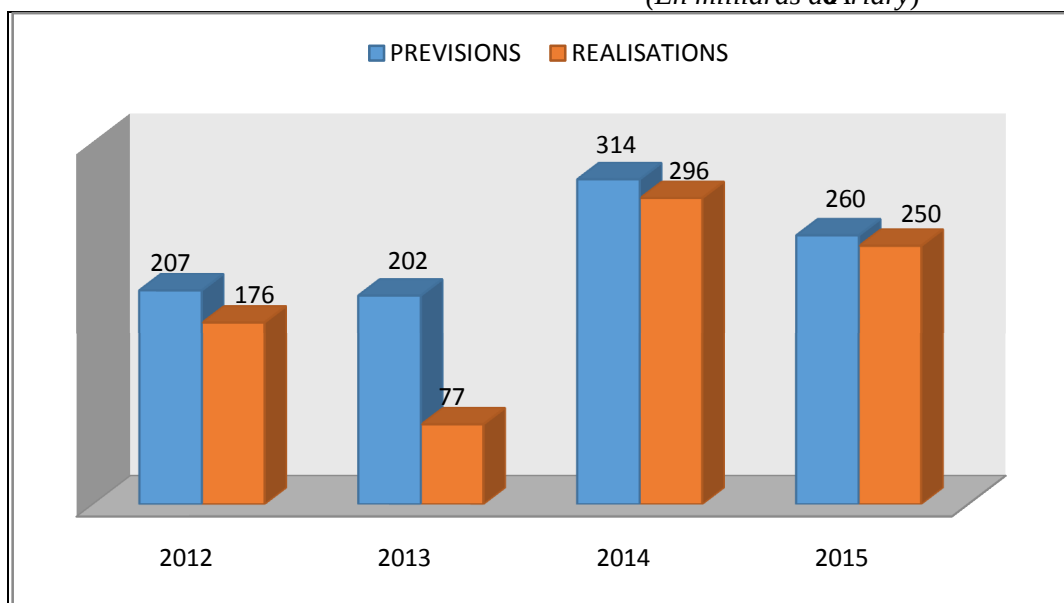
Il est à faire observer qu'aucune information sur ces transferts n'est communiquée à la Cour des Comptes, à l'exception de la situation des Etablissements Publics Nationaux, que la Haute Juridiction estime toutefois non exhaustive.

e) Réalisation performante pour le paiement des intérêts de la dette

Les intérêts de la dette prévus à 260 milliards d'Ariary en 2015 sont constitués essentiellement des « intérêts des autres dettes- Compte 6681 » et des « intérêts des emprunts- Compte 6611 » à taux respectif de 64% et de 27%⁶⁶. Ils ont été réalisés à concurrence de 250 milliards d'Ariary, soit au taux de 96%.

GRAPHE N° - EVOLUTION DES INTERETS DE LA DETTE

(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR 2012, 2013, 2014 et 2015

Les intérêts de la dette sont en baisse par rapport à 2014, mais le taux de réalisation de l'année sous revue reste le plus performant pour la période 2012 à 2015.

⁶⁶ CGAF et BCSE 2015

f) Faiblesse des dépenses d'investissement

Les prévisions sur les opérations d'investissement, tous financements confondus, s'élèvent initialement, en 2015 à 1 289,36 milliards d'Ariary puis sont diminués de 362 millions d'Ariary pour être fixés définitivement à 1 289 milliards d'Ariary.

Elles sont constituées à 18% de financement intérieur et à 82% de financement extérieur. Cette proportion des ressources externes est la plus élevée pendant la période de 2012 à 2015.

Les dépenses d'investissement sont concentrées notamment au niveau de la mission « Finances et Budget » à raison de 20%, et de la mission « Agriculture » pour une part de 20% également, ainsi que de la mission « Travaux publics » avec une proportion de 13%.

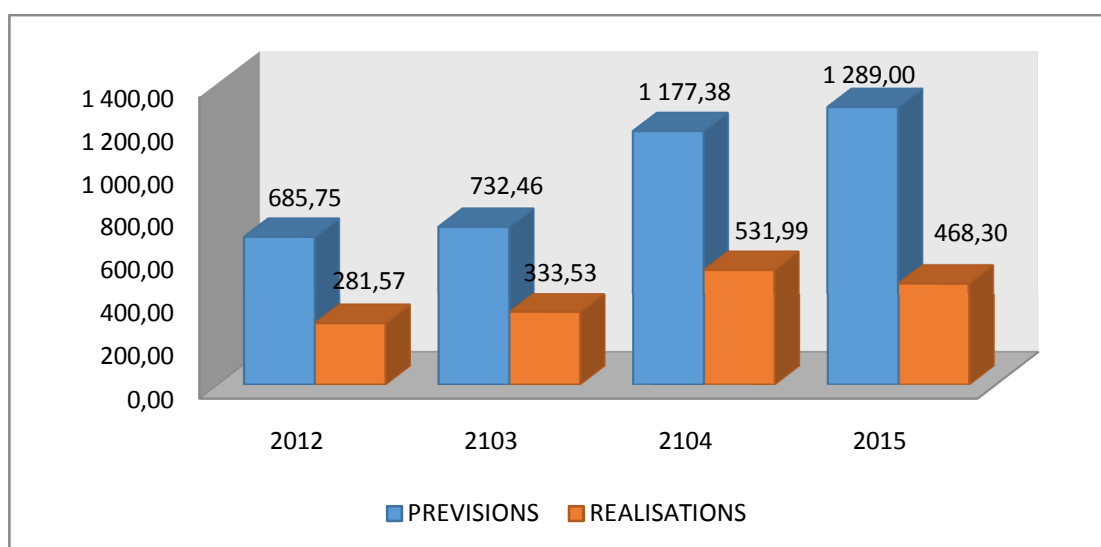
Les dotations pour les missions « Education » et « Santé » ne représentent respectivement que 8% et 7% des prévisions totales.

En 2015, les dépenses d'investissement sont réalisées à concurrence de 469,29 milliards d'Ariary, soit un taux de 36%. Ce taux est le plus faible pour la période 2012-2015.

Le graphe ci-dessous présente l'évolution de ces dépenses :

TABLEAU N° 40-EVOLUTION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT

(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR 2012, 2013, 2014 et 2015

Les prévisions ont suivi une tendance à la hausse, allant de 686 milliards d'Ariary en 2012 à 1 289 milliards d'Ariary en 2015, tandis que les réalisations ont progressé de 2012 à 2014 puis ont chuté de 12 % en 2015.

1.2.3. Dépassements de crédits

En 2015, les dépassements de crédits se chiffrent à 130 650 961 705,72 Ariary.

Seront analysés successivement les dépassements de crédits à caractère limitatifs et les dépassements de crédits à caractère évaluatifs

a) Des dépassements sur crédits limitatifs

L'examen du PLR et des annexes produits à la Cour a permis de déceler l'existence de dépassement de crédits limitatifs d'un montant total de 52 289 862 804 Ariary, contrairement au PLR, tel qu'il est retracé dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 41-SITUATION DES DEPASSEMENTS SUR CREDITS LIMITATIFS

(En Ariary)

SOA	COMPTE	FINANCEMENT	CREDITS DEFINITIFS	DEPENSES	DEPASSEMENT
21-MFB					
00-23-0-230-00000	23173	20-001-001-A	800 000,00	6 853 373 982,00	6 852 573 982,00
00-23-0-230-00000	2461	20-001-001-A	800 000,00	36 633 324 718,00	36 632 524 718,00
00-23-0-230-00000	2472	20-001-001-A	800 000,00	22 903 042,00	22 103 042,00
00-23-0-230-00000	2474	20-001-001-A	800 000,00	8 777 873 062,00	8 777 073 062,00
Sous-total					52 284 274 804,00
81-MEN					
00-81-4-101-10101	6241	10-001-001-A	11 236 000,00	11 524 000,00	288 000,00
83-MEETFP					
00-33-0-400-00000	23172	10-001-001-A	17 200 000,00	22 500 000,00	5 300 000,00
TOTAL					52 289 862 804,00

Source : PLR et annexes 2015

Le PLR a estimé que le dépassement sur crédits limitatifs s'élève à 5 588 000 Ariary. Or, après analyse des documents, certains dépassements d'un montant de 52 284 274 804,00 Ariary ne peuvent pas être considérés comme des dépassements sur crédits évaluatifs eu égard de l'article 13 de la LOLF définit les crédits évaluatifs en ces termes : « Les crédits à caractère évaluatif sont des prévisions de dépenses obligatoires, limitativement énumérées ci-dessous (é). Il en est ainsi (é) des dépenses d'investissement bénéficiant d'un financement affecté dès lors qu'elles ont été régulièrement engagées (é) ».

Le Ministère des Finances et du Budget , selon la lettre n°38-2017-MFB/SG/DGB/SAI/Ordsec-DTI du 23 mars 2017 a précisé que , « sur demande des Institutions et des Ministères qui ne sont pas dotés de crédit pouvant supporter les dépenses afférentes aux Droits et Taxes à l'importation DTI inscrit sur la Loi de Finances, le MFB leur accorde une prise en charge à titre exceptionnel quant au paiement de ce type de dépense ».

Ainsi, la Cour a recommandé le rejet des dépassements sur crédits limitatifs s'élevant à 52 284 274 804,00 Ariary en application des articles 13 et 43 de la LOLF.

b) Dépassements sur crédits évaluatifs

L'examen du PLR et de ses annexes a permis de constater des dépassements de crédits à caractère évaluatif d'un montant de 78 361 098 901,72 Ariary comme il ressort du tableau ci-après :

TABLEAU N° 42 - SITUATION DES DEPASSEMENTS SUR CREDITS EVALUATIFS

(En Ariary)

ENTITES	DEPASSEMENT
PRESIDENCE	204 036 036 ,08
MFB	28 348 870 284,87
MINAGRI	18 271 014 324,66
MEAH	488 719 902,99
MTTM	244 263 638,27
MSP	22 532 176 910,00
TOTAL	78 361 098 901,72

Source : PLR et annexes 2015

Pour ces dépassements sur crédits évaluatifs, l'article 13 b de la LOLF précise que : « les éventuels paiements en dépassement au titre de ces dépenses impliquent une régularisation par renflouement des crédits correspondants, au plus tard par la loi de règlement ».

Il est à faire remarquer que le montant total des dépassements est exorbitant puisque il se chiffre à 130 650 961 705,72 Ariary contre des prévisions définitives de 33 174 745 000,00 Ariary.

Sur le total de 130,65 milliards de dépassements de crédits, 61% sont enregistrés au niveau du Ministère des Finances et du Budget, à raison de 80,63 milliards d'Ariary.

Par ailleurs, les documents transmis à la Cour ne contiennent pas toutes les informations relatives au financement extérieur et les conventions intermédiaires y afférentes ne sont pas toutes produites, alors que ces documents permettent d'apprécier si les dépenses rentrent effectivement dans le cadre des dépenses d'investissement bénéficiant d'un financement affecté.

Toutefois la Cour tient à signaler que finalement le montant des dépassements sur crédits limitatifs voté par le parlement est de 5 588 000 Ariary tandis que celui des dépassements sur crédits évaluatifs, s'élève à 130 645 373 705,72 Ariary.

La Cour recommande :

- **en vertu du principe de sincérité budgétaire, concrétisé par l'article 42 de la LOLF, de ne pas sous évaluer les prévisions des dépenses,**
- **la communication à la Cour des conventions intermédiaires relatives aux financements extérieurs nécessaires à la détermination des crédits évaluatifs,**

1.3. SUR L'EXECUTION DES BUDGETS ANNEXES

1.3.1. Résultat excédentaire

Les opérations des Budgets annexes se sont soldées par un excédent de 3,54 milliards d'Ariary. Les recettes du cadre II s'élèvent à 18,36 milliards d'Ariary tandis que les dépenses se chiffrent à 14,81 milliards d'Ariary. Le tableau infra détaille le résultat suscité :

TABLEAU N° 43-RESULTAT GENERAL DES BUDGETS ANNEXES POUR 2015

(En Ariary)

BUDGETS ANNEXES	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Imprimerie Nationale	13 270 000 000,00	8 618 224 509,20	13 270 000 000,00	7 502 777 146,20	1 115 447 363,00
Postes et Télécommunications	13 420 000 000,00	9 753 295 428,67	13 420 000 000,00	7 319 907 965,51	2 433 387 463,16
TOTAL	26 690 000 000,00	18 371 519 937,87	26 690 000 000,00	14 822 685 111,71	3 548 834 826,16

Sources : PLR et Comptes administratifs 2015

1.3.2. Discordance entre les écritures de l'ordonnateur et du comptable de l'Imprimerie Nationale

A l'instar des exercices précédents, en ce qui concerne le mode de comptabilisation, il est à faire observer que des discordances entre les écritures de l'ordonnateur dans le compte administratif et celles de l'agent comptable dans le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF) subsistent tel qu'il ressort du tableau ci-après :

TABLEAU N° 44-DISCORDANCES ENTRE LES ECRITURES DE L'ORDONNATEUR ET DU COMPTABLE

(En Ariary)

RUBRIQUES	COMPTE ADMINISTRATIF	CGAF	ECART
RECETTES	8 618 224 509,20	8 612 424 509,60	5 799 999,60
DEPENSES	7 502 777 146,20	7 502 777 146,20	0
Résultats	1 115 447 363,00	1 109 647 363,40	5 799 999,60

Sources : PLR, CGAF et Compte administratif IN 2015.

Au vu de ce tableau, une discordance d'un montant de 5,79 millions d'Ariary est constatée en recettes du Budget Annexe de l'IN. En effet, suivant les écritures de l'Ordonnateur, les recettes réalisées sont de 8,62 milliards d'Ariary contre 8,61 milliards d'Ariary suivant celles du comptable.

Cet écart s'explique par le fait que contrairement à l'ordonnateur, le comptable n'a pas pris en compte dans ses écritures le fonds de renouvellement d'un montant de 5,79 millions d'Ariary.

Selon le décret n° 60-106 du 20 mai 1960 fixant les modalités de gestion du Budget Annexe de l’Imprimerie Officielle de Madagascar, en son article 3, « le budget annexe est alimenté en recettes par : [é]. Les ressources provenant des prélèvements sur des fonds de renouvellement, de réserve ou de roulement ; [é] ». En outre, l’article 7 du même décret explique la constitution de ce fonds de renouvellement et son utilisation : « Il est institué un fonds de renouvellement qui sera alimenté chaque année par un versement du budget annexe égal à l’annuité normale de renouvellement du matériel et du mobilier de l’imprimerie. Ce fonds est destiné à financer l’achat ou le renouvellement du matériel et du mobilier ».

La Cour ayant déjà soulevé ce cas dans ses précédents rapports sur les PLR, réitère sa recommandation sur le respect de la procédure à appliquer concernant l’utilisation du fonds de renouvellement sus-évoquée d’autant plus qu’une telle discordance aura des impacts sur la conformité des écritures des Ordonnateurs et celles des Comptables.

La Cour réitère au comptable et à l’ordonnateur du Budget Annexe de l’Imprimerie Nationale de respecter la procédure en matière de comptabilisation du « fonds de renouvellement » en recette tel qu’il est prévu dans le décret n° 60-106 du 20 mai 1960 et de procéder au rapprochement d’usage.

1.3.3. Nécessité de supprimer le Budget Annexe des Postes et Télécommunications

Selon l’article 28 de la LOLF : « les Budgets Annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une Loi de Finances, les activités des services de l’État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de prix ou de redevances, lorsqu’elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

Du fait que la Société TELMA et l’Exploitant Public PAOSITRA MALAGASY ont repris les activités postales et de Télécommunication, auparavant exercées par le BA Postes et Télécommunications, ce dernier n’a plus sa raison d’être.

Aussi, la Cour insiste sur la nécessité de supprimer le Budget Annexe des Postes et Télécommunications

1.4. SUR L’EXECUTION DES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

1.4.1. Résultat général déficitaire

Les recettes des CPT d’un montant de 305,30 milliards d’Ariary et les dépenses de 624, 79 milliards d’Ariary se sont soldées par un résultat déficitaire de 319,49 milliards d’Ariary.

Le tableau ci-après fait ressortir la synthèse de la situation des CPT durant l’exercice 2015 :

TABLEAU N° 45-OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

(En Ariary)

NOMENCLATURE	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Comptes de prêt	151 545 970 000,00	2 597 059 264,36	62 882 000 000,00	59 356 457 524,65	-56 759 398 260,29
Comptes de participation	-	--	272598 592 000,00	107 098 664 844,00	-107 098 664 844
Comptes de commerce	466 923 189 000,00	302 708 329 437,80	466 923 189 000,00	458 338 111 425,50	-155 629 781 987,70
Comptes d'affectation spéciale	65 858 453 000,00	-	65 858 453 000,00	-	-
Comptes d'avances	-	-	-	-	-
TOTAL	684 327 612 000,00	305 305 388 702,16	868 262 234 000,00	624 793 233 794,15	-319 487 845 091,99

Sources : LFA, CGAF, PLR et Annexes au PLR 2015

Ce déficit est essentiellement dû à ce que :

- au niveau des comptes de commerce, des dépenses réalisées d'un montant de 458,34 milliards d'Ariary représentent 151,41% des recettes réalisées lesquelles s'élèvent à 302,70 milliards d'Ariary ;
- au niveau des comptes de participation, un déficit de 107,09 milliards d'Ariary a été enregistré ;
- au niveau des comptes de prêt, les dépenses réalisées à hauteur de 59,35 milliards d'Ariary ont largement dépassé les recettes réalisées d'un montant total de 2,59 milliards d'Ariary ;
- pour les comptes de participation, des dépenses ont été opérées à hauteur de 107,09 milliards d'Ariary alors qu'aucune recette n'a été prévue,

1.4.2. Des comptes de prêt déficitaires

Les comptes de prêts, qui retracent les prêts d'une durée supérieure à 2 ans consentis par l'Etat, ont enregistré un déficit de près de 56,76 milliards d'Ariary au titre de l'année 2015.

Le résultat de l'année 2015 contraste avec les exercices précédents dans la mesure où les résultats de 2013 et 2014 sont excédentaires. L'énorme déficit constaté cette année s'explique par la faiblesse des réalisations de recettes.

Sur l'évolution des recettes des comptes de prêt, on dénote que par rapport aux prévisions, le volume des réalisations demeure faible. A ce titre, le taux y relié est successivement de 5,81% en 2013 ; atteint les 20,26% en 2014 pour revenir à la baisse à 1,71 % pour 2015.

Malgré l'existence de prévisions en 2013 et en 2014, aucune opération de dépenses n'a été enregistrée. Les prévisions initiales en 2015 ont alors été ramenées à 1 milliards d'Ariary cependant, ce montant a été revu à la hausse en cours d'année fixant ainsi les crédits définitifs à 62,89 milliards d'Ariary. Une forte variation du taux de réalisation des dépenses est ainsi constatée passant de 0% en 2014 à près de 94,39% en 2015.

1.4.3. Des comptes de participation déficitaires :

Selon l'article 34 alinéa 9 de la LOLF : « Les comptes de participation décrivent les participations financières de l'État au capital de sociétés ou d'organismes nationaux ou étrangers ».

En 2015, les dépenses réalisées au titre des comptes de participation sont de l'ordre de 107,09 milliards d'Ariary, si les recettes sont nulles, d'où un déficit de 107,69 milliards d'Ariary. Pourtant, si l'on se réfère à la LFR, les prévisions de dépenses ont été fixées à 272,59 milliards d'Ariary, sans prévisions de recettes ; ce qui ne respecte pas l'orthodoxie financière.

1.4.4. Des comptes de commerce déficitaires

L'article 34 alinéa 3 de la LOLF précise que : « Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'État non dotés de la personnalité morale ».

Le tableau suivant retrace la situation globale de réalisation des comptes de commerce en 2015 :

TABLEAU N° 46- SITUATION GLOBALE DE REALISATION DES COMPTES DE COMMERCE

(En Ariary)

MINISTERES	NOMBRE	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
		PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	
Ministère de la Défense Nationale	6	250 000 000,00	61 000 000,00	250 000 000,00	60 790 000,00	210 000,00
Ministère de l'Intérieur	3	18 941 000 000,00	0	18 941 000 000,00	0	0
Ministère de la Sécurité Publique	27	1 509 000 000,00	17 110 500,00	1 509 000 000,00	13 944 000,00	3 166 500,00
Ministère de la Justice	13	200 000 000,00	0	200 000 000,00	0	0
Ministère des Finances et du Budget	11	431 745 602 000,00	297 740 562 431,24	431 745 602 000,00	454 334 445 055,76	-156 593 882 624,52
Ministère du Commerce	3	574 200 000,00	0	574 200 000,00	0	0
Ministère de l'Agriculture	8	646 733 000,00	8 902 659,60	646 733 000,00	5 815 946,00	3 086 713,60
Ministère de l'Elevage	3	1 400 000 000,00	1 521 680 208,88	1 400 000 000,00	1 310 532 157,00	211 148 051,88
Ministère de l'Environnement et des forêts	36	6 769 130 000,00	2 107 008 213,18	6 769 130 000,00	1 746 711 801,74	360 296 411,44
Ministère de l'Eau	2	75 000 000,00	0	75 000 000,00	0	0
Ministère des Ressources Stratégiques	21	3 346 774 000,00	1 252 065 424,90	3 346 774 000,00	865 872 465,00	386 192 959,90
Ministère des Transports	6	1 465 750 000,00	0	1 465 750 000,00	0	0
TOTAL	139	466 923 189 000,00	302 708 329 437,80	466 923 189 000,00	458 538 111 425,50	-155 629 781 987,70

Sources: Recettes sur CPT et états de développement de solde, de fonctionnement et d'investissement 2015

Il apparaît de ce tableau que le déficit des comptes de commerce est dû principalement à celui du Ministère des Finances et du Budget, en l'occurrence, à la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM) et à la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR) qui ont enregistré un déficit de 155,63 milliards d'Ariary.

Par rapport à 2014, les opérations des comptes de commerce de 2015 ont connu une augmentation tant au niveau de recettes qu'à celui de dépenses respectivement de l'ordre de 174,18 milliards d'Ariary et de 75,55 milliards d'Ariary. Cependant, le déficit chronique desdits comptes persiste encore malgré une situation améliorée, car il est de l'ordre de 254,46 milliards d'Ariary en 2014 et de 155,63 milliards d'Ariary en 2015.

En outre, au regard de l'article 34 alinéa 3 de la LOLF précité, la Cour a relevé comme dans ses précédents rapports que les comptes de la CRCM et de la CPR du Ministère des Finances et du Budget ne revêtent, ni le caractère industriel, ni le caractère commercial. En effet, les activités de la CRCM ainsi que de la CPR constituent un système de compensation de caisse dont le fonctionnement repose sur les cotisations des membres et qui servira par la suite au paiement des retraités bénéficiaires, plutôt que d'une activité industrielle et commerciale proprement dite.

Ainsi, il y a lieu de les basculer dans la catégorie des « comptes d'affectation spéciale » prévue dans l'alinéa premier du même article 34 précité. En effet, aux termes de cet article « Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui sont financées au moyen de ressources particulières (é) ».

Toutefois, le basculement des caisses de retraite CRCM et CPR ne peut s'effectuer compte tenu de l'énorme déficit de ces deux comptes, susceptible de dépasser la limite de 20% des subventions autorisées par la LOLF au titre des prévisions de recettes pour les « comptes d'affectation spéciale ».

De tout ce qui précède, la Cour insiste sur la prise des mesures qui s'imposent pour maîtriser le déficit des Caisses de Retraite.

1.5. SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS SUR FONDS DE CONTRE-VALEURS (FCV)

Les opérations de recettes et de dépenses au titre des Fonds de Contre- Valeur (FCV) constituent le cadre IV de la Loi de Finances. L'Agent Comptable des FCV (ACFCV) assure le recouvrement des recettes générées par les aides financières et en nature, ainsi que le paiement des dépenses de fonctionnement y reliées.

En 2015, il résulte des opérations génératrices de FCV un excédent de 302,21 millions d'Ariary comme détaillé dans le tableau qui suit :

TABLEAU N° 47-SITUATION DES FCV EN 2015

(En Ariary)

RUBRIQUES	PREVISIONS LFI	PREVISIONS LFR	REALISATIONS	%
Recettes	288 130 000	217 130 000	302 214 036,44	139,18
Dépenses	-	-	-	-
Excédent des recettes sur les dépenses			302 214 036,44	

Source s: PLR, CGAF et annexes 2015

Ainsi, la Cour des Comptes recommande en vertu du principe de sincérité consacré par l'article 42 de la LOLF, d'améliorer les prévisions de recettes et de dépenses des FCV.

1.6.SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

Pour l'année 2015, le résultat des Opérations en Capital de la dette Publique a enregistré un excédent de 1 220, 55 milliards d'Ariary comme le montre le tableau suivant :

TABLEAU N° 48-SITUATION DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

(En Ariary)

RUBRIQUE	RECETTES		DEPENSES	
	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS
Dettes intérieures	2 850 978 238 000	626 353 298 581,82	2 480 049 855 000	11 817 089 979,48
Dettes extérieures	1 263 341 659 000	723 000 889 581,82	172 886 400 000	116 977 974 380,56
Disponibilités mobilisables	274 025 967 000	-	-	
TOTAL	4 388 345 864 000	1 349 354 187 923,49	2 652 936 255 000	128 795 064 360,04
EXCEDENT DES RECETTES SUR LES DEPENSES				1 220 559 123 563,45

Sources : PLR, CGAF et annexes 2015

La Cour a noté une absence de sincérité puisque les prévisions, tant en recette qu'en dépense, excèdent de très loin les réalisations de la LFI et de la LFR.

En effet, concernant les dettes intérieures, les prévisions de dépenses par la LFI sont de 2 077,01 milliards d'Ariary tandis que la LFR a modifié ce montant à la hausse à 2 480,04 milliards d'Ariary. Les réalisations correspondant sont de 11,81 milliards d'Ariary, soit un taux de 0,47%. En matière de recettes, si la Loi de Finance a prévu initialement 2 530,56 milliards d'Ariary, la LFR a modifié ces prévisions à 2 850,97 milliards d'Ariary. Les réalisations, correspondant à un taux de 21,96 %, s'élèvent à 626,35 milliards d'Ariary.

Pour les dettes extérieures en revanche, les prévisions de dépenses par la LFI et la LFR sont respectivement de 191,92 milliards et de 172,88 milliards d'Ariary. Les dépenses effectuées s'élèvent à 116,97 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 67,66%. Et s'agissant des recettes, il a été observé que les prévisions de la LFI d'un montant de 673,99 milliards d'Ariary ont été révisées à la hausse par la LFR avec 1 263 milliards d'Ariary alors que les réalisations finales se chiffrent à 723 milliards d'Ariary représentant un taux de 57,22%.

Ainsi, la Cour recommande le respect du principe de sincérité conformément à l'article 42 de la LOLF et par conséquent de veiller à de meilleures prévisions concernant les Opérations en Capital de la Dette Publique.

*

*

*

CHAPITRE 2. CONTROLE DES ACTES BUDGETAIRES

Conformément à l'article 115 de la loi n°2001-025 du 9 avril 2003 relative au Tribunal administratif et au Tribunal financier, « le Tribunal financier procède (é) au contrôle des actes budgétaires d'une Collectivité Territoriale Décentralisée sur saisine du Représentant de la Province Autonome en cas de défaut d'adoption dans les délais légaux, d'absence d'équilibre réel, ou de défaut d'inscription ou de mandatement d'une dépense obligatoire ».

Les cas ci-après sont concernés par lesdits contrôles :

2-1. ABSENCE D'ÉQUILIBRE REEL DES BUDGETS PRIMITIFS DES REGIONS

Les Chefs des Régions Atsimo-Andrefana, Anosy et Androy ont respectivement saisi le Tribunal Financier de Toliara pour un avis sur les projets de budget primitif 2017 desdites collectivités. Le détail des saisines est récapitulé dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 49- AVIS SUR L'ÉQUILIBRE DES PROJETS DE BUDGETS PRIMITIFS

REFERENCE AVIS DU TF	REQUERANT	MOTIF
01/17/AV/TF/TOL du 27 janvier 2017	Chef de Région Atsimo Andrefana	Avis sur le projet de budget primitif 2017 s'élevant tant en débit qu'en crédit à 4 682 524 000 Ariary
02/17/AV /TF/TOL du 07 février 2017	Chef de Région Anosy	Avis sur le projet de budget primitif 2017 s'élevant tant en débit qu'en crédit à 3 762 000 000 Ariary
03/17/AV/TF/TOL du 23 mars 2017	Chef de Région Androy	Avis sur le projet de budget primitif 2017 s'élevant tant en débit qu'en crédit à 3 585 485 660 Ariary

Source : TF Toliara

Conformément à l'article 22 du décret n°2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées, le budget de chaque région a respecté le principe de sincérité budgétaire et l'équilibre entre recettes et dépenses.

Le Tribunal Financier a dès lors statué que les projets de budget primitif sont sincères et en équilibre réel et a ainsi invité les Chefs de Région à prendre un arrêté pour exécuter leur budget en vertu de l'article 110 alinéa b du décret n° 2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées.

2-2. SUR LE REGLEMENT DE BUDGETS ADDITIONNEL ET PRIMITIF

Dans sa requête du 31 août 2017, le Préfet d'Antsiranana, a saisi le Tribunal Financier pour formuler son avis sur l'adoption du budget additionnel de la Commune Urbaine d'Antsiranana. En effet, ladite requête fait suite au rejet du projet du Budget additionnel par le Conseil

municipal « pour des motifs déterminants en l'occurrence l'engagement de dépenses exorbitantes dont les raisons ne sont pas assez convaincantes ».⁶⁷

A cet égard, le Tribunal Financier dans son avis⁶⁸ n'émet aucune objection quant à l'adoption du projet de budget additionnel tel qu'il est établi par le maire de la Commune Urbaine d'Antsirananana et invite à juste titre et en vertu des dispositions de l'article 53 du décret n° 2015-959 du 16 juin 2015 :

- le Préfet d'Antsirananana à établir provisoirement par arrêté le budget additionnel de la Commune urbaine d'Antsirananana sur la base du projet soumis par le maire ;
- le maire de la commune urbaine d'Antsirananana à convoquer le Conseil municipal en session extraordinaire de 5 jours pour le vote du budget additionnel ;
- le maire à établir définitivement par arrêté le budget additionnel lorsque celui-ci n'est pas voté à la fin de ladite session.

En effet, le Tribunal a estimé que contrairement aux motifs avancés par le Conseil municipal, les rubriques 6233 et 6275 concernant les locations, dotées respectivement de crédit d'Ar 140 000 000 et d'Ar 123 500 000, figurent déjà dans le budget primitif 2017 lequel a déjà été adopté à l'unanimité par le Conseil suivant délibération⁶⁹ du 04 novembre 2016. Quant au projet de budget additionnel, l'Exécutif n'a fait que doter d'une inscription supplémentaire pour ces deux rubriques suivant l'état de réalisation et qu'il ne s'agit pas de location longue durée car le budget primitif et le budget additionnel sont prévus et établis uniquement pour une année.

2-3. DEF AUT D'ADOPTION DE BUDGET PRIMITIF DANS LES DELAIS LEGAUX

➤ Le Préfet d'Antsirananana a saisi le Tribunal Financier au motif que le budget primitif 2017 de la Commune Urbaine d'Antsirananana n'a pas été adopté dans le délai légal.

Après instruction, le Tribunal a statué et a invité :

- le Préfet d'Antsirananana à établir provisoirement par arrêté le budget primitif 2018 de la Commune urbaine d'Antsirananana, sur la base du projet soumis au Conseil municipal. A cet effet, il peut autoriser l'ordonnancement des recettes et des dépenses de soldes dans la limite du douzième (12ème) du crédit du budget de l'année précédente soit Ar 2.012.675.000 / 12 = Ar 167.722.917 par mois, pour une durée maximum de trois mois, à concurrence des disponibilités de fonds ;
- le Maire de la Commune urbaine d'Antsirananana à convoquer le Conseil municipal en session extraordinaire de cinq jours. S'il n'a pas voté le budget à la fin de cette session, ce budget est définitivement établi par le Maire conformément à l'article 154 de la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 sus visée ;

En outre, il a été rappelé qu'à compter de la saisine du Tribunal financier et jusqu'au règlement du budget de la Commune urbaine d'Antsirananana par le Préfet d'Antsirananana, le Conseil municipal ne peut pas adopter de délibération sur le budget de l'exercice 2017, et ce conformément à l'article 166 de la loi n°2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier ;

⁶⁷ Suivant délibération n°034/17/CU/DS/CM du 24 avril 2017 du Conseil municipal

⁶⁸ n° 03/2017-CAB du 26 Octobre 2017

⁶⁹ n° 033/16/CU/DS/CM

➤ De même, le Chef de District d'Antsiranana II a saisi le Tribunal Financier aux fins d'avis sur le règlement du Budget primitif de la Commune rurale de Mahavanona. Après instruction, le Tribunal a proposé de procéder au règlement dudit Budget, d'autoriser l'ordonnement des recettes et des dépenses mensuelles de solde dans la limite de 4 988 850 Ariary pour une durée maximale de trois mois à concurrence de disponibilité de fonds. Par ailleurs, le Tribunal invite le Chef de District de faire convoquer les membres du Conseil communal par le Maire dans les plus brefs délais en vue d'une session extraordinaire de cinq jours afin de voter le budget.

2-4. DEF AUT D'INSCRIPTION OU DE MANDATEMENT D'UNE DEPENSE OBLIGATOIRE

2.4.1. Non-inscription de dépenses obligatoire relative aux arriérés d'indemnité de fonction - Commune rurale de Mahambo

Par lettre en date du 25 avril 2017, le Tribunal financier de Toamasina a été saisi par l'ancien adjoint au Maire de la Commune rurale de Mahambo, District de Fénérive-Est pour avis afin de faire inscrire au budget 2017 de la Commune rurale de Mahambo des arriérés relatifs à des indemnités de fonction d'un montant total de 13 173 264 Ariary, non perçues pendant les années 2013, 2014 et 2015, ainsi qu'au remboursement de frais médicaux de 500 000 Ariary en 2014.

Conformément à l'article 168, alinéa 1^{er} de la Loi n°2001-025 qui dispose que « Ne sont obligatoires pour les Collectivités Territoriales Décentralisées que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. », le Tribunal a examiné la demande du requérant. Après instruction, et vérification des principes à remplir pour qu'une dépense soit obligatoire, soit le caractère échu, certain, liquide et non sérieusement contesté de la dépense, le Tribunal a statué et :

- déclaré que les arriérés demandés par le requérant, relatifs aux indemnités de fonction d'un montant de 13 173 264 Ariary impayées en 2013, 2014 et 2015, constituent une dépense obligatoire pour la Commune rurale de Mahambo dans la mesure où le requérant a exercé ses fonctions pendant la période considérée sans que la commune ne l'a sérieusement contesté, avec un montant liquide et échu au moment de requête ;
- constaté l'insuffisance de crédits pour supporter la dépense en question au budget de ladite Commune ;
- mis en demeure la Commune rurale de Mahambo à procéder à l'inscription budgétaire de la dépense en question ;
- recommandé au Maire de procéder, dès que possible, au mandatement de la dépense en question ;
- déclaré non obligatoire le remboursement de frais médicaux d'un montant de 500 000 Ariary faute d'autorisation préalable délivrée par l'autorité communale avant toute consultation.

2.4.2. Non inscription de dépenses obligatoires relatives aux cotisations sociales

a) Sur le non de versement des cotisations à la CNAPS - Commune urbaine de Nosy-Be

Deux anciens employés de la Commune Urbaine ont saisi le Tribunal Financier d'Antsiranana, afin de constater et de faire inscrire au budget de la Commune urbaine de Nosy-Be la dépense obligatoire d'un montant d'Ar 10.600.000 au titre de dommages et intérêts pour réparation des

préjudices causés par le non versement des cotisations à la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS).

Après examen de la recevabilité de ladite requête et instruction approfondie, le Tribunal a rendu son avis en :

- constatant que les sommes, d’une part, de 10.000.000 Ariary prononcées par jugements par le Tribunal de première instance de Nosy-Be au profit des sieurs X et Y à titre de dommages et intérêts pour la réparation des préjudices causés par le non versement des cotisations à la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS) et d’autre part, de 600.000 Ariary à titre de frais d’huisier pour le coût des significations avec commandement dudit jugement constituent des dettes exigibles et des dépenses obligatoires pour la Commune urbaine de Nosy-Be ;
- mettant la Commune Urbaine de Nosy-Be en demeure pour qu’elle inscrive à son budget 2018 les crédits nécessaires à l’acquittement de ces dites dettes, et de procéder par la suite à leurs mandatement ;
- invitant les deux employés concernés à informer le Tribunal Financier si la présente mise en demeure n’est pas suivie d’effet dans un délai d’un mois à compter de sa notification, afin de pouvoir régler le budget de la Commune Urbaine de Nosy-Be et de procéder au mandatement d’office par le Représentant de l’Etat.

En effet, le Tribunal a estimé qu’il s’agit bien de dépenses obligatoires conformément aux dispositions de l’article 35 du Décret n° 2015 / 959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées qui dispose que : « *Constituent des dépenses obligatoires : [é] les dommages-intérêts résultant d’une décision de justice devenue définitive relative à la responsabilité de la Collectivité aussi bien à l’égard des membres de ses organes que des tiers [é]* » et aux dispositions de l’article 168 de la loi n°2001-025 du 09 avril 2003 susvisée disposant que : « *Ne sont obligatoires pour les Collectivités Territoriales Décentralisées que les dépenses nécessaires à l’acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l’a expressément décidé. (...)* ».

Le Tribunal a précisé tel qu’il est stipulé dans l’article 166 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 que « *les dépenses obligatoires doivent faire l’objet d’inscriptions des crédits suffisants pour assurer, soit le fonctionnement des services, soit l’accomplissement des obligations auxquelles elles s’appliquent.* » et que « *sont obligatoires (é) les dettes exigibles et la couverture des déficits antérieurs* ».

b) Sur le non versement des cotisations à la CRCM :

➤ **Commune urbaine de Nosy Be**

Le Tribunal Financier d’Antsiranana a été saisi aux fins de règlement du Budget de la commune de Nosy Be à la suite d’une mise en demeure non suivie d’effet relative à l’inscription dans son budget 2016 d’un crédit d’Ar 4.497.013,44 à titre de cotisations à la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM). Etant donné que d’une part il s’agit de dettes relatives aux dépenses de cotisations à la Caisse de Retraite Civile et Militaire et que d’autre part le Tribunal administratif d’Antsiranana a fait droit à la requête y afférente et a condamné la Commune Urbaine de Nosy-Be à payer la somme de 4 497 013,44 Ariary au titre de cotisations à la Caisse de Retraite Civile et Militaire.

Le Tribunal financier a statué :

- en demandant au Préfet de police de Nosy-Be de procéder au règlement du budget de ladite commune en révisant, s'il y a lieu, à la baisse les crédits alloués aux dépenses facultatives de certains comptes dans son budget en cours pour supporter la dépense considérée.
- en invitant le Préfet de police de Nosy-Be à procéder au mandatement d'office de la dépense en question dans le cas où le Chef de l'exécutif de la Commune Urbaine de Nosy-Be n'honorerait pas les obligations de la commune.

➤ **Commune urbaine d'Antsiranana**

Le Tribunal Financier d'Antsiranana a été saisi pour non paiement de la contribution de la Commune urbaine d'Antsiranana en vue de la validation au titre de la Caisse de Retraite Civile et Militaire des services accomplis d'une part, et de l'indemnité d'installation à la retraite, d'autre part.

Après instruction, le Tribunal a constaté que, la part contributive impartie au Budget de la Commune Urbaine d'Antsiranana en vue de validation desdites cotisations CRCM s'élève à 6.461.283,60 Ariary et que cette dépense a fait l'objet d'un ordre de recette en date du 12 septembre 2014, émis par le Ministère des Finances et du Budget.

De ce qui précède, le Tribunal a statué et a rendu son avis en:

- constatant que les sommes, d'une part, de 6.461.283,60 Ariary relative à la part contributive due par le budget de la Commune Urbaine d'Antsiranana en vue de validation et de 2.865.883,20 Ariary, à titre d'indemnité d'installation à la retraite d'autre part, constituent des dettes exigibles et des dépenses obligatoires pour la Commune urbaine d'Antsiranana ;
- constatant la mise en demeure de la Commune Urbaine d'Antsiranana afin qu'elle inscrive à son budget les crédits nécessaires à l'acquittement desdites dettes, et de procéder par la suite à leurs mandatements.
- Invitant le concerné à informer le Tribunal si la présente mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans un délai d'un mois à compter de sa notification, afin de pouvoir régler le budget de la Commune Urbaine d'Antsiranana et de procéder au mandatement d'office par le Représentant de l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 168 de la loi n°2001-025 du 09 avril 2003.

c) Sur le non paiement de l'indemnité compensatrice de congé, de préavis et de secours décès : Commune Urbaine de Nosy-Be

Le Tribunal Financier d'Antsiranana a été saisi aux fins de faire inscrire au budget de la Commune Urbaine de Nosy Be un crédit de 1.706.524,00 Ariary correspondant à l'exécution du jugement n°014 du 06 avril 2017 du Tribunal de Première Instance de Nosy-Be, condamnant ladite collectivité à lui verser une indemnité compensatrice de congé, une indemnité de préavis, une indemnité de secours décès ainsi que des dommages et intérêts.

En outre, un jugement du Tribunal de Première Instance de Nosy Be a condamné la Commune Urbaine de Nosy Be au paiement de la somme de 1 376 524, 00 Ariary aux fins de réparation et de régularisation des droits légaux de son époux, licencié abusivement par ladite collectivité pour inaptitude au travail. Ce montant se décompose comme suit :

TABLEAU N° 50-MONTANT DES INDEMNITES A PAYER

(En Ariary)

- Indemnité compensatrice de congé	327 637,80
- Indemnité de préavis	187 221,60
- Secours-décès	561 664,80
- Dommages et intérêts pour non délivrance de certificat du travail	100 000,00
- Dommages et intérêts pour licenciement abusif en la forme	200 000,00

Source : Avis du TF d'Antsiranana

En outre, les frais d'exploit huissier de justice à hauteur de Ar 330 000,00 pour l'exécution dudit jugement n°014 sus évoqué, seront supportés par l'employeur suivant la note n°09/-MJ/DE du 12 janvier 1978 portant sur l'exécution des décisions de justice en matière sociale.

En vertu des termes de l'article 35 du Décret n° 2015 ï 959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées qui disposent que : « *Constituent des dépenses obligatoires : [é] les dommages-intérêts résultant d'une décision de justice devenue définitive relative à la responsabilité de la Collectivité aussi bien à l'égard des membres de ses organes que des tiers [é]* », le Tribunal a statué que d'une part les sommes de 1 706 524,00 Ariary à titre d'indemnité compensatrice de congé, d'indemnité de préavis de secours décès et de dommages et intérêts constituent des dettes exigibles et des dépenses obligatoires pour la Commune Urbaine de Nosy-Be et d'autre part, a mis en demeure ladite Commune afin qu'elle inscrive à son budget les crédits nécessaires à l'acquittement de ces dettes et de procéder par la suite à leurs mandatelements.

2-5. AVIS SUR LE PROJET DE TEXTE RELATIF A LA FIXATION DE REMUNERATION - COMMUNE URBAINE DE FENERIVE EST.

Le Tribunal Financier de Toamasina, a été saisi par le Maire de la Commune urbaine de Fénerive-Est, pour donner son avis sur une proposition d'indice de fonction relative au poste de Secrétaire général, de Directeur, du Conseiller spécial et du Conseiller Technique permanent de ladite Commune;

Après instruction faite par le Tribunal, il a été constaté que les indices de fonction proposés par le Maire pour les postes énumérées ci-dessus ne peuvent être alignés à celles prévues par les dispositions du décret n° 96-170 du 6 mars 1996 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux élus et aux membres du bureau exécutif ainsi qu'aux trésoriers, même si les indices projetés ne dépassent pas celles du Maire ou de ses adjoints, étant donné que les personnels objets de la requête du Maire ci-dessus ne font pas partie de l'organe exécutif mais plutôt du personnel administratif et technique de la Commune ;

Ainsi, le Tribunal **a rejeté** les propositions d'indices de fonction pour le poste du Secrétariat général, du Directeur, du Conseiller spécial et du Conseiller technique permanent.

Le Tribunal a ainsi recommandé à la Commune :

- d'engager, par des contrats à durée déterminée, des agents appelés à occuper des emplois de courte durée (ECD) pour le poste du Conseiller spécial et du Conseiller technique permanent, étant donné qu'ils s'occupent des affaires politiques du Maire et à occuper des emplois de longue durée (ELD) pour le poste du Secrétaire général et du Directeur étant donné qu'ils sont responsables des services publics de la Commune ; Qu'en ce sens, les indices de fonctions des personnes occupant les postes cités précédemment peuvent être alignés à celle des fonctionnaires à égalité de compétences, de fonctions ou de diplômes ;
- de se référer aux dispositions du Décret n° 96-745 du 21 août 1996 portant classement hiérarchique du corps des fonctionnaires susvisé qui a prévu en ses articles 1^{er}, 2 et 3 les cadres et les échelles de classement hiérarchique, en tenant compte à la fois les fonctions occupées, les niveaux de base, les diplômes académiques correspondants et les années de formation professionnelle acquises, pour déterminer le niveau de la hiérarchie et la catégorie professionnelle correspondant aux postes ci-dessus ;
- de fixer l'indice de rémunération correspondant à chaque poste de Secrétaire général, du Directeur, du Conseiller spécial et du Conseiller technique permanent suivant le barème de solde fixé annuellement par le service de solde du Ministère chargé des finances et du budget, en tenant compte de la catégorie professionnelle de chaque personne intéressée, sans dépasser toutefois ceux du personnel de l'État.

*

*

*

CHAPITRE 3. AUTRES ACTIVITES

3.1 SUPERVISION DES TRAVAUX DE VERIFICATION DU PROJET D'APPUI À LA PERFORMANCE DU SECTEUR PUBLIC

3.1.1. Contexte

La République de Madagascar a obtenu un prêt de 40 millions USD pour mettre en œuvre le Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP) avec le groupe de la Banque mondiale. Il s'agit d'un projet destiné à améliorer les recettes des finances publiques et à mieux gérer certains secteurs clés comme l'éducation. La mise en œuvre du projet est prévue sur une période de 48 mois ayant débuté en juin 2016.

Le projet bénéficiera à certaines institutions centrales et administrations locales en vue de l'espace budgétaire et le renforcement de la capacité institutionnelle à fournir des services en toute redevabilité. Il y aura de nombreux bénéficiaires directs⁷⁰ et indirects dans divers ministères et institutions. Les bénéficiaires finaux en aval seront les citoyens qui bénéficient de l'amélioration des services fournis par les ministères et les administrations locales.

Le PAPSP est rattaché au Programme de réformes pour l'efficacité de l'administration (PREA) ancré au niveau de la Présidence. Il introduit l'approche du financement basé sur les résultats (FBR), une partie des ressources du projet étant décaissée sous forme d'appuis budgétaires ciblés contre l'atteinte d'indicateurs préalablement agréés entre le Gouvernement et le Groupe de la Banque mondiale. Cette approche suppose d'accorder une plus grande responsabilité aux systèmes nationaux en matière de gestion financière et de contrôle.

Dans cette logique, il a été arrêté, que les aspects de vérification et d'audit de la performance du projet, sont directement sous la responsabilité de la Cour des Comptes, et qu'ainsi le Vérificateur, qui sera chargé d'assurer une vérification indépendante de l'atteinte des résultats du projet, agira sous l'autorité de la Cour des Comptes.

Le PAPSP est structuré en quatre composantes opérationnelles, à savoir :

- À Composante 1: Amélioration de la gestion des recettes.
- À Composante 2: Amélioration de la capacité de prestation de services au niveau des communes.
- À Composante 3: Amélioration des mécanismes de gouvernance dans le secteur de l'éducation.
- À Composante 4: Amélioration du Contrôle et suivi de la performance.

Le Projet a adopté le système FBR ou Financement Basé sur les Résultats qui est un mécanisme permettant le décaissement des fonds de projet soutenant les actions ciblées des bénéficiaires à condition que ceux-ci atteignent un objectif de performance prédéterminée. Ceci implique deux catégories d'indicateurs utilisées dans le cadre du PAPSP :

⁷⁰ Les principaux bénéficiaires comprennent les institutions en amont qui bénéficieront d'activités du projet. Il s'agit notamment, du Ministère des Finances et du Budget (y compris sa Direction Générale des Impôts, l'Administration douanière et les institutions de contrôle), des Ministères chargés des mines et de l'éducation respectivement, du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et ses institutions rattachées telles que le Fonds de Développement Local (FDL), l'Institut National de Décentralisation et de Développement Local (INDDL) et l'Office National de Concertation pour la Décentralisation (ONCD), et les collectivités locales.

- les indicateurs intermédiaires : Ces indicateurs servent au suivi de l'avancement des activités et permettent de savoir l'atteinte des résultats périodiques prédéfinis.
- les indicateurs liés au décaissement (DLI) spécifiques au FBR : Comme les indicateurs intermédiaires, ils servent au suivi de l'avancement des activités et à la mesure de résultats prédéfinis. Ils ont cependant une fonction spécifique dans le cadre du projet. En effet, l'atteinte des DLI (valeur de l'indicateur à la date convenue) va déclencher le processus de demande de remboursement auprès de la Banque mondiale des dépenses éligibles engagées dans le cadre du projet. Les DLI sont au nombre de cinq(5)

Comme il a été évoqué tantôt, qu'un Vérificateur, sera chargé d'assurer une vérification indépendante de l'atteinte des résultats du projet et suivant le contrat n°001/PREA/PAPSP.17 en date du 22 mars 2017, le cabinet indépendant chargé de la vérification des indicateurs liés au décaissement du PAPSP, est le Consortium TRANSTEC&OSIPD. Le mandat du Cabinet Vérificateur a pour objectif de vérifier les 5 DLIs, en conformité avec le manuel d'exécution du projet, en vigueur au moment de la vérification, approuvé par la Banque mondiale, et de valider les éléments présentés par les bénéficiaires pour la justification de l'atteinte desdits DLIs, ceci sous l'autorité de la Cour des Comptes, Ce mandat couvrira les exercices 2017 et 2018.

A l'issue de ce mandat, il est prévu que cette mission de vérification revient à la Cour des Comptes après un transfert des compétences, comme il est stipulé dans le contrat suscité.

3.1.2. Première vérification

La première vérification a débuté le 17 juillet 2017 au 15 Août 2018. La mission a été réalisée sous la supervision directe de la Cour des Comptes, tant sur la conception méthodologique que de la vérification finale de la base de données.

La méthodologie de la mission de vérification de performance respecte les normes nationales et internationales notamment les normes ISSAI.

En conséquence, la Cour des comptes a validé la méthodologie proposée par le Groupement TRANSTEC & OSIPD suivant lettre N°205/CS/CAB/PROJET/L du 09 Août 2017.

Les constatations lors de cette première vérification sont récapitulées dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 51-RESULTAT DE LA PREMIERE VERIFICATION DES INDICATEURS DU PAPSP

Les Indicateurs	Valeurs cibles 31/07/2017	Valeurs atteintes 31/07/2017	Observations
Composante 1: Améliorer la gestion des recettes			
5. Modernisation du Système d'Administration Fiscale Intégrée	DLI 1 : Disponibilité des spécifications techniques pour le SAFI	0	Non atteint
6. Augmentation du taux de confirmation de transactions douanières suspectes (en cas d'inspection physique).	DLI 2 : taux de confirmation de transactions douanières suspectes > 5%	17,5 %	Atteint
7. Nombre de bureaux de perception dont les contrats/programmes de performance ont fait l'objet d'une évaluation externe	DLI 3 Disponibilité du contrat type de performance (pour la DGI et les douanes)	1 DGD Tamatave, DGD Mamory et DGI	Atteint

Les Indicateurs	Valeurs cibles 31/07/2017	Valeurs atteintes 31/07/2017	Observations
8. Amélioration de l'enregistrement des contribuables	240,000 (Cumulatif) de contribuables actifs	258.844	Atteint
9. Mise en place d'un numéro d'identification unique des contribuables	Disponibilité des TDR pour les spécifications techniques du numéro d'identification fiscale unique annexé aux spécifications techniques du SAFI	0	Non Atteint
10. Amélioration de la formalisation des orpailleurs	Disponibilité des spécifications techniques et lancement de l'appel d'offres pour la base de données de l'ANOR.	0	Non Atteint
Composante 2 : Amélioration de la capacité de prestation de service des administrations locales			
11. Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes)	DLI4 Aucune norme disponible. Etat des lieux des transferts (mécanismes et retards) aux communes disponible.	1	Atteint
12. Amélioration du recouvrement des recettes par les administrations locales (hors subvention)	>35%	44%	Atteint
Composante 3. Amélioration des mécanismes de gouvernance dans le secteur de l'éducation			
13. Proportion des écoles ciblées par la composante dotée d'un FEFFI opérationnel et planifiant et mettant en œuvre un PEC; (ILD Engagement des citoyens) (en pourcentage)	DLI 5 25% (1.203) des Ecoles Primaires Publiques ayant un FEFFI mis en place (PAD page 55/103) 8 CISCO (district), 24 ZAP (communes)	30%	Atteint
14. Pourcentage d'enseignants FRAM dans les zones ciblées par la composante recevant leurs subventions avec moins de deux mois de retard.	>10%	47,2%	Atteint
Composante 4. Amélioration des contrôles et du suivi de la performance			
15. Disponibilité dans les délais impartis du rapport public de la Cour des Comptes	Pas de cible dans le PAD.	1	Atteint
16. Audits à risques élevés/ substantiels réalisées par les Départements d'audit interne.	1	1	Atteint
17. Débats publics semi-annuels sur la Loi des finances et sur la performance des agences de perception (indicateur d'engagement du citoyen)	1	1	Atteint

Source : Manuel d'Opérations du PAPSP

Lors de cette première vérification, la Cour a fait observer l'atteinte des indicateurs **DLI2**, **DLI3**, **DLI4** et **DLI5**, ainsi que la non atteinte du **DLI 1**.

Le rapport de la Cour à l'issue de cette activité de supervision est communiqué au PREA, et à la Banque mondiale en vue de décaissement de fonds.

3.2 RENFORCEMENT DES CAPACITES

3.2.1. Echanges d'expériences

Des échanges et partages de connaissance en matière d'audit ont été réalisés à Jiangsu, Chine en Décembre 2017 par le Président de la Cour des Comptes accompagné d'un magistrat lors d'un séminaire international d'audit pour les ISC des pays africains. Ce séminaire a été organisé par le Bureau national d'audit de la République populaire de Chine (CNAO) dans le but de promouvoir l'audit du gouvernement des pays participants.

3.2.2. Formation en audit de performance

Dans le cadre de son programme de formation et de perfectionnement, la Cour des Comptes du Royaume du Maroc a organisé, avec l'appui financier de la Banque Africaine de Développement (BAD), un cycle de formation en audit de performance à Rabat Maroc du 20 au 31 Mars 2017, au profit des membres des ISC participants. Un Président de Chambre a été désigné pour participer à cette formation.

L'objectif de la formation est de permettre aux participants de maîtriser l'audit de performance et de se familiariser avec les techniques et les outils utilisés dans ses différentes phases en se basant sur les normes et les meilleures pratiques au niveau international.

3.2.3. Formation des femmes leadership

Une formation portant sur « AFROSAI - Women Leadership Academy » a été lancée au mois de Juillet 2017 à Dakar, Sénégal pour l'imprégnation de douze (12) femmes vérificateurs des ISC d'Afrique dans un processus d'édification des compétences en leadership. L'atelier de lancement a été axé sur quatre points, à savoir :

- Examen des aspects du Leadership ;
- Gestion du changement et Leadership ;
- Leadership collaboratif et compétence en Leadership ;
- Gestion de projet.

Madame le Commissaire Financier du Tribunal Financier de Mahajanga a été désignée pour représenter l'ISC de Madagascar.

3.2.4. Formations du personnel de la cour

Dans le cadre du renforcement des capacités du personnel de la Cour des Comptes, trois formations différentes ont été réalisées au sein de ladite Cour au mois de Décembre 2017.

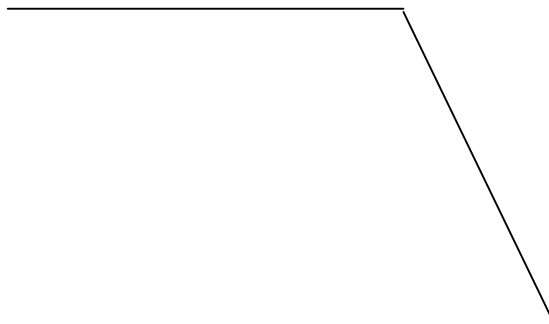


TABLEAU N° 52-FORMATIONS LOCALES

FORMATION	EFFECTIF	DATE	OBJET ET FINALITE
Archivage	8 archivistes	4-6 décembre 2017	Formation sur la gestion des archives avec un guide des archivistes comme outil de travail
Documentation	4 greffiers et 4 personnels d'appui	7-8 décembre 2017	Présentation de la bibliothèque numérique, la visualisation des lois des finances et des rapports publics ainsi que l'enregistrement des ouvrages généraux et journal officiel. Un guide pratique de documentalistes a été produit pour les participants.
Gestion des réseaux informatiques	4 magistrats et 4 personnels d'appui	7-15 décembre 2017	Installation et paramétrage du serveur oracle 10 et 11 ; Configuration et paramètre de connexion ; Création de table, vue, séquencee ; Gestion des requêtes ; Sauvegarde et récupération des données

Source : Cour des Comptes

3.3 RELATIONS INTERNATIONALES

3.3.1. Audit coopératif des Fonds de Réserve du Secrétariat du COMESA

En décembre 2017, La Cour des Comptes de Madagascar a présidé l'audit des Fonds de Réserve du Secrétariat du COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) ou le Marché Commun De L'Afrique Orientale et Australe. Cet audit a été réalisé avec le concours des inspecteurs / contrôleurs généraux des Etats membres du COMESA.

En effet, lors de sa trente sixième réunion sur les affaires administratives et budgétaires, qui a eu lieu les 14 et 15 octobre en 2016 à Antananarivo, le Conseil des Ministres⁷¹ des Etats membres du COMESA a ordonné un audit du Fonds de Réserve du Secrétariat du COMESA, par les inspecteurs / contrôleurs généraux de ces Etats membres. Par ailleurs, au cours de sa trente-septième réunion qui s'est tenue à Lusaka - Zambie les 3 et 4 novembre 2017, le Conseil a confirmé la conduite de cet audit.

L'audit porte sur :

- Les mouvements entre les différents comptes bancaires, notamment celui qui détient le Fonds de Réserve devant être enregistrés et communiqués dans l'état des comptes ;
- Les recettes enregistrées et que les retraits apparaissant sur les relevés bancaires devant être correctement approuvés ;

⁷¹ Le Conseil des Ministres est composé de ministres désignés par les Etats membres, le conseil est chargé d'assurer le bon fonctionnement du COMESA en conformité avec la disposition du traité. Le conseil prend les décisions politiques sur les programmes et les activités du COMESA, y compris le suivi et la révision de sa gestion administrative et financière.

- les versements des arriérés de contribution devant être transférés sur le compte de Réserve ;
- La décision pertinente à appliquer pour l'utilisation des réserves laquelle a été communiquée et respectée ;
- Le solde d'ouverture indiqué dans l'état des comptes lequel ne doit pas comporter d'inexactitudes significatives.

La période couverte par l'audit est du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2016.

L'audit a été effectué suivant les Normes Internationales d'audit des Institutions Supérieures de Contrôle (ISSAI 4000), la Directive et la Norme Internationale d'audit des services connexes (IFRS 4400).

Cette activité d'audit s'est traduite par l'établissement d'un rapport et d'une lettre de gestion adressés à l'endroit du Secrétariat Général du COMESA.

L'audit a permis de conclure que les entrées et les sorties du Fonds de réserve sont conformes au règlement financier du COMESA et, que l'état des comptes du solde de clôture du Fonds de réserve au 31 décembre 2015 et le solde d'ouverture au 1^{er} janvier 2016 ne comporte pas d'inexactitudes significatives.

3.3.2. Conférences internationales

Au cours de l'année 2017, la Cour des Comptes a assisté à deux événements sur le plan international, tel qu'il est résumé dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 53-CONFERENCES INTERNATIONALES

EVENEMENTS	DATE	LIEU	OBJET
24 ^{ème} Symposium de l'ONU et de l'INTOSAI	Mai 2017	Vienne AUTRICHE	-Numérisation, données ouvertes et exploration de données, -pertinence et incidence sur les missions de contrôle des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC).
Conférence internationale portant sur le rôle des ISC dans la lutte contre les flux financiers illicites- AFROSAI	Mai 2017	Yaoundé CAMEROUN	-La surveillance parlementaire des Finances Publiques ; -La mobilisation des ressources fiscales et douanières ; -L'élaboration et l'exécution du budget ; -Le contrôle externe des Finances Publiques

Source : Cour des Comptes

3.4 PROJET « AMELIORATION DE LA SURVEILLANCE DE L'INDUSTRIE EXTRACTIVE EN AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE »

3.4.1. Atelier de sensibilisation sur le secteur minier

Dans le cadre du « Projet d'Amélioration de la Surveillance de l'Industrie Extractive en Afrique francophone subsaharienne » (PASIE), les magistrats de la Cour des Comptes ont

participé à l'atelier de sensibilisation sur le secteur minier organisé à Madagascar du 20 au 25 Février 2017.

L'atelier a pour objectifs de :

- Permettre aux participants d'acquérir des connaissances de base sur les grands enjeux de la gouvernance du secteur extractif en général et du secteur minier en particulier ;
- Mettre les participants au même niveau de connaissance sur le développement de l'industrie minière ;
- Créer les conditions de base en termes de connaissances acquises pour développer les outils méthodologiques et la formation applicables à l'audit du secteur de l'IE ;
- Mettre en contact les spécialistes en formation du CREFIAF, les chefs de file des équipes d'audit au sein des ISC participantes et les experts de Cowater afin de créer un réseau d'expertise professionnel facilitant les échanges d'informations durant le projet.

Durant cet atelier, les points suivants ont été traités :

- la chaîne de valeur et les enjeux du secteur minier,
- le cycle de vie et l'étude de faisabilité d'une mine,
- l'orpaillage et les mines à petites échelles,
- la fiscalité minière,
- le service géologique et le cadastre minier,
- l'industrie extractive et le développement économique, les lois et contrats, l'environnement et la responsabilité sociale.

3.4.2. Formation sur l'approche genre dans le secteur de l'industrie extractive

Quatre magistrats de la Cour des Comptes ont participé à la formation portant sur la mise en œuvre du « Projet d'Amélioration de la Surveillance de l'Industrie Extractive en Afrique francophone subsaharienne » (PASIE) du 03 au 07 juillet 2017 à Yaoundé Cameroun. La formation vise à mettre à niveau sur la problématique du genre à l'attention des membres des cellules genres des ISC.

3.4.3. Atelier régional sur les codes et conventions miniers

Un atelier organisé à Yaoundé, Cameroun du 18 au 22 Septembre 2017 porte sur les codes et conventions miniers avec la participation de quatre magistrats de la Cour des Comptes. Les participants ont travaillé sur l'encadrement du secteur minier, le cadre institutionnel, les réformes réglementaires et institutionnelles, la politique minière, la vision stratégique du développement minier au Québec, les codes miniers et réforme en Afrique ainsi que les conventions minières.

3.5 RAPPORT FINANCIER 2017 DE LA COUR DES COMPTES

Le budget alloué à la Cour des Comptes a connu une augmentation de 4,01% allant de 274 millions d'Ariary en 2016 à 285 millions d'Ariary en 2017. Le tableau suivant présente l'utilisation de ces crédits :

TABLEAU N°54- UTILISATION DES CREDITS PAR LA COUR DES COMPTES EN 2017

(En Ariary)

COMPTES	INTITULE	CREDIT LFI	CREDIT LFR	DEPENSE EFFECTUEE	CREDIT SANS EMPLOI
3- Opérations courantes hors solde					
000 Ressources propres					
6012	Personnel non permanent	77 000 000	74 990 000	66 454 510,40	8 535 489,60
6061	Cotisation à la CNaPS	8 000 000	10 010 000	8 134 892,60	1 875 107,40
6111	Fournitures et art. de bureau	5 000 000	5 000 000	4 941 174	58 826
6112	Imprimés, cachets et documents administratifs	400 000	400 000	396 960	3 040
6113	Consomptibles informatiques	2 000 000	2 000 000	2 000 000	0
6114	Produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien	0	0	0	0
6131	Carburant et lubrifiant	12 000 000	12 000 000	12 000 000	0
6213	Entretien de véhicules	8 000 000	8 000 000	8 000 000	0
6218	Maintenance du matériel informatique	0	0	0	0
6223	Documentation et abonnement	400 000	400 000	87 443	312 557
6241	Indemnité de mission intérieure	5 000 000	5 000 000	4 926 000	74 000
6250	Eau et électricité	6 000 000	6 000 000	5 738 238	261 762
6261	Frais postaux	500 000	500 000	500 000	0
6262	Redevances téléphoniques	0	0	0	0
6263	Redevances téléphoniques mobiles	3 200 000	3 200 000	3 200 000	0
6264	Internet	2 500 000	2 500 000	2 500 000	0
6561	Hospitalisation, traitement et soins	10 000 000	10 000 000	9 997 555	2 445
Sous total		140 000 000	140 000 000	128 876773	11123227
5-Opérations d'investissement					
037- Appui institutionnel aux juridictions financières					
2311	Formation	10 000 000	10 000 000	9 920 102,40	79 897,60
2315	Etude et recherches	4 000 000	4 000 000	4 000 000	0
23171	Frais de personnel	18 500 000	18 500 000	17 749 280	750 720
23173	Fournitures et services	22 500 000	22 500 000	22 491 780	8 220
23174	Transport et mission	5 000 000	5 000 000	4 932 000	68 000
23175	Entretien et réparation	5 000 000	5 000 000	5 000 000	0
2431	Bâtiments administratifs	105 000 000	50 000 000	49 980 000	20 000
2461	Matériels techniques	10 000 000	10 000 000	9 800 000	200 000
2463	Matériels informatiques	15 000 000	15 000 000	14 680 000	320 000
2464	Matériels et mobiliers de bureau	5 000 000	5 000 000	4 996 800	3 200
Sous total		200 000 000	145 000 000	143 549962,4	1450037,6
TOTAL GENERAL :		340 000 000	285 000 000	272 426735,4	12573264,6

Sources : LFI-LFR 2017

D'après ce tableau, les dépenses de fonctionnement de la Cour s'élèvent à 128,88 millions d'Ariary, soit 47,3% des dépenses totales effectuées en 2017. Elles sont constituées par les charges de personnel à 57,88%, l'achat de service et charges permanentes à 19,36%, l'achat de biens à 15% ainsi que par les traitements et soins médicaux à 7,76% des dépenses de fonctionnement.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, elles sont de l'ordre de 143,55 millions d'Ariary, soit 52,69% des dépenses totales de la Cour évaluées à 272 millions d'Ariary. Lesdites dépenses se rapportent principalement aux bâtiments administratifs à 34,82%, à l'acquisition des matériels techniques, matériels informatiques et mobiliers de bureau à 20,53% et aux frais de personnel à 12,36% des dépenses d'investissement.

Toutefois, l'on tient à faire part que cette enveloppe budgétaire allouée à cette Institution de contrôle reste dérisoire par rapport à ses missions qui consistent notamment à :

- juger les comptes des 33 postes comptables exécutant le Budget de l'Etat dont le montant est estimé à 6 794 milliards d'Ariary pour l'année 2017 et ceux des 222 établissements publics,
- examiner la gestion des ordonnateurs du Budget de l'Etat;
- assister les pouvoirs publics à travers le contrôle de l'exécution de Lois de Finances et l'élaboration du rapport public,
- procéder au contrôle des sociétés à participation financière de l'Etat,
- conduire l'évaluation des politiques publiques.

La Cour n'étant qu'un Service Opérationnel d'Activités (SOA) au sein du Ministère de la Justice depuis sa création, ce n'est qu'à partir de l'exercice budgétaire 2018 que l'élévation de la Cour des Comptes au rang d'un Programme dans la nouvelle architecture budgétaire prévue par la LOLF a été accordée.

*

*

*

CONCLUSION

Au cours de l'année 2017, les activités de la Cour des Comptes ont porté sur le jugement des comptes des comptables publics et le contrôle de l'exécution de la loi de finances. S'y ajoutent l'audit de performance de la JIRAMA et le contrôle des marchés publics. Les observations et recommandations y afférentes ont fait l'objet d'insertion dans le présent rapport.

En rendant ses rapports publics, la Cour des Comptes rend les actions gouvernementales transparentes pour les citoyens. Il est donc de notre devoir et obligation en tant qu'Institution Supérieure de Contrôle, organe de contrôle externe, de présenter des faits au public, à la gestion publique et, de souligner les évolutions et de conseiller le gouvernement afin de neutraliser les développements négatifs.

En même temps, grâce à leur fonction de contrôle, les Juridictions Financières malgaches sont les partenaires et mandataires des citoyennes et citoyens qui assurent que les ressources financières dont le gouvernement dispose soient utilisées de manière économique, efficace, et conforme pour le bien de la population.

Enfin, ces Juridictions Financières jouent le rôle de pilier au sein d'un système démocratique, en soulignant l'importance des principes de bonne gestion, de transparence et de reddition de comptes, et en particulier en promouvant le rendement de performance du secteur public. Mais la reconnaissance de leurs travaux ne se fera que si elles réussissent à communiquer clairement les résultats de ces travaux et la valeur ajoutée pour l'Etat et la société. Et pour ce faire, de l'indépendance conjugué avec du professionnalisme et appuyé de moyens adéquats sont des pré-requis.

DELIBERE

-Vu le Rapport n° 04/18- RAP/ADM/AVA du 21 Août 2018 sur le Rapport Public 2017 et entendu en leurs observations les Magistrats Rapporteurs : Madame RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia, Président de Chambre p.i, Monsieur RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir, Conseiller, Monsieur RANDRY Hasina Nomenjanahary, Conseiller, Madame RAMANANDRAIBE Haja, Auditeur, Monsieur RAMANALINARIVO Andriantiana Michel, Auditeur et Madame RAMIANDRISOA Lalaina Domoina, Auditeur ;

- Vu les Conclusions n°11/2018- ADM du 29 Août 2018 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Monsieur HERISON Olivier Ernest Andriantsoa, Commissaire Général du Trésor Public, Monsieur KOERA Ravelonarivo Natanaël, Substitut Général, Madame RAKOTOMALALA Mbolanoronambinina Nathalie, Substitut Général, Madame RABENATOANADRO Malalanirina Holisoa, Substitut Général ;

Le présent Rapport a été arrêté après délibération de la Cour des Comptes, en formation toutes chambres réunies, en son audience du quatre septembre deux mil dix-huit ;

Conformément à l'Ordonnance n°49/18-FJ du 30 Août 2018 du Président de la Cour des Comptes portant désignation des membres de la Commission d'examen,

Ont siégé :

▪ **Président**

- Monsieur RAKOTONDRAMIHAMINA Jean de Dieu, Président de la Cour des Comptes, PRESIDENT

▪ **Membres :**

- Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre, membre,
- Monsieur RASERIJAONA Louis José, Président de Chambre, membre,
- Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre p.i, membre,
- Madame RAZANAMPARANY Domoina Raymonde Patricia, Conseiller, membre,
- Madame ANDRIANAMAROTSARA Nirina Hanitra, Conseiller, membre.

En présence de :

- Monsieur BOTOVOLANJARA Reagan, Auditeur, membre.

Assistés de Maître RAHARINORO Angelina, Greffier en Chef, Greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

RAKOTONDRAMIHAMINA
Jean de Dieu

LES RAPPORTEURS

RASAMIMANANA
Solotiana Malala Patricia

LE GREFFIER

RAHARINORO Angeli

ANNEXES

ANNEXE N° 1- PROCES VERBAL DE REUNION DE CLOTURE - AUDIT DE LA JIRAMA.....	135
ANNEXE N° 2- SITES D'ELECTRICITE DE LA JIRAMA.....	150
ANNEXE N° 3-POTENTIEL HYDROELECTRIQUE DE MADAGASCAR (<60 MW)	151
ANNEXE N° 4- POTENTIEL HYDROELECTRIQUE DE MADAGASCAR (>60 MW).....	152
ANNEXE N° 5-SITUATION DE PRODUCTION DES COMPTES DES POSTES COMPTABLES EXECUTANT LE BUDGET DE L'ETAT	153
ANNEXE N° 6-SITUATION DE PRODUCTION DES COMPTES DES EPN.....	154
ANNEXE N° 7- SITUATION DES RECETTES BUDGETAIRES - 2015	157
ANNEXE N° 8- SITUATION DES DEPENSES BUDGETAIRES 2015	160
ANNEXE N° 9- LISTE DES MAGISTRATS EN ACTIVITE AU SEIN DES JURIDICTIONS FINANCIERES EN 2017.....	166

ANNEXE N° 1- PROCES VERBAL DE REUNION DE CLOTURE - AUDIT DE LA JIRAMA

I- DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES

CONSTATATIONS	CAUSES	EFFETS	REPONSES DE LA JIRAMA
1. Incohérence entre les textes qui régissent la société : - <u>Le statut</u> : l'Ordonnance 75-024 mentionne une société ayant le monopole du service public, alors que la loi 98-032 la considère comme une société en concurrence. - <u>L'organisation</u> : L'Ordonnance 75-024 prévoit quatre (04) organes au sein de la JIRAMA (Conseil d'Administration, Direction Générale, Contrôleur Général, Commissaires aux comptes) alors que la loi 2003-036 et la loi n°2014-014 prévoient des organisations différentes actionnaires).	Contexte socio-politique de l'époque entraînant la nationalisation du secteur énergie.	La société ne peut pas fonctionner en tant que société commerciale. Observations : Pourquoi le poste de contrôleur général n'a pas été mis en place ? Y-a-t-il une structure qui assure son rôle ?	- Etat unique actionnaire, mais pas de monopole du service public. La preuve : existence de JIRAFI. - Monopole de fait au niveau de la distribution depuis la création de la JIRAMA, voire après l'application de la loi N° 98 032, dans les centres d'exploitation où elle opère. Pour le moment, le poste est vacant.

2. Non-application de certaines dispositions du texte de création: L'Article 31 du statut dispose que : « en cas de perte des trois-quarts du capital social, le CA , après avis du contrôleur général, est tenu de proposer à l'actionnaire la dissolution de la société. (é) ». Or jusqu'à ce jour, aucune proposition de dissolution n'a été proposée par le CA alors qu'au vu des EF avant audit arrêté au 31/12/15, les pertes sont de Ar 300 575 512 626,36 pour un capital de Ar 2 000 000 000.			<i>Le capital social de la JIRAMA a été de 52 milliards d'Ariary en 2006 et 2 milliards d'Ariary seulement ont été libérés.</i>
3. Immixtion de l'Etat dans la gestion de la JIRAMA La JIRAMA est une société anonyme de droit commun détenue entièrement par l'Etat Malagasy. Etant actionnaire unique, l'Etat s'immisce beaucoup dans la gestion de la JIRAMA. notamment en matière de politique financière et budgétaire.	Primauté de l'intérêt général sur l'intérêt d'une société commerciale.	La société ne peut pas fonctionner en tant que société commerciale. Elle ne réalise point de bénéfice.	<i>Les textes relatifs à l'ajustement tarifaire n'ont pas été appliqués. La décision d'application de nouveaux tarifs revient toujours à l'Etat. Toutefois, l'Etat accorde d'importante subvention à hauteur de Ar 400 milliards par an à la JIRAMA.</i>

4. Retard du renouvellement des Contrats de concession : Les contrats de concession en matière de production, transport et distribution d'énergie électrique de la JIRAMA datant de 2011 pour une durée de 2 ans ont été échus en 2013.		Situations irrégulières des activités de la société	Trois Décrets portant approbation du contrat de concession : -production (2015-1204) -transport (2015-1205) -distribution (2015-1206) pour une durée de vingt ans chacun et ce pour compter de la date de signature de ces décrets le 23 Mai 2016.
--	--	--	--

II- GESTION DE LA PRODUCTION

CONSTATATIONS	CAUSES	EFFETS	REPOSES DE LA JIRAMA
1. La JIRAMA enregistre des pertes globales très importantes : écart très important entre la quantité d'électricité produite par la JIRAMA et le volume de la consommation d'électricité enregistrée auprès des clients. Un écart total de 31,59% de 2010 à 2014.	- Vétusté des matériels de production et de distribution ; - Absence totale de mesure de la consommation due, par exemple, à des fraudes comme les branchements clandestins ou à une mauvaise estimation de la charge raccordée ; - Mesure biaisée de la consommation provoquée par des manipulations frauduleuses ou des sabotages des appareils de mesure (exemple : les compteurs électriques), la défectuosité des appareils de mesure, le mauvais raccordement des installations, etc.	Impact négatif sur les résultats	

2. La production d'électricité à partir des centrales thermiques n'est pas rentable pour la JIRAMA	- Coûts important de la production thermique par rapport au chiffre d'affaire ; - Coût élevé du kilowattheure (KWh) produit par les centrales thermiques par rapport au prix de vente moyen.	Pertes financières pour la société	
3. La JIRAMA recourt pour la production thermique à des centrales consommant de plus en plus de carburants	Machines non performantes : la CPS ne cesse d'augmenter d'année en année.	Augmentation des charges en carburant par rapport aux charges totales	
4. Les tarifs appliqués dans tous les contrats (location de centrales thermiques, achats de carburants, location de groupes électrogènes et achat d'énergie) induisent une augmentation automatique des charges de la JIRAMA en l'absence de variation des activités de la société	- Contrat d'achat d'énergie et contrat de location de centrales : mode d'ajustement de prix ; - Contrat de location de groupes : facturation en devises du prix de location ; - Contrat d'achats de carburants : prix d'achat du gas-oil par la société est supérieur au prix à la pompe.	Prix de production de KWh élevé	
5. La détérioration de l'environnement impacte les activités de la société	- Phénomène du réchauffement climatique entraînant la baisse de la pluviométrie ; - Erosion des sols ne permet plus de retenir les morceaux de bois ni le sable, au point que ces derniers sont drainés avec l'eau des rivières et peuvent parvenir jusqu'aux machines.	Impact sur la situation financière et sur les matériels de production.	

III. GESTION DE LA DISTRIBUTION

CONSTATATIONS	CAUSES	EFFETS	REPONSES DE LA JIRAMA
1. Accumulation de retard dans la réalisation des travaux de nouveaux branchements.	- Réalisation de nouveaux branchements empirant la difficulté financière de l'entité (vente à perte) ; - Absence d'investissement, d'entretien des parcs, du manque de matériels pour les nouveaux compteurs, etc. <i>Difficulté d'approvisionnement des matériels appropriés au bon fonctionnement de réalisation des travaux de branchements tels que, compteur, câbles disjoncteurs. Problèmes liés à la trésorerie de la JIRAMA.</i>	- Difficulté de la société à satisfaire les demandes de la clientèle ; - Accroissement des branchements clandestins et des risques de corruption. <i>Accroissement des branchements clandestins, raccordements parasites et des risques de corruption.</i>	<i>Actions à entreprendre :</i> <i>Apurement des branchements en souffrance avant mai 2018.</i> <i>Approvisionnement en quantité suffisante des matériels nécessaires à la réalisation des branchements.</i>

2. Persistance des vols de câbles électriques malgré une diminution à partir de l'année 2012. En outre, les câbles volés ne sont pas remplacés ou réhabilités en totalité	- Système de contrôle et de sécurisation défaillants ; - Manque de moyens pour assurer le remplacement et la réhabilitation. - <i>Receleurs d'aluminium pour la fabrication locale des marmites ou d'autres objets en Alu,</i> - <i>Branchements clandestins effectués par des malfaiteurs</i>	- Pertes financières en milliards d'ariary ; - Détérioration du réseau de distribution impactant la qualité des services de la société (délestage). - Pertes financières trop élevées ; - Détérioration du réseau de distribution publique impactant la qualité de service de la Société. - Coupure de courant prolongée chez les abonnés. - Insécurité d'électrocution occasionnée par la chute des câbles sous-tension	Actions à entreprendre : - <i>Sensibilisation des autorités et usagers locaux sur les effets néfastes des vols de câbles moyennant par les biais des moyens de communication.</i> - <i>Renforcer le système de contrôle et de sécurisation en collaboration avec la ZP.</i>
3. Défaillance technique, panne fréquente et explosion des transformateurs en exploitation	- Manque de moyens financiers pour acquérir de nouveaux matériels plus performants ; - Surcharges exagérées des transformateurs en exploitation ; - Prolifération des fraudes et vol du courant ; - Vulnérabilité des transformateurs (coups de foudre, surtensions d'origine atmosphérique, courts circuits) causée par :	- Perte de l'énergie ; - Manque à gagner pour la société ; - Insatisfaction de la clientèle.	Mesures de redressement : - <i>Approvisionnement en quantité suffisante des transformateurs aux travaux de maintenance ;</i> - <i>Renforcement des actions relatives à la répression des pratiques frauduleuses et vols d'énergie.</i>

	• les conséquences du vol des conducteurs terres, car le système de protection contre la surtension transitoire ou d'origine atmosphérique devient inopérant ; • la vétusté des câbles de liaison transfo-disjoncteur ;		
4.1 : Vétusté des appareils de comptage (compteurs) 4.2 : Défectuosité des appareils de comptage 4.3 : Manque de fiabilité et de précision des certains compteurs en exploitation	- Problème d'investissement pour l'acquisition de nouveaux compteurs afin de remplacer ou de réhabiliter les compteurs défectueux ; - Manque de suivi et de contrôle effectué par la JIRAMA. - Sabotages et Fraudes pratiqués sur les parties mécaniques et/ou électriques des compteurs - Rareté des pièces de maintenance pour les séries ou type des compteurs qui ne sont plus commercialisés	- Manque de ressources, en sus du manque de suivi et de contrôle, aggrave de manière exponentielle la situation financière de la société ; - Augmentation des pertes et baisse régulière du rendement Electricité engendrant des pertes des recettes liées au non enregistrement de l'énergie consommée et portant atteinte à la rentabilité financière de la Société. - Défaillance des compteurs chez certains abonnés, rendant faciles les fraudes et les vols perpétrés par les usagers.	<i>Mesures de redressement :</i> - Renforcement des contrôles systématiques au niveau des usagers et remplacement à temps des compteurs jugés anormaux. - Sanctions sévères contre les auteurs d'actes de sabotage du système de comptage.

5. Vols et acquisitions frauduleuses de courant	- Mauvaise foi des usagers ; - Mauvaise foi des agents en service eux même qui font des branchements illicites (clandestins) ou sans devis ; - Ventes <i>illicites</i> de compteurs ou fournitures de branchement au « marché noir ». - <i>Compteur non pris en charge.</i>	- <i>Augmentation des pertes et baisse régulière du rendement Electricité engendrant des pertes des recettes liées au non enregistrement de l'énergie consommée et portant attente à la rentabilité financière de la Société.</i> - Gonflement des factures de rappel de consommation ; - Manque à gagner pour la société. - <i>Difficulté des actions de recouvrement des factures de rappel de consommation</i>	<i>Mesures de redressement :</i> - <i>Application stricte par les parties prenantes (JIRAMA-JUSTICE) du N° 2016-1307 portant contrôle et répression des pratiques frauduleuses et vol d'énergie.</i> - <i>Renforcement des actions relatives à la répression des pratiques frauduleuses et vols d'énergie.</i>
---	--	--	--

IV. GESTION COMMERCIALE

CONSTATATIONS	CAUSES	EFFETS	REPONSES DE LA JIRAMA
1. Relevé de consommation mensuelle non effectué exhaustivement dans le délai prévu	- Insuffisance de nombre des releveurs : 824 releveurs s'occupent de tous les abonnés de la JIRAMA dont 561 pour la ville d'Antananarivo ; - Problèmes émanant des abonnés : Maisons fermées ; existence de chiens méchants, réticence des clients, compteurs inaccessibles.	Manque à gagner mensuel pour la JIRAMA.	<i>L'utilisation du compteur intelligent est actuellement sur la bonne voie. Le ratio entre le nombre d'abonné et nombre des releveurs existants sont comme ci-après : 676 700 compteurs ELEC BT et Eau sur 824 Releveurs = 821 compteurs/Releveurs. Il est à noter que le relevé des gros compteurs, que ce soit ELEC ou EAU, est attribué à une entité spécifique.</i>
2. Défaillance dans le recouvrement des factures de consommation Hausse du montant des créances à recouvrer entraînant ainsi une faiblesse du taux de recouvrement, soit 17.04% en moyenne. Le taux de recouvrement le plus faible est pour les clients « Administrations ».	<u>Problèmes au niveau de la JIRAMA :</u> - Non-application de la procédure de recouvrement ; - Absence de procédure spécifique pour les clients « Administrations » ; - Insuffisance des agents de recouvrement ou agents de coupure (48 seulement pour les 6 agences commerciales d'Antananarivo). <u>Problèmes avec les abonnés :</u> - Non-réception des factures par les abonnés ; - Mauvaise foi ou problèmes personnels des abonnés ; - Inaccessibilité des maisons ; - Certaines personnalités ne veulent pas tout simplement payer leur facture.	Manque à gagner pour la société	<i>Rappel des procédures de recouvrement de toutes catégories Clients (Particuliers Eau et BT, Industriels MT/HT et Administration) par la note de service portant référence : DGAA/DCOMM/N° 184/2017 du 14/02/2017</i> <i>Amélioration technique prise entre la JIRAMA et les opérateurs mobiles. Après l'instauration du compte de dépôt de</i>

	<u>Problèmes de coordination :</u> - Difficultés au niveau des paiements des factures via les opérateurs mobiles ; - Problèmes de coordination avec le Trésor pour le paiement des factures de l'Administration (avis de crédit global). <u>Prise en charge des personnalités de l'Etat :</u> - L'Etat continue à prendre en charge les dépenses en eau et électricité d'anciens Chefs d'Institution dont le mandat a été expiré depuis plus de six (06) mois (voir Décret n°2016-075 du 03 février 2016 déterminant les droits et avantages attribués aux anciens Chefs d'Institution, articles 2, 3 et 4) ; - Prise en charge de résidence n'appartenant plus à l'ancien Chef d'Etat (appartenant aux membres de sa famille) ; - Dépenses en eau et électricité de certains hauts emplois et hautes personnalités de l'Etat prises en charge par l'Etat sur simple décision		la JIRAMA au niveau du Trésor Public, suivant la convention signée par Monsieur le Ministre des Finances et du Budget et Monsieur l'Administrateur Délégué de la JIRAMA, en date du 02 Février 2017, la Recette Générale d'Antananarivo (RGA) communique des informations plus détaillées à la JIRAMA. Une demande de confirmation, par la lettre DG/DGAA/DCOMM N° 219/2016 du 15/07/2016, établie par la JIRAMA a été adressée à l'endroit du Directeur Général du Budget. Ensuite, la DGB a répondu la JIRAMA par la lettre portant référence : N° 017-2016-MFB/SG/DGB/DSSA/SI en date du 08/08/2016, indiquant que la facture de consommation en ELEC et en EAU des anciens Chefs d'Institutions sont prises en charges par les Institutions concernées.
--	--	--	---

	ministérielle.		
3. Importance des impayés des clients Impayés des clients « Administrations », « Particuliers » et « Industriels » représentent 87% des impayés totaux de la JIRAMA dont 60% pour la clientèle « Administrations ».	<u>Administrations</u> - Baisse des crédits réellement mis à la disposition des ordonnateurs ; - Comportement des ordonnateurs : tendance à la baisse des mandatements et tendance à la hausse des crédits sans emplois (cas Budget Général de l'État) ; - Comportement des ordonnateurs qui n'effectuent pas le mandatement des dépenses (cas Universités d'Antananarivo) ; - Retard de l'émission des ordres de prélèvement (cas Communes) ; - Dépenses en eau et électricité non inscrites dans le budget pour les cités universitaires (cas CROUA). - <u>Particuliers et Industriels</u> ➤ Considération des cas sociaux des abonnés ; ➤ Mauvaise foi des abonnés qui ne veulent pas payer leur consommation ; ➤ Existence des interventions dans le but de ne pas payer les factures. <u>Problèmes émanant de la JIRAMA</u> ➤ Manque de vigueur dans l'application des procédures de recouvrement ;	Manque à gagner énorme pour la société	<i>Des lettres de mise en demeure sont actuellement envoyées à l'endroit des Universités et du CROUA.</i> <i>Mesure prise sur l'intensification de l'établissement de l'ordre de prélèvement par les Communes. Le résultat se faire sentir puisque le 3/4 de l'encaissement dans la catégorie 50, aux environs de 5Mds pour le mois de Juillet 2017, est constitué par le paiement par Ordre de Prélèvement.</i> <i>Responsabilisation des Responsables par Centres comme la détermination de l'objectif d'encaissement à atteindre mensuellement, et ce, non seulement pour pouvoir mesurer la performance de chaque Centre mais surtout de détecter les éventuels problèmes enfreignant les actions de recouvrement.</i> <i>Des mesures sont actuellement prises, comme l'application des sanctions positives pour les Centres performants et négatives pour les Centres à faible performance.</i>

	➤ Existence d'agents de coupure corrompus et vol interne au sein de la JIRAMA.		
4. Suspension du transfert des dossiers en contentieux suivant la note n° DGAA/DFIN/DCOMM/N°1 975/2013 du 08 octobre 2013. Mais des dossiers sont quand même transférés en contentieux à titre exceptionnel.	Constat d'une tendance au transfert en contentieux effectué par les agences commerciales dans le but de refléter une bonne image de leurs créances d'exploitations (déguisement d'impayés).	➤ Non-respect des procédures mises en place ; ➤ Gonflement de la situation des impayés entraînant une situation erronée des créances saines.	<i>Le menu informatique et le mouvement permettant le transfert a été déjà désactivé depuis l'apparition de la note indiquée ci-contre. D'où, l'opération relative au transfert est pratiquement impossible.</i>

V. GESTION FINANCIERE

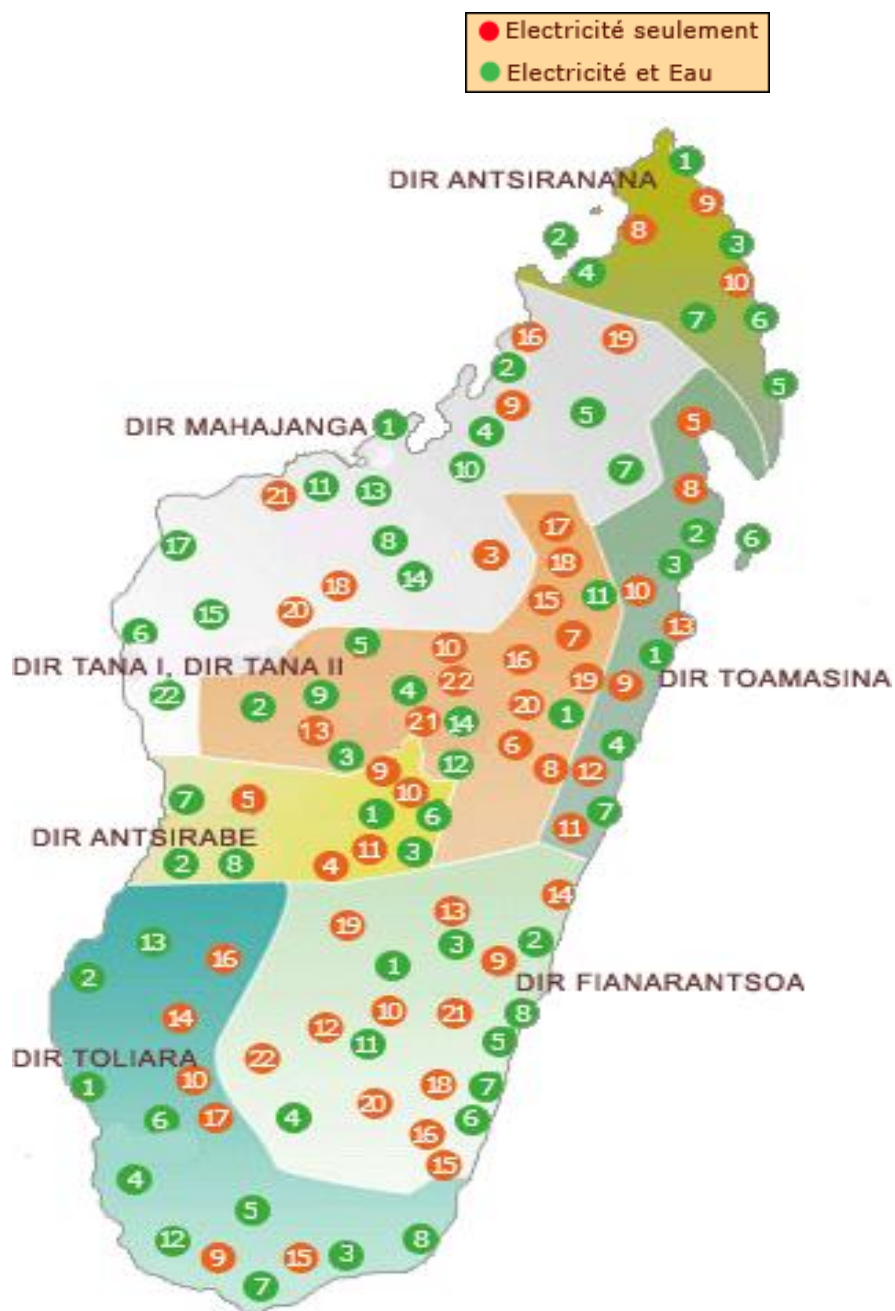
CONSTATATIONS	CAUSES	EFFETS	REPONSES DE LA JIRAMA
1. Dégradation continue des résultats de la JIRAMA	- Résultat net (final) fortement influencé par le résultat d'exploitation ; - Déséquilibre croissant et constant entre charges et produits d'exploitation.	- Augmentation des pertes d'exploitation et des pertes nettes ; - Diminution constante des capitaux propres ; - Baisse régulière du fonds de roulement ; - A terme, difficultés de trésorerie : recours continu à l'appui financier de l'Etat.	<i>Oui, effectivement c'est vrai ce que vous avez avancé, mais en étroite collaboration avec les bailleurs habituels, on va mettre en place différentes mesures de revitalisation pour avoir, dans les moyens termes, un équilibre opérationnel, estimé en 2020, tout en sécurisant les recettes et maîtrisant les dépenses d'exploitation.</i>

2. Absence de création de Valeur Ajoutée depuis 2011	VA = Production exercice i consommation exercice < 0 - Déséquilibre entre les deux agrégats : L'évolution de la production (+17% entre 2009 et 2014) est plus faible que celle de la consommation (+139% sur la même période) ; - Le chiffre d'affaire évolue moins vite (autour de 2%, 3% par an) que les achats consommés ou les charges externes (+177% et +39% entre 2009 et 2014).	- Valeur Ajoutée insuffisante pour générer un Excédent brut d'Exploitation ; - Entreprise pouvant difficilement réaliser un bénéfice dans le cas où VA<0	<i>Pour l'instant, aucune création des richesses n'a été constaté, mais vers l'horizon de 2020, avec toutes les mesures à mettre en œuvre, entre autres la réduction des charges de production, pardessus tout en combustibles (maximisation de l'utilisation du HFO, recours aux énergies renouvelables, é), avec les efforts pour maitriser les pertes, il y aura un espoir de création de valeur ajoutée.</i>
3. Absence d'Excédent Brut d'Exploitation depuis 2010	- Faiblesse ou absence de création de valeur ajoutée : la VA créée ne permet pas de faire face aux différentes charges comme les salaires et ses accessoires ou les impôts ; - Inadaptation du modèle de production.	- Pertes régulières d'exploitation depuis 2010 ; - Baisse régulière du fonds de roulement ; - A terme, difficultés de trésorerie : recours continu à l'appui financier de l'Etat.	<i>Oui, nous confirmons cette déclaration, car on n'a pas crée de richesses depuis 2010, et il n'y a conséquemment pas eu des excédents brut d'exploitation, qui entrainera une dépendance financière pour le GAP de trésorerie.</i>
4. Capitaux propres (actifs nets) négatifs	- Les pertes successives de la JIRAMA pèsent sur ses capitaux propres ; - Causes structurelles liées au modèle économique appliqué par la JIRAMA.	- Risque de dissolution suivant article 31 du Statut : « en cas de perte des trois-quarts du capital social, le CA , après avis du contrôleur général, est tenu de proposer à l'actionnaire la dissolution de la société. (é) ; - Baisse régulière des ressources	<i>Une opération d'assainissement financier devrait être à faire dans les meilleurs délais.</i>

		stables de la JIRAMA : diminution du fonds de roulement ; - Existence d'un déséquilibre du haut du bilan ; - Non-respect de la règle de prudence en matière financière : les emplois stables sont financés par des ressources instables.	
5. Détérioration de la Capacité d'autofinancement (CAF)	Pertes consécutives de la JIRAMA ne permettant pas la constitution d'une capacité d'autofinancement.	- Inexistence d'autofinancement (= CAF - Dividendes) ; - Impact sur la trésorerie ; - Absence de capacité de remboursement : impossibilité de réaliser des investissements financés par des emprunts bancaires.	<i>Rien à signaler</i>
6. Augmentation du délai de recouvrement des créances clients (nombre de jours de crédits clients)	- Difficultés en matière de suivi des créances clients entraînant une faible performance en matière de recouvrement ; - Faible application des dispositions de la note n° RJ/003/D.DAV/06 du 06 juin 2006 (délais en matière de recouvrement).	- Augmentation du décalage dans l'encaissement des ventes ; - Insuffisance des fonds ; - Difficultés de trésorerie.	

7. Allongement du délai de paiement des fournisseurs	- Gestion de la trésorerie : volonté / nécessité de repousser les échéances de sortie de trésorerie.	- Détérioration de l'image et de la crédibilité de l'entreprise ; - Augmentation des risques : exigence d'un règlement comptant avant livraison (coût d'opportunité), cessation des relations d'affaires, poursuites judiciaires é	<i>C'est la suite logique du problème de trésorerie généré par la situation sus-énumérée, mais ça va se redresser, compte tenu des mesures entreprises de redressement.</i>
8. Diminution régulière du fonds de roulement	- Ressources stables n'arrivent pas à financer les emplois stables ; - Capitaux propres négatifs ; - Détérioration des résultats.	- Absence d'autonomie financière ; - Impossibilité d'investir.	<i>Rien à signaler</i>
9. Besoin en Fonds de Roulement négatifs	- Passifs courants (dont dettes fournisseurs) supérieurs aux actifs courants (dont créances clients).	Insolvabilité de la JIRAMA.	<i>Rien à signaler</i>

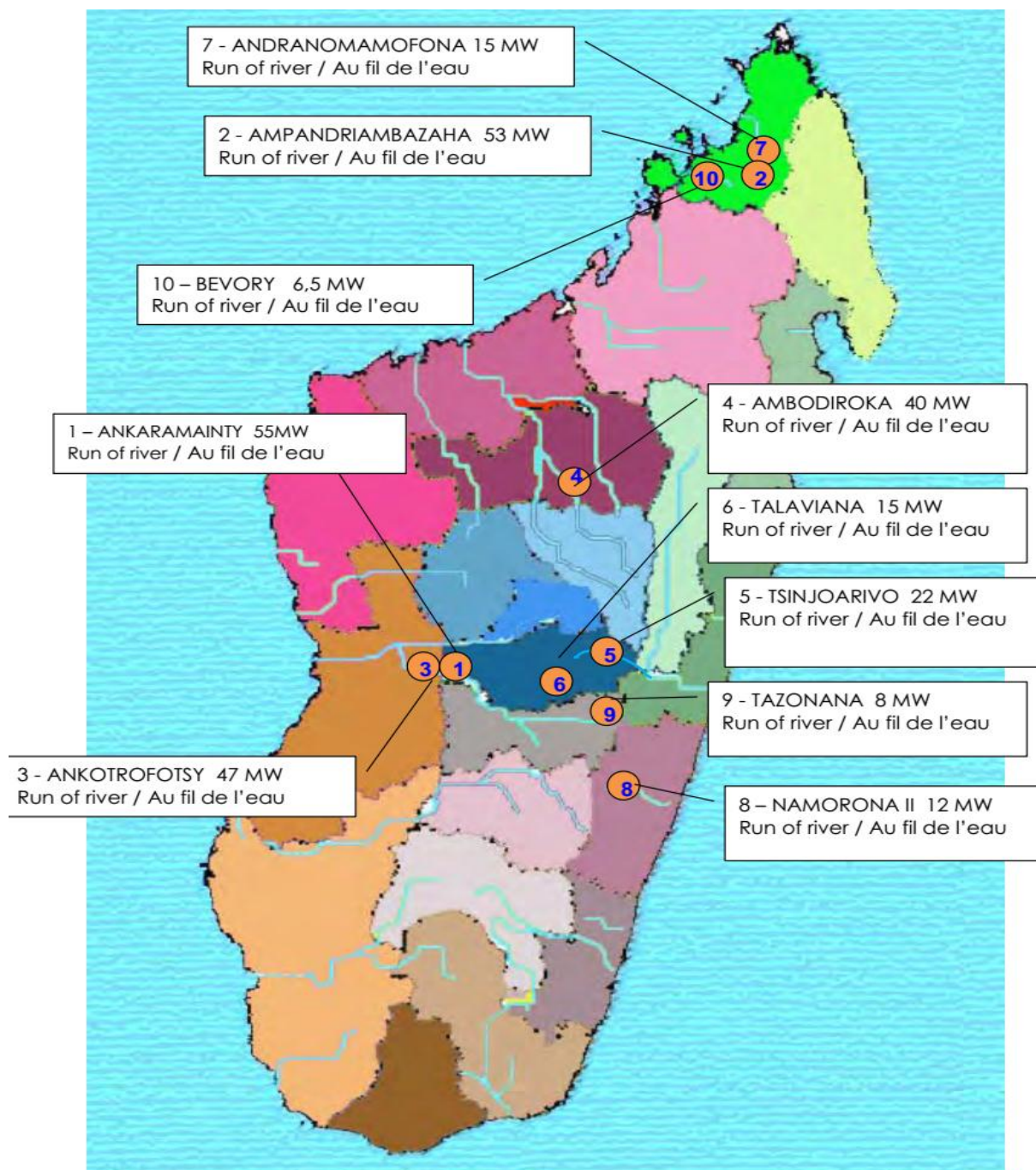
ANNEXE N° 2- SITES D'ÉLECTRICITÉ DE LA JIRAMA



Source : JIRAMA

ANNEXE N° 3-POTENTIEL HYDROELECTRIQUE DE MADAGASCAR (<60 MW)

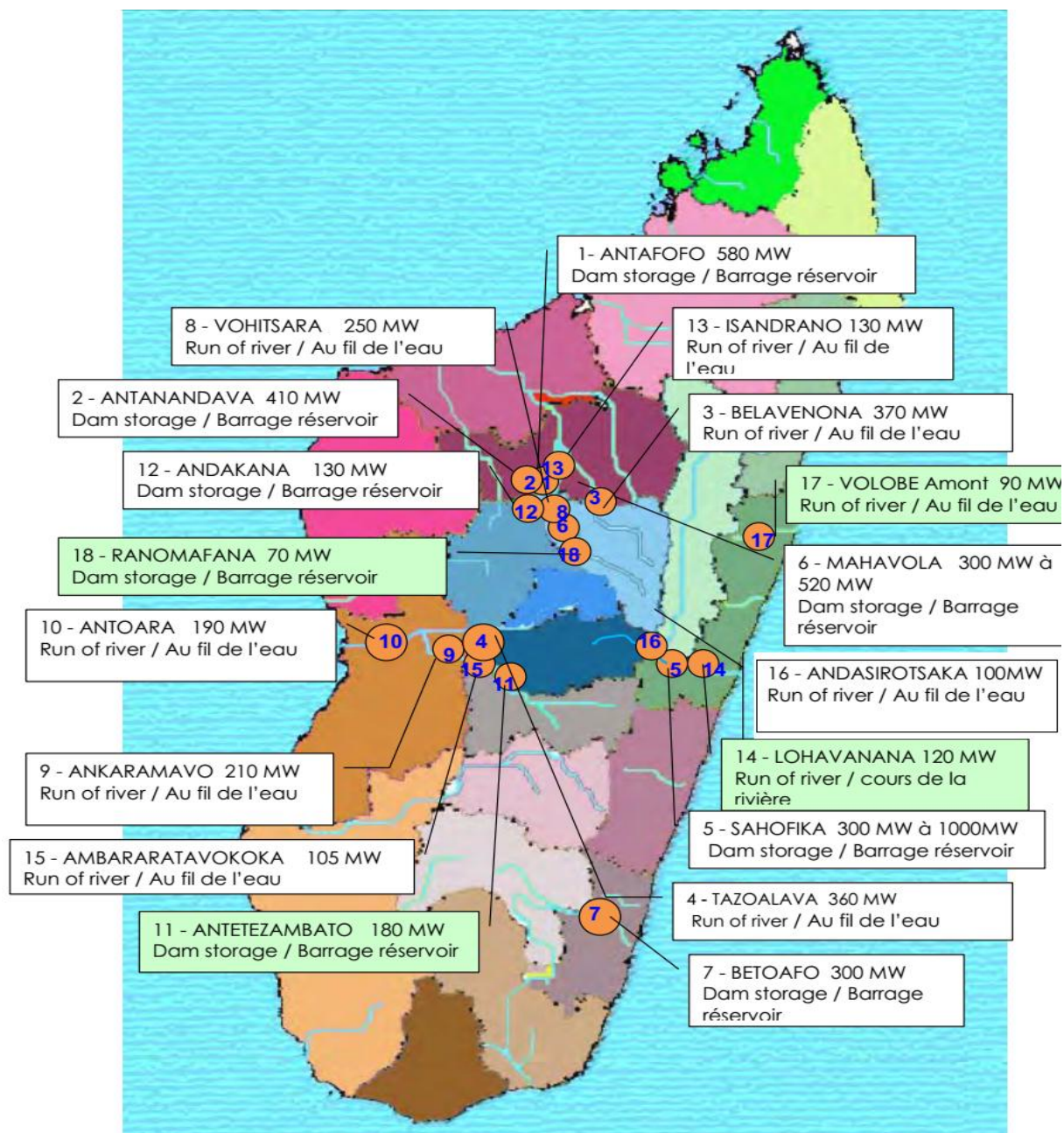
QUELQUES SITES HYDROELECTRIQUES DONT LE POTENTIEL EST <60 MW



Source : Office de Régulation de l'Electricité (ORE)

ANNEXE N° 4- POTENTIEL HYDROELECTRIQUE DE MADAGASCAR (>60 MW)

QUELQUES SITES HYDROELECTRIQUES DONT LE POTENTIEL EST >60 MW



Source : Office de Régulation de l'Electricité (ORE)

ANNEXE N° 5-SITUATION DE PRODUCTION DES COMPTES DES POSTES COMPTABLES EXECUTANT LE BUDGET DE L'ÉTAT

GESTION	POSTE COMPTABLE	DATE DE PRODUCTION
2015	TG MANAKARA	21/02/2017
2015	ACCPDC	26/05/2017
2016	TG TSIROANOMANDIDY	25/07/2017
2016	TG FENERIVE EST	31/07/2017
2016	ACCTDP	30/08/2017
2016	TP MANANJARY	05/09/2017
2016	TG MIARINARIVO	06/09/2017
2016	TG AMBOSITRA	07/09/2017
2016	TM AGRICULTURE	08/09/2017
2016	TP NOSY BE	11/09/2017
2016	TG MORONDAVA	14/09/2017
2016	TG AMBATONDRAZAKA	15/09/2017
2016	TG ANTSIRANANA	29/09/2017
2016	TG ANTSIRABE	29/09/2017
2016	TG MAINTIRANO	02/10/2017
2016	FCV	02/10/2017
2016	TG IHOSY	03/10/2017
2016	TG AMBOVOMBE ANDROY	03/10/2017
2016	TM SANTE PUBLIQUE	09/10/2017
2016	TG TOAMASINA	09/10/2017
2016	TG MAHAJANGA	10/10/2017
2016	TG FIANARANTSOA	10/10/2017
2016	TG MAEVATANANA	11/10/2017
2016	TG SAMBAVA	17/10/2017
2016	TP ANTALAHA	17/10/2017
2016	TM EDUCATION	17/10/2017
2016	TG ANTSOHIHY	17/10/2017
2016	TG MANAKARA	19/10/2017
2016	TG FARAFANGANA	30/10/2017
2016	RGA	07/11/2017
2016	TG TOLIARA	07/11/2017
2016	TG TOLAGNARO	20/11/2017
2016	ACCPDC	28/12/2017

Source : Commissariat du Trésor Public

ANNEXE N° 6-SITUATION DE PRODUCTION DES COMPTES DES EPN

ENTITES	GESTIONS	NATURE	DATE
ACNALS	2016	EPA	15/01/2018
ACSSQDA	2016	EPA	28/07/2017
AMM	2016	EPA	09/10/2017
AMPA	2011	EPIC	26/09/2017
AMPA	2012	EPIC	26/09/2017
AMPA	2013	EPIC	27/09/2017
AMPA	2014	EPIC	27/09/2017
AMPA	2015	EPIC	26/09/2017
AMPA	2016	EPIC	27/09/2017
ANALOGH	2015	EPA	10/02/2017
ANALOGH	2016	EPA	23/10/2017
ANCOS	2015	EPIC	06/02/2017
ANCOS	2016	EPIC	29/11/2017
ANDEA	2016	EPA	28/12/2017
APIPA	2012	EPA	31/10/2017
APIPA	2013	EPA	31/10/2017
APIPA	2014	EPA	17/10/2017
APIPA	2015	EPA	17/10/2017
APIPA	2016	EPA	17/10/2017
ARMP	2016	EPA	26/09/2017
BAP	2016	EPA	23/03/2017
BCMM	2012	EPIC	22/05/2017
BCMM	2013	EPIC	19/05/2017
BCMM	2014	EPIC	19/05/2017
BCMM	2015	EPIC	19/05/2017
BNM	2013	EPA	13/11/2017
BNM	2014	EPA	13/11/2017
BNM	2015	EPA	13/11/2017
BNM	2016	EPA	10/10/2017
CCI ALAOTRA MANGORO	2016	EPP	17/10/2017
CCI AMORON'I MANIA	2016	EPP	29/09/2017
CCI ANALANJIROFO	2016	EPP	20/10/2017
CCI ANTALAHA	2016	EPP	14/11/2017
CCI ANTSIRABE	2016	EPP	03/10/2017
CCI ANTSIRANANA	2016	EPP	05/09/2017
CCI BETSIBOKA	2016	EPP	29/09/2017
CCI HAUTE MATSIATRA	2016	EPP	20/10/2017
CCI IHOROMBE	2016	EPP	16/10/2017

CCI ITASY	2016	EPP	17/10/2017
CCI MAHAJANGA	2016	EPP	15/09/2017
CCI MANANJARY	2016	EPP	27/09/2017
CCI MELAKY	2016	EPP	17/11/2017
CCI MORONDAVA	2016	EPP	24/10/2017
CCI TOAMASINA	2016	EPP	18/10/2017
CCI TOLIARA	2015	EPP	10/04/2017
CCI TSIROANOMANDIDY	2016	EPP	29/09/2017
CDA MAHAJANGA	2016	EPA	15/09/2017
CEDP MAHAJANGA	2016	EPA	08/12/2017
CEMDLAC	2015	EPA	23/11/2017
CEMDLAC	2016	EPA	23/10/2017
CENAM	2015	EPIC	13/11/2017
CENAM	2016	EPIC	13/11/2017
CENHOSOA	2015	EPIC	11/01/2017
CENHOSOA	2011	EPIC	11/01/2017
CFIM (nouvellement créé)	2016	EPA	11/12/2017
CH Morafeno Toamasina	2016	EPA	18/10/2017
CHU ANDOHATAPENAKA	2016	EPA	15/12/2017
CHU ANOSIALA	2016	EPA	15/12/2017
CHU FENOARIVO	2016	EPA	15/12/2017
CHU Mahavoky Sud M/ga	2016	EPA	23/08/2017
CHU ME AMBOHIMIANDRA	2016	EPA	15/12/2017
CHU ME TSARALALANA	2016	EPA	15/12/2017
CHU PZaGa Mahajanga	2016	EPA	23/08/2017
CHU SM ANJANAMASINA	2016	EPA	15/12/2017
CHU TAMBOHOBE	2015	EPA	14/04/2017
CMCS	2015/2016	EPIC	19/06/2017
CNAPS	2016	EPIC	08/12/2017
CNARP	2016	EPIC	27/09/2017
CNFPAR ANTIRABE II	2016	EPA	09/11/2017
CNRE	2016	EPIC	19/10/2017
CNTEMAD	2015	EPIC	01/02/2018
CNTEMAD	2016	EPIC	01/02/2018
DGSR	2016	EPIC	26/10/2017
EDBM	2015	EPIC	26/09/2017
EDBM	2016	EPIC	27/09/2017
ENEAM	2016	EPA	21/02/2017
FDL	2016	EPA	02/11/2017
FIFAMANOR ANTIRABE	2016	EPIC	03/10/2017
FONDS D'ELEVAGE (FEL)	2016	EPA	17/11/2017

FONDS LOVAKO	2016	EPA	07/12/2017
Fonds RAVAKA	2011-2012	EPA	27/07/2017
GREFTP AT SINANANA	2016	EPA	25/09/2017
GREFTP DIANA	2014	EPA	31/05/2017
GREFTP DIANA	2015	EPA	03/07/2017
GREFTP MAHAJANGA	2016	EPA	08/11/2017
GREFTP MORONDAVA	2016	EPA	15/11/2017
IGM	2015	EP	02/11/2017
IGM	2016	EP	02/11/2017
IMATEP	2015	EPA	20/10/2017
IMATEP	2016	EPA	20/10/2017
INFA	2016	EPA	20/09/2017
ININFRA	2016	EPIC	04/09/2017
INISAR (ex-OMEF)	2015	EPIC	15/03/2017
INTRA	2016	EPIC	06/11/2017
IST AMBOSITRA	2015	EPA	26/10/2017
OFNAC	2016	EPA	16/11/2017
OMACI	2016	EPIC	31/01/2018
ONaPASCOMA	2013	EPA	30/05/2017
ONaPASCOMA	2014	EPA	30/05/2017
ONaPASCOMA	2015	EPA	02/06/2017
ONAPASCOMA	2016	EPA	15/11/2017
ONE	2016	EPIC	18/09/2017
ONEF	2016	EPA	29/08/2017
ONMAC	2016	EPA	15/01/2018
OTU	2012	EPIC	04/12/2017
OTU	2013	EPIC	04/12/2017
OTU	2014	EPIC	04/12/2017
OTU	2015	EPIC	04/12/2017
OTU	2016	EPIC	04/12/2017
PBZT	2015	EPA	11/01/2017
PBZT	2016	EPA	18/10/2017
SNGF	2016	EPIC	13/09/2017
UNIVERSITE TANA	2010 à 2015	EPA	04/04/2017
URL	2016	EPA	10/10/2017

Source : Commissariat du Trésor Public

ANNEXE N° 7- SITUATION DES RECDETTES BUDGETAIRES - 2015

(En Ariary)

Comptes	Nature des opérations	Prévisions	Réalisations
Subventions d'équipements			
1313	Subvention reçue des Organismes nat ou internationaux	20 385 000 000,000	18 026 387 369,64
1314	Aides bilatérales	152 407 000 000,000	19 797 401 655,43
1315	Aides multilatérales	313 208 000 000,000	8 136 533 766,04
Sous total 13 Subventions d'équipement		486 000 000 000,000	45 960 322 791,11
Impôts sur le revenu, bénéfice et gains			
7010	Impôts sur les bénéfices des sociétés - IBS	-	43 845 840,20
7021	Impôt sur les revenus- non salariaux - IRNS	-	1 478 841 925,93
7022	Impôt général sur les revenus	287 681 715 000,000	285 011 095 798,29
7023	Impôt synthétique - IS	19 672 405 000,000	80 000,00
7024	Impôt sur les revenus- IR	334 972 969 000,000	2 211 781 205,26
70241	Impôt sur les revenus des résidents	-	291 573 306 857,89
70242	Impôt sur les revenus des non-résidents	-	40 494 433 683,91
70243	Impôts sur les revenus intermittents	-	4 863 845 846,02
7025	Impôt direct sur les hydrocarbures - IDH	-	0,40
7030	Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers - IRCM	26 529 580 000,000	32 462 552 286,21
7040	Impôt sur les plus values immobilières - IPVI	3 078 850 000,000	3 517 014 002,91
7050	Taxe forfaitaire sur les transferts à TFT	-	6 130 772,67
7080	Autres impôts sur le revenu	-	816 400,00
Sous total 70 Impôts sur les revenus, bénéfices et gains		671 935 519 000,000	661 663 744 619,690
Impôts sur le Patrimoine			
7111	Droits/actes et mutations à titre onéreux - DAMTO	28 928 076 000,000	19 109 410 330,40
7113	Droits d'enregistrement sur les actes des sociétés à DEAS	-	4 577 079 527,12
7114	Droits/actes et mutations à titre gratuit - DAMTG	-	359 312 387,00
7115	Taxe proportionnelle spéciale - TPS	-	2 607 137,00
7116	Taxe de publicité foncière - TPF	-	489 380,00
7180	Taxe annuelle sur autres patrimoines	-	1 700 000,00
Sous total 71 Impôts sur le Patrimoine		28 928 076 000,000	24 050 598 761,520
Impôts sur les biens et services			
7210	Taxe sur les valeurs ajoutées à TVA	-	1 975 752,00
7211	TVA intérieure	374 244 878 000,000	388 877 733 136,51
7212	TVA intermittente	-	85 678 233 960,40
7213	TVA sur marché public	-	42 098 490,73

7231	Droit d'accise intérieur	275 608 459 000,000	76 318 564,00
72311	Droit d'accise intérieur	-	226 916 669 430,90
72312	Droit d'accise intermittent	-	28 118 338 687,44
7251	Taxe sur les produits pétroliers	-	133 495 683,00
7261	Taxe sur les assurances - TSA	7 326 027 000,000	6 219 831 767,98
7263	Prélèvement sur les honoraires des greffiers et notaires	-	885 490 580,57
7264	Prélèvement sur les honoraires des greffiers et notaires	-	120 000,00
7275	Prélèvement sur les produits de jeux - PPJ	-	16 432 995,00
7276	Prélèvements spéciaux sur les jeux - PSJ	-	721 000,00
7280	Autres biens et services	-	4 025 000,00
Total 72 Impôts sur les biens et services		657 179 364 000,000	736 971 485 048,530
Impôts sur le Commerce Extérieur			
7310	Droit de douane à DD	339 716 000 000,000	331 315 016 961,00
7320	Droit de navigation	95 356 000,000	42 209 536,00
7340	TVA sur commerce extérieur	657 326 000 000,000	729 350 911 043,00
7350	TVA sur produits pétroliers	141 996 213 000,000	254 675 139 595,00
7370	Taxe unique sur les produits pétroliers	342 966 431 000,000	118 351 106 583,00
7380	Recettes accessoires et accidentelles	-	696 706 855,00
Sous total 73 Impôts sur le Commerce Extérieur		1 482 100 000 000,000	1 434 431 090 573,000
Autres recettes fiscales			
7411	Droit de timbre sur états et vente de timbres fiscaux	2 934 890 000,000	1 512 144 896,89
7412	Droit de timbre CASINO	-	250 000,00
7413	Droit de timbre sur VISA	-	1 081 530 000,00
7431	Amendes fiscales	-	38 134 871,02
7432	Pénalité de retard	-	572 432 745,47
7481	Taxe spéciale pour la jeunesse et sport	-	10 743 184,00
7484	Activités minières	-	7 270 000,00
7488	Activités touristiques	528 731 000,000	35 709 338,33
Sous total 74 Autres recettes fiscales		3 463 621 000,000	3 258 215 035,710
Contributions reçues des tiers			
7561	Aides directes bilatérales	-	246 002 713 473,80
7571	Aides directes	47 184 300 000,000	-
Sous total 75 Contributions reçues des tiers		47 184 300 000,000	246 002 713 473,800
Produits financiers			
7610	Produits des prises de participation	45 665 679 000,000	57 749 688 264,26

7642	Revenus des prêts à court terme	2 056 990 000,000	6 739 441 136,51
7680	Autres produits financiers	500 000 000,000	7,93
Sous total 76 Produits financiers		48 222 669 000,000	64 489 129 408,700
Recettes non fiscales			
7713	Redevance de surveillance - RS	-	520 000,00
77131	Redevance minière	-	787 333 381,68
77138	Autres redevances	-	7 439 144,40
7714	Redevance sur autorisations administratives	59 600 000 000,000	18 006 688,00
77142	Droit de délivrance des passeports bovidés	-	126 000,00
77144	Prélèvements et ristournes sur les produits (agricoles, forestiers, é) 0,00		4 602 000,00
77145	Droits de délivrance des tickets de mutation	-	23 031 018,00
77146	Droits relatifs aux cartes d'identité d'étrangers	-	6 935 000,00
77148	Autre redevance sur autorisation administrative	-	13 189 092 780,16
7715	Redevances versées par les fermiers et concessionnaires	-	26 805 568,00
7718	Autres redevances	-	7 826 881,20
7721	Prestation de service	-	3 271 600,00
77211	Droits gradués	-	29 443 700,00
77212	Prise de reproduction de plan	-	21 494 400,00
77213	Frais de bornage et de repérages	-	226 799 524,00
77218	Autres prestations de service	-	365 948 450,73
7726	Marchandises	6 000 000 000,000	380 000,00
7727	Revenus des domaines des collectivités	-	3 863 594 016,00
7728	Autres produits des activités de services	-	247 720,00
7732	Locations diverses	5 175 000 000,000	775 934 983,00
7734	Confiscations	-	100 000,00
7737	Amendes et condamnations pécuniaires	-	217 224 853,21
7738	Autres	-	14 779 320,00
7781	Annulation des mandats	-	772 560 653,16
7782	Recouvrement sur trop payé	-	73 876 866,01
7788	Autres produits occasionnels	500 000 000,000	45 193 907 569,39
Sous total 77 Recettes non fiscales		71 275 000 000,000	65 631 282 116,940
TOTAL GENERAL		3 496 288 549 000,000	3 282 458 581 829,000

Source : Loi de règlement 2015

ANNEXE N° 8- SITUATION DES DEPENSES BUDGETAIRES 2015

MISIONS	PROGRAMMES	PREVISIONS	REALISATIONS	TAUX
ADMINISTRATION DU TERRITOIRE	TOTAL MISSION ADMINISTRATION DU TERRITOIRE	41 700 408 000,00	36 244 187 134,20	86,92%
	Administration et Coordination	28 728 763 000,00	27 458 132 350,60	95,58%
	Administration Territoriale	3 769 081 000,00	3 589 492 642,60	95,24%
	Gestion des Risques et des Catastrophes	9 202 564 000,00	5 196 562 141,00	56,47%
AFFAIRES ETRANGERES	TOTAL MISSION AFFAIRES ETRANGERES	39 916 252 000,00	38 524 335 103,25	96,51%
	Administration et Coordination	35 566 336 000,00	34 185 541 976,25	96,12%
	Diplomatie et Coopération	4 349 916 000,00	4 338 793 127,00	99,74%
AGRICULTURE	TOTAL MISSION AGRICULTURE	279 085 699 000,00	81 890 619 811,95	29,34%
	Administration et Coordination	18 547 291 000,00	17 307 089 775,41	93,31%
	Recherche agricole	27 880 000,00	27 880 000,00	100,00%
	Révolution verte et durable	260 510 528 000,00	64 555 650 036,54	24,78%
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	TOTAL MISSION AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	24 884 967 000,00	12 460 346 078,87	50,07%
	Administration et Coordination	10 779 629 000,00	10 365 015 136,56	96,15%
	Aménagement et équipement des villes	14 105 338 000,00	2 095 330 942,31	14,85%
ARMEE MALAGASY	TOTAL MISSION ARMEE MALAGASY	12 892 981 000,00	12 777 546 752,63	99,10%
	Administration et Coordination	6 818 089 000,00	6 737 037 681,83	98,81%
	Armée de l'Air	862 704 000,00	860 798 940,00	99,78%
	Armée de Terre	4 471 409 000,00	4 450 350 935,80	99,53%
	Marine Nationale	740 779 000,00	729 359 195,00	98,46%
ARTISANAT	TOTAL MISSION ARTISANAT	1 052 501 000,00	974 507 300,60	92,59%
	Administration et Coordination	528 170 000,00	464 100 493,60	87,87%
	Développement de l'Artisanat	524 331 000,00	510 406 807,00	97,34%
ASSEMBLEE NATIONALE	TOTAL MISSION ASSEMBLEE NATIONALE	28 820 467 000,00	28 519 641 372,40	98,96%
	Administration et Coordination	15 714 213 000,00	15 658 779 070,60	99,65%
	Gouvernance Responsable	13 106 254 000,00	12 860 862 301,80	98,13%
COMMERCE	TOTAL MISSION COMMERCE	28 273 224 000,00	18 670 848 707,48	66,04%
	Administration et Coordination	18 647 703 000,00	18 280 803 474,88	98,03%
	Commerce	9 579 994 000,00	345 535 282,60	3,61%
	Consommation	45 527 000,00	44 509 950,00	97,77%
COMMUNICATION	TOTAL MISSION COMMUNICATION	10 935 549 000,00	10 507 787 400,51	96,09%
	Administration et Coordination	8 495 933 000,00	8 114 358 584,31	95,51%
	Développement des infrastructures Radio et Télévision	1 709 072 000,00	1 709 067 444,40	100,00%
	Média	730 544 000,00	684 361 371,80	93,68%
CULTURE	TOTAL MISSION CULTURE	4 550 199 000,00	4 238 645 628,76	93,15%
	Administration et Coordination	3 924 270 000,00	3 693 638 264,76	94,12%
	Création	244 633 000,00	229 036 200,00	93,62%
	Manifestations culturelles	223 321 000,00	170 922 397,00	76,54%
	Patrimoine	157 975 000,00	145 048 767,00	91,82%

DECENTRALISATION	TOTAL MISSION DECENTRALISATION	31 335 700 000,00	18 139 323 558,13	57,89%
	Administration et Coordination	11 000 000,00	11 000 000,00	100,00%
	Développement des Collectivités Décentralisées	31 324 700 000,00	18 128 323 558,13	57,87%
DEFENSE ET SECURITE	TOTAL MISSION DEFENSE ET SECURITE	159 987 511 000,00	154 567 536 210,62	96,61%
	Administration et Coordination	154 237 941 000,00	149 012 272 424,80	96,61%
	Pilotage de la politique de défense	5 749 570 000,00	5 555 263 785,82	96,62%
DOMAINE ET SECURISATION FONCIERE	TOTAL MISSION DOMAINE ET SECURISATION FONCIERE	2 353 097 000,00	2 017 814 984,79	85,75%
	Administration et Coordination	1 709 639 000,00	1 436 698 696,19	84,04%
	Domaine et sécurisation foncière	643 458 000,00	581 116 288,60	90,31%
EAU ET ASSAINISSEMENT	TOTAL MISSION EAU ET ASSAINISSEMENT	43 985 440 000,00	31 899 826 217,56	72,52%
	Administration et Coordination	4 010 931 000,00	3 770 331 084,16	94,00%
	Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement	39 974 509 000,00	28 129 495 133,40	70,37%
EDUCATION	TOTAL MISSION EDUCATION	640 667 038 500,00	533 847 982 956,80	83,33%
	Administration et Coordination	450 854 280 500,00	424 309 804 938,87	94,11%
	Alphabétisation	398 870 000,00	396 848 900,00	99,49%
	Enseignement fondamental 1er cycle	175 711 890 000,00	95 949 470 221,55	54,61%
	Enseignement fondamental 2ème cycle	11 593 610 000,00	11 112 490 896,38	95,85%
	Petite enfance	2 108 388 000,00	2 079 368 000,00	98,62%
ELEVAGE	TOTAL MISSION ELEVAGE	10 159 176 000,00	9 644 924 145,38	94,94%
	Administration et Coordination	6 725 760 000,00	6 308 423 668,00	93,79%
	Développement de la production animale	3 433 416 000,00	3 336 500 477,38	97,18%
EMPLOI	TOTAL MISSION EMPLOI	707 321 000,00	676 522 179,60	95,65%
	Promouvoir la croissance économique par l'emploi décent	707 321 000,00	676 522 179,60	95,65%
ENERGIE	TOTAL MISSION ENERGIE	22 728 813 000,00	5 850 100 529,50	25,74%
	Administration et Coordination	4 812 250 000,00	4 286 880 056,50	89,08%
	Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales	17 916 563 000,00	1 563 220 473,00	8,73%
	Développement du secteur pétrolier et des biocarburants	0,00	0,00	0,00%
ENSEIGNEMENT GENERAL	TOTAL MISSION ENSEIGNEMENT GENERAL	7 844 292 000,00	7 810 451 277,58	99,57%
	Administration et Coordination	507 147 000,00	500 602 820,00	98,71%
	Enseignement Secondaire	7 337 145 000,00	7 309 848 457,58	99,63%
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	TOTAL MISSION ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	151 046 822 000,00	147 915 567 669,77	97,93%

	Administration et Coordination	145 378 485 000,00	142 309 526 178,69	97,89%
	Enseignement Supérieur	5 668 337 000,00	5 606 041 491,08	98,90%
ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET FORMATION PROFESSIONNELLE	TOTAL MISSION ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET FORMATION PROFESSIONNELLE	29 956 943 000,00	29 024 490 521,56	96,89%
	Administration et Coordination	24 184 637 000,00	23 315 905 782,80	96,41%
	Formation Professionnelle et Technique	5 772 306 000,00	5 708 584 738,76	98,90%
ENVIRONNEMENT	TOTAL MISSION ENVIRONNEMENT	78 309 804 000,00	12 182 402 173,56	15,56%
	Administration et Coordination	11 044 927 000,00	10 361 467 043,37	93,81%
	Développement du Reflexe Environnemental	342 600 000,00	35 039 702,60	10,23%
	Gestion durable des ressources naturelles	66 922 277 000,00	1 785 895 427,59	2,67%
FINANCES ET BUDGET	TOTAL MISSION FINANCES ET BUDGET	2 247 401 564 400,00	2 119 243 955 675,44	94,30%
	Action sociale et développement	2 128 155 000,00	1 980 898 599,82	93,08%
	Administration et Coordination	478 746 119 000,00	335 107 977 383,31	70,00%
	Douanes	4 399 299 000,00	4 310 964 131,32	97,99%
	Gestion du Budget	1 029 317 654 400,00	1 067 031 605 412,77	103,66%
	Gestion Fiscale	9 191 254 000,00	7 726 714 085,24	84,07%
	Trésor	723 619 083 000,00	703 085 796 062,98	97,16%
FONCTION PUBLIQUE	TOTAL MISSION FONCTION PUBLIQUE	12 891 083 000,00	12 016 256 672,73	93,21%
	Administration et Coordination	12 587 470 000,00	11 777 578 302,73	93,57%
	Améliorer la qualité des services publics et renforcer les capacités des agents de l'Etat	303 613 000,00	238 678 370,00	78,61%
GENDARMERIE NATIONALE	TOTAL MISSION GENDARMERIE NATIONALE	167 440 509 000,00	166 162 838 939,05	99,24%
	Administration et Coordination	153 060 545 000,00	151 870 552 110,71	99,22%
	Formation	1 080 369 000,00	1 060 852 928,20	98,19%
	Intervention spéciale et/ou mixte	654 000 000,00	651 869 744,20	99,67%
	Normalisation des équipements et infrastructures	5 323 092 000,00	5 320 404 646,45	99,95%
	Sécurité et ordre publics	7 322 503 000,00	7 259 159 509,49	99,13%
GRANDS TRAVAUX D'INFRASTRUCTURES ET EQUIPEMENTS	TOTAL MISSION GRANDS TRAVAUX D'INFRASTRUCTURES ET EQUIPEMENTS	48 292 539 000,00	9 835 238 023,78	20,37%
	Administration et Coordination	1 963 834 000,00	1 958 284 806,80	99,72%
	Développement des infrastructures	46 328 705 000,00	7 876 953 216,98	17,00%
HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE	TOTAL MISSION HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE	5 117 542 000,00	4 854 527 333,80	94,86%
	Administration et Coordination	4 544 285 000,00	4 369 744 297,20	96,16%
	Gouvernance Responsable	573 257 000,00	484 783 036,60	84,57%
HYDROCARBURES	TOTAL MISSION HYDROCARBURES	30 000 000,00	29 800 000,00	99,33%
	Administration et Coordination	0,00	0,00	0,00%
	Développement du secteur pétrolier et des biocarburants	30 000 000,00	29 800 000,00	99,33%

INDUSTRIE	TOTAL MISSION INDUSTRIE	13 766 666 000,00	4 256 613 576,40	30,92%
	Administration et Coordination	4 528 216 000,00	3 925 172 109,40	86,68%
	Industrie	9 238 450 000,00	331 441 467,00	3,59%
JEUNESSE	TOTAL MISSION JEUNESSE	15 492 097 000,00	14 419 392 005,00	93,08%
	Administration et Coordination	14 694 727 000,00	13 969 885 799,60	95,07%
	Jeunesse	797 370 000,00	449 506 205,40	56,37%
JUSTICE	TOTAL MISSION JUSTICE	82 233 321 100,00	78 441 068 890,24	95,39%
	Administration et Coordination	72 509 721 000,00	68 799 065 048,54	94,88%
	Administration judiciaire	4 707 278 100,00	4 631 712 998,77	98,39%
	Administration pénitentiaire	5 016 322 000,00	5 010 290 842,93	99,88%
LOISIRS	TOTAL MISSION LOISIRS	0,00	0,00	0,00%
	Loisirs	0,00	0,00	0,00%
METEOROLOGIE	TOTAL MISSION METEOROLOGIE	737 709 000,00	707 820 087,17	95,95%
	Administration et Coordination	483 735 000,00	454 007 615,17	93,85%
	Développement météorologique	253 974 000,00	253 812 472,00	99,94%
MINES	TOTAL MISSION MINES	4 340 267 000,00	3 519 632 606,75	81,09%
	Administration et Coordination	3 643 885 000,00	3 123 895 635,55	85,73%
	Développement du secteur Minier	696 382 000,00	395 736 971,20	56,83%
PECHE	TOTAL MISSION PECHE	14 888 664 000,00	8 389 147 839,33	56,35%
	Administration et Coordination	7 039 553 000,00	6 754 032 184,68	95,94%
	Développement de la pêche et des ressources halieutiques	7 849 111 000,00	1 635 115 654,65	20,83%
PILOTAGE DE L'ECONOMIE	TOTAL MISSION PILOTAGE DE L'ECONOMIE	9 454 956 000,00	8 435 134 357,43	89,21%
	Administration et Coordination	7 662 057 000,00	7 074 989 358,23	92,34%
	Economie	1 589 178 000,00	1 176 223 819,20	74,01%
	Planification	203 721 000,00	183 921 180,00	90,28%
POPULATION ET DEVELOPPEMENT	TOTAL MISSION POPULATION ET DEVELOPPEMENT	10 235 365 000,00	8 847 697 510,42	86,44%
	Administration et Coordination	8 737 439 000,00	8 405 619 257,82	96,20%
	Etudes et Education en matière de Population	1 053 917 000,00	43 578 952,00	4,13%
	Promotion de l'Amélioration de condition de vie de la Population	444 009 000,00	398 499 300,60	89,75%
POSTE ET TELECOMMUNICATION	TOTAL MISSION POSTE ET TELECOMMUNICATION	277 647 000,00	220 906 293,00	79,56%
	Administration et Coordination	277 647 000,00	220 906 293,00	79,56%
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	TOTAL MISSION PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	66 733 980 000,00	46 188 754 160,21	69,21%
	Administration et Coordination	59 416 668 000,00	43 989 728 193,74	74,04%
	Développement rural	61 501 000,00	61 499 840,00	100,00%
	Infrastructure reliée	138 254 000,00	136 755 995,20	98,92%
	Santé-Planning familial et lutte contre le VIH/SIDA	6 079 232 000,00	962 617 069,27	15,83%
	Solidarité nationale	1 038 325 000,00	1 038 153 062,00	99,98%

PRIMATURE	TOTAL MISSION PRIMATURE	101 869 453 000,00	44 865 614 632,36	44,04%
	Administration et Coordination	25 253 989 000,00	22 835 508 019,55	90,42%
	Développement rural	194 880 000,00	194 875 089,00	100,00%
	Nutrition et Sécurité Alimentaire	76 280 757 000,00	21 698 385 690,01	28,45%
	Solidarité nationale	139 827 000,00	136 845 833,80	97,87%
PROTECTION SOCIALE	TOTAL MISSION PROTECTION SOCIALE	4 557 506 000,00	950 303 306,00	20,85%
	Action Sociale	828 631 000,00	821 430 506,00	99,13%
	Administration et Coordination	42 500 000,00	42 500 000,00	100,00%
	Famille et Enfance	43 454 000,00	43 453 000,00	100,00%
	Genre et Développement	3 642 921 000,00	42 919 800,00	1,18%
RECHERCHE SCIENTIFIQUE	TOTAL MISSION RECHERCHE SCIENTIFIQUE	5 881 278 000,00	3 548 323 154,00	60,33%
	Administration et Coordination	2 744 516 000,00	2 741 783 263,00	99,90%
	Recherche Scientifique	3 136 762 000,00	806 539 891,00	25,71%
RECONCILIATION MALAGASY	TOTAL MISSION RECONCILIATION MALAGASY	4 721 380 000,00	4 703 331 264,00	99,62%
	Administration et Coordination	4 335 327 000,00	4 320 768 224,00	99,66%
	Réconciliation Nationale	386 053 000,00	382 563 040,00	99,10%
RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS	TOTAL MISSION RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS	192 826 000,00	185 499 820,00	96,20%
	Administration et Coordination	56 980 000,00	49 812 000,00	87,42%
	Coordination des relations avec les Institutions	71 006 000,00	70 848 820,00	99,78%
	Promotion de la bonne gouvernance et participation citoyenne	64 840 000,00	64 839 000,00	100,00%
SANTE	TOTAL MISSION SANTE	269 676 141 000,00	213 425 573 681,43	79,14%
	Administration et Coordination	177 091 780 000,00	158 380 719 278,12	89,43%
	Fourniture de médicaments, consommables et autres produits	3 567 318 000,00	3 321 248 302,00	93,10%
	Fourniture de services de santé de base	32 368 200 000,00	4 832 421 727,33	14,93%
	Fourniture de services de santé hospitaliers	16 817 979 000,00	14 526 394 149,82	86,37%
	Lutte contre les maladies	27 989 860 000,00	25 925 739 541,16	92,63%
	Survie et développement de la mère et de l'enfant	11 841 004 000,00	6 439 050 683,00	54,38%
SECURITE PUBLIQUE	TOTAL MISSION SECURITE PUBLIQUE	90 759 388 000,00	87 677 330 791,41	96,60%
	Administration et Coordination	84 117 255 000,00	81 072 994 796,59	96,38%
	Sécurité publique	6 642 133 000,00	6 604 335 994,82	99,43%
SENAT	TOTAL MISSION SENAT	9 192 092 000,00	6 051 852 306,95	65,84%
	Administration et Coordination	6 434 694 000,00	5 616 238 221,95	87,28%
	Appui aux Membres de l'Institution	2 757 398 000,00	435 614 085,00	15,80%
SPORTS	TOTAL MISSION SPORTS	820 005 000,00	781 069 623,40	95,25%
	Administration et Coordination	0,00	0,00	0,00%
	Sports	820 005 000,00	781 069 623,40	95,25%

TIC	TOTAL MISSION TIC	6 697 249 000,00	620 416 946,65	9,26%
	Développement des réseaux d'accès aux TIC dans les zones rurales	6 697 249 000,00	620 416 946,65	9,26%
TOURISME	TOTAL MISSION TOURISME	4 634 860 000,00	4 344 086 058,54	93,73%
	Administration et Coordination	2 614 391 000,00	2 425 076 514,95	92,76%
	Développement du contrôle et du suivi touristique	463 381 000,00	452 761 034,32	97,71%
	Développement du tourisme	1 557 088 000,00	1 466 248 509,27	94,17%
TRANSPORT	TOTAL MISSION TRANSPORT	22 230 610 000,00	20 254 879 381,62	91,11%
	Administration et Coordination	5 276 054 000,00	4 649 334 402,80	88,12%
	Transports Maritime, Fluvial et Aérien	1 955 425 000,00	1 945 498 072,50	99,49%
	Transports Routier et Ferroviaire	14 999 131 000,00	13 660 046 906,32	91,07%
TRAVAIL ET LOIS SOCIALES	TOTAL MISSION TRAVAIL ET LOIS SOCIALES	218 156 000,00	194 111 406,60	88,98%
	Administration et Coordination	56 355 000,00	54 352 292,00	96,45%
	Intensification de lutte contre le travail des enfants	58 223 000,00	58 220 844,00	100,00%
	Promouvoir le dialogue social et les droits fondamentaux	68 423 000,00	55 333 270,60	80,87%
	Promouvoir l'insertion et la reconversion du travail	13 319 000,00	11 860 000,00	89,05%
	Sécuriser l'environnement social et professionnel des travailleurs	21 836 000,00	14 345 000,00	65,69%
TRAVAUX PUBLICS	TOTAL MISSION TRAVAUX PUBLICS	176 001 608 000,00	35 528 563 831,13	20,19%
	Administration et Coordination	12 343 734 000,00	7 453 047 814,06	60,38%
	Développement des infrastructures routières	163 657 874 000,00	28 075 516 017,07	17,16%
TOTAL GENERAL		5 047 980 666 000,00	4 107 085 147 890,34	81,36%

Source : Rapport de la Cour des Comptes sur le PLR 2015

ANNEXE N° 9- LISTE DES MAGISTRATS EN ACTIVITE AU SEIN DES JURIDICTIONS FINANCIERES EN 2017

COUR DES COMPTES

NOMS	FONCTION
ANDRIAMBOLANIRINA Arison Jean Noël	PRESIDENT DE LA COUR
RABAKOVOLOLONA Bodo Saholy	PRESIDENT DE CHAMBRE
RAHARIMALALA Lydia Clémence	PRESIDENT DE CHAMBRE
RASERIJAONA Louis José	PRESIDENT DE CHAMBRE
ANDRIANANDRASANA Ratsihosena	PRESIDENT DE CHAMBRE
EMILISOA Lalaniaina Caroline	PRESIDENT DE CHAMBRE
RAKOTONDRAMIHAMINA Jean de Dieu	CONSEILLER
RASAMIMANANA Solutiana Malala Patricia	CONSEILLER
RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir	CONSEILLER
RAZANAMPARANY Domoina Patricia Raymonde	CONSEILLER
ANDRIANAMAROTSARA Nirina Solohanitriniaina	CONSEILLER
RAKOTONDRAINNY Jean de la Croix	CONSEILLER
RANDRY Hary Hasina Nomenjanahary	CONSEILLER
RANALISON Domohina Anja Tiana	AUDITEUR
BOTOVOLANJARA Reagan	AUDITEUR
RAKOTONIRINA Tiana Herizo	AUDITEUR
RAHARISOA FARANIAINA Tantely Patricia	AUDITEUR
ANDRIANARIVONY Ravo Alfred	AUDITEUR
SAMIMAMY Aina	AUDITEUR
RAHERIMANANA Romain	AUDITEUR
RASAMISON ANDRIAMBELONIRINA Veloharison Niavo	AUDITEUR
RASOLOFONARIVO Rija	AUDITEUR
RAMANANDRAIBE Haja	AUDITEUR
RANDRIANARISON Harifidy Hasina	AUDITEUR
RAMANALINARIVO Andriantiana Michel	AUDITEUR
NARINDRANANAHARY Dinaharinala	AUDITEUR
BARAKA Jean Arnaud	AUDITEUR
RANDRIAMBOLOLONA Andoniaina Julie	AUDITEUR
RAKOTOARISOA Soahary	AUDITEUR
HARIMALALA RALAIMAMOA Henintsoa Sy Fitahiana	AUDITEUR
RAMIANDRISOA Lalaina Domoina	AUDITEUR
RAOTOSON Dinamalala Felana	AUDITEUR
RANAIVOARIVELO BAKO Mavoharilala	AUDITEUR
SAHONDRANILALA Razafimiarantsoa	COMMISSAIRE GENERAL DU TRESOR PUBLIC
RAJONHSON Adolphe	COMMISSAIRE DU TRESOR PUBLIC
HERISON Olivier Ernest Andriantsoa	COMMISSAIRE DU TRESOR PUBLIC

NOMS	FONCTION
RAOILISON Ida Paule Marie Raberaoka	COMMISSAIRE DU TRESOR PUBLIC
RABEAFARA Gosteur	COMMISSAIRE DU TRESOR PUBLIC
KOERA Ravelonarivo Natanaël	SUBSTITUT GENERAL
RAHELIMANANTSOA Rondro Lucette	SUBSTITUT GENERAL
RAKOTOMALALA Mbolanoronambinina Nathalie	SUBSTITUT GENERAL
RABENANTOANDRO Malalanirina Holisoa	SUBSTITUT GENERAL

TRIBUNAL FINANCIER D'ANTANANARIVO

NOMS	FONCTION
RAKOTOARISOA Miadantsata Indriamanga	PRESIDENT
RANDRIANARIVELO Mamy Fetra	CONSEILLER
ANDRIAMADY Pierre Marie Jonhson	CONSEILLER
RAJAONA Andriamihaja	CONSEILLER
RAMAROZATOVO Dimbisoa Falinantenaina	CONSEILLER
RATIA RAMAHAVONJY Henintsoa	CONSEILLER
RANDRIAMAHEFARILALA Feno Harizo	CONSEILLER
RATSIMANDRAVA Solonirina Richard	COMMISSAIRE FINANCIER
RANDRIANANTENAINA Solofotiana	SUBSTITUT
RAHARISON Ando Harilalaina	SUBSTITUT

TRIBUNAL FINANCIER D'ANTSIRANANA

NOMS	FONCTION
RASOAMALALA Sereine	PRESIDENT
SYLVAIN Claude Emile	CONSEILLER
ANTONNELLA Louisano	CONSEILLER
RAZAFINDRAKOTO Vahatriniaina Ranjalalaina	CONSEILLER
RANJAHARIVONY Laingo Nirina Monique	CONSEILLER
RALISON Edmond	COMMISSAIRE FINANCIER
RANDRIANOMANANA Clairmond Hubert	SUBSTITUT
RANDRIANARIVELO Harintsoa Andrianina	SUBSTITUT

TRIBUNAL FINANCIER DE FIANARANTSOA

NOMS	FONCTION
RANDRIANARIVAHINY Dina Herimalala	PRESIDENT
RABEARISOA Rochel	CONSEILLER
RASOLONDRAIBE Max Félicial	CONSEILLER
RAHANTANIRINA RAZAFINDRAHASA Onjaniaina Marie Stéphanie	CONSEILLER
ANDRIAMIARISOA Ranjarinelina	CONSEILLER
RAJAONARIVONY Mamy Tiana Jocelyn	COMMISSAIRE FINANCIER
ANDRIATSIVALIANA Oelinjaka	SUBSTITUT

TRIBUNAL FINANCIER DE MAHAJANGA

NOMS	FONCTION
RAKOTOARIVELO Daudet	PRESIDENT
TSARAHAFANA Hajatiana Jocelyne	CONSEILLER
SIMON Albert	CONSEILLER
ANDRIAMANJAKARIVELO Tino Angelo	CONSEILLER
VOLATSARA Nirina Deloda	CONSEILLER
RAKOTOALISON SOLOMAMPIONONA Bernardine	COMMISSAIRE FINANCIER
ANDRIANTOMPONIERA Miasa Lazamanantsoa	SUBSTITUT

TRIBUNAL FINANCIER DE TOAMASINA

NOMS	FONCTION
RAVELOSON Aimé Gilbert	PRESIDENT
RANAIVOARISOA Florianà Christophère	CONSEILLER
RAJAONARIVONY Hery Mamy	CONSEILLER
DAMA ANDRIANARISEDO Fabius	CONSEILLER
RASAMISON Faniry Mampionona	CONSEILLER
RAZAFINARIMALALA Eddy Diwallon	COMMISSAIRE FINANCIER

TRIBUNAL FINANCIER DE TOLIARA

NOMS	FONCTION
RAMAROSON Heriniaina Veloson	PRESIDENT
RATSIMBAZAFY Jean Narinoely	CONSEILLER
RAFIDIMANANTSOA Herizo Stéphan	CONSEILLER
BARIJAONA Lahindrainy Ludovic	CONSEILLER
RAMAMIARIJAONA Jacquie Abel	COMMISSAIRE FINANCIER
RANDRIAMIALISON Tsimbazafy Yvon	SUBSTITUT

Source : Cour des Comptes et les Six Tribunaux Financiers

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	I
LISTE DES TABLEAUX	IV
LISTE DES GRAPHIQUES	VI
SYNTHESE	VII
SOMMAIRE	XXXI
INTRODUCTION	1
 TITRE I. CONTROLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET MARCHES PUBLICS.....	2
CHAPITRE 1. AUDIT DE LA JIRAMA	3
1.1. DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES	9
1.1.1. Incohérence entre les textes régissant la société	10
1.1.2. Non-application de certaines dispositions du texte de création.....	10
1.1.3. Immixtion de l'Etat dans la gestion de la JIRAMA	10
1.1.4. Retard de renouvellement du contrat de concession	11
1.1.5. Recommandations sur les dispositions institutionnelles et organisationnelles.....	11
1.2. GESTION DE LA PRODUCTION	11
1.2.1. Des pertes globales très importantes.....	12
1.2.2. Des pertes globales pesant sur les résultats.....	13
1.2.3. Un mode de production incompatible avec la situation financière de la société	14
a) Importance des coûts de la production thermique par rapport au chiffre d'affaires.....	14
b) Coût élevé du kilowattheure (KWh) produit par les centrales thermiques par rapport au prix de vente moyen	15
1.2.4. Une consommation de plus en plus importante de carburant pour la production électrique	17
1.2.5. Des tarifs contractuels induisant une augmentation automatique des charges.....	18
a) Les contrats d'achat d'énergie	19
b) Les contrats de location de centrales	20
c) Les contrats de location de groupes.....	22
d) Les contrats d'achat de carburant.....	24
1.2.6. Une détérioration de l'environnement pesant sur les activités de la société	27
a) Détérioration de l'environnement impactant les charges de la JIRAMA	27
b) Détérioration de l'environnement menaçant les installations de la JIRAMA.....	28
1.3. GESTION DE LA DISTRIBUTION	29
1.3.1. Accumulation de retards dans la réalisation des travaux de nouveaux branchements	30
1.3.2. Persistance des vols de câbles électriques	32
1.3.3. Défaillance technique, panne fréquente et explosion des transformateurs en exploitation	34
a) Les surcharges exagérées des transformateurs en exploitation	34
b) Les incidents sur les transformateurs en exploitation.....	34
1.3.4. Problèmes liés aux appareils de comptage.....	35
a) Vétusté des appareils de comptage installés chez les abonnés	35
b) Importance des vols et d'acquisition frauduleuse de courant	36
1.3.5. Recommandations sur la gestion de la distribution	37
1.4. GESTION COMMERCIALE	38

1.4.1.	Relevé de consommation mensuelle non effectué exhaustivement	38
a)	L'insuffisance du nombre des releveurs	38
b)	Les problèmes émanant des abonnés :	39
1.4.2.	Défaillance dans le recouvrement des factures de consommation	39
a)	Des problèmes au niveau de la JIRAMA :	41
b)	Des problèmes de coordination	42
c)	De la prise en charge de personnalités de l'Etat	43
1.4.3.	Importance des impayés des clients	43
a)	La clientèle « Administration »	44
b)	Les Institutions et Ministères relevant du Budget Général de l'Etat	45
c)	Les Universités	47
d)	Les Collectivités Territoriales Décentralisées	48
e)	Le Centre Régional des Œuvres Universitaires d'Antananarivo(CROUA)	49
f)	Les clientèles « Particuliers » et « Industriels »	51
1.4.4.	Suspension du transfert des dossiers en contentieux	52
1.4.5.	Recommandations sur la gestion commerciale	53
1.5.	GESTION FINANCIERE	54
1.5.1.	Un recours permanent aux aides de l'Etat	54
1.5.2.	Une structure financière et un équilibre financier à redresser	55
a)	En ce qui concerne le Fonds de roulement (FR) :	55
b)	Le Besoin en Fonds de roulement (BFR) :	56
c)	La Trésorerie Nette (TN) :	57
1.5.3.	Des pertes importantes liées à l'augmentation rapide des charges	58
CHAPITRE 2.	CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES - MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	61
2-1.	CADRE GENERAL	61
2.1.1.	Contexte d'insertion du contrôle des marchés public du MEN	61
2.1.2.	Les critères de choix du contrôle de la gestion des marchés publics du MEN	62
2.1.3.	Les échantillons du contrôle	62
2.1.4.	Méthodologie de contrôle	62
2-2.	OBSERVATIONS DE LA COUR	63
2.2.1.	Insuffisance de qualité du Système d'archivage	63
2.2.2.	Motif peu convainquant pour procéder à l'appel d'offre restreint (AOR)	64
2.2.3.	Lacunes dans l'organisation et la gestion de la Commission d'Appel d'Offre	64
2.2.4.	Des erreurs pouvant affecter la validité des actes établis	66
2.2.5.	Omissions des pièces substantielles et imprécisions de certains actes de marchés	67
2.2.6.	Faiblesses sur la livraison et la gestion de stock des vivres scolaires dans les EPP	68
2.2.7.	Importantes lacunes en matière de construction des salles de classes	69
2.2.8.	Absence de réponse au référé du Président de la Cour des Comptes	74

TITRE II. JUGEMENT DES COMPTES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES.....75

CHAPITRE 1.	LES ACTIVITES JURIDICTIONNELLES	76
1.1.	LA PRODUCTION DES COMPTES	76
1.2.	REALISATION DES JURIDICTIONS FINANCIERES	77
CHAPITRE 2.	LES OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIERES	79
2-1.	NON APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS EN MATIERE DE PASSATION DE MARCHES PUBLICS	79
2-2.	NON APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS CONCERNANT LE CONTROLE DES DEPENSES PUBLIQUES	81
2-3.	DEFAUT DE VALIDITE DE LA CREANCE	86
2-4.	DEFAUT DE VALIDITE DE LA QUITTANCE	87

2-5. RETARD DE REPONSE AUX INJONCTIONS	89
2-6. ERREUR D'IMPUTATION DE DEPENSES D'ENTRETIEN.....	89
2-7. PAIEMENT DE DEPENSES SUR CREDITS NON DISPONIBLES	90
2-8. ABSENCE D'ELEMENT NOUVEAU POUR UNE REQUETE EN REVISION D'UN JUGEMENT DE DEBET	91
2-9. IRREGULARITES SUR LES OPERATIONS DE RECETTES	91

TITRE III MISSIONS D'ASSISTANCE ET AUTRES ACTIVITES93

CHAPITRE 1. CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR L'ANNEE 2015.....	94
1.1. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL	94
1.1.1. Une révision à la baisse des priorités versus révision à la hausse des dotations budgétaires.....	94
1.1.2. Augmentation du nombre de comptes particuliers du Trésor.....	94
1.1.3. Insuffisance dans la présentation du Projet de Loi de Règlement 2015.....	95
1.1.4. Résultat général excédentaire de l'exécution des Lois de Finances 2015.	95
1.2. SUR L'EXECUTION DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT	96
1.2.1. Recettes du Budget Général	96
a) Faible taux de pression fiscale malgré une hausse des réalisations	96
b) Evolution quasi stationnaire de la structure des recettes fiscales et douanières	96
c) Forte variation de la structure des « autres recettes budgétaires»	97
d) Des prévisions non sincères.....	98
1.2.2. Dépenses du Budget Général	99
a) Budgétisation superficielle des programmes prioritaires de l'Etat	99
b) Des taux d'exécution disparates variant de 9 à 99%	101
c) Dépenses de solde en forte croissance.....	102
d) Les dépenses hors soldes prédominées par des transferts.....	104
e) Réalisation performante pour le paiement des intérêts de la dette	105
f) Faiblesse des dépenses d'investissement.....	106
1.2.3. Dépassements de crédits.....	106
a) Des dépassements sur crédits limitatifs	107
b) Dépassements sur crédits évaluatifs	108
1.3. SUR L'EXECUTION DES BUDGETS ANNEXES	109
1.3.1. Résultat excédentaire.....	109
1.3.2. Discordance entre les écritures de l'ordonnateur et du comptable de l'Imprimerie Nationale.....	109
1.3.3. Nécessité de supprimer le Budget Annexe des Postes et Télécommunications.....	110
1.4. SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR.....	110
1.4.1. Résultat général déficitaire.....	110
1.4.2. Des comptes de prêt déficitaires	111
1.4.3. Des comptes de participation déficitaires ;	112
1.4.4. Des comptes de commerce déficitaires.....	112
1.5. SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS SUR FONDS DE CONTRE-VALEURS (FCV).....	113
1.6. SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE.....	114
CHAPITRE 2. CONTROLE DES ACTES BUDGETAIRES	116
2-1. ABSENCE D'EQUILIBRE REEL DES BUDGETS PRIMITIFS DES REGIONS.....	116
2-2. SUR LE REGLEMENT DE BUDGETS ADDITIONNEL ET PRIMITIF	116
2-3. DEFAUT D'ADOPTION DE BUDGET PRIMITIF DANS LES DELAIS LEGAUX.....	117
2-4. DEFAUT D'INSCRIPTION OU DE MANDATEMENT D'UNE DEPENSE OBLIGATOIRE.....	118
a) Sur le non versement des cotisations à la CNAPS - Commune urbaine de Nosy-Be ..	118
b) Sur le non versement des cotisations à la CRCM :	119
c) Sur le non paiement de l'indemnité compensatrice de congé, de préavis et de secours décès : Commune Urbaine de Nosy-Be.....	120

2-5. AVIS SUR LE PROJET DE TEXTE RELATIF A LA FIXATION DE REMUNERATION - COMMUNE URBAINE DE FENERIVE EST.	121
CHAPITRE 3. AUTRES ACTIVITES.....	123
3.1.1 Contexte.....	123
3.1.2 Première vérification.....	124
3.2 RENFORCEMENTS DE CAPACITE.....	126
3.2.1 Echanges d'expérience.....	126
3.2.2 Formation en audit de performance.....	126
3.2.3 Formation des femmes leadership.....	126
3.2.4 Formation du personnel de la Cour.....	126
3.3 RALATIONS INTERNATIONALES.....	127
3.3.1 Audit des Fonds de Réserve du Secrétariat du COMESA	127
3.3.2 Conférences Internationales.....	128
3.4 PROJET "AMELIOTAION DE LA SURVEILLANCE DE L'INDUSTRIE EXCTRACTIVE "	128
3.4.1 Atelier de sensibilisation sur le secteur minier.....	129
3.4.2 Formation sur l'approche genre dans le secteur de l'industrie extractive.....	129
3.4.3 Atelier régional sur les codes et conventions miniers.....	129
3.5 RAPPORT FINANCIER 2017 de la COUR DES COMPTES	129
CONCLUSION	132
ANNEXES	134