

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

# Cour des Comptes



*Rapport Public*

2020

*Novembre 2020*



# *RAPPORT PUBLIC*

## *2020*

BP 391

Anosy – Antananarivo

Madagascar

Tél: +261 20 26 381 15

E-mail : pchmada@yahoo.fr

# LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
ACM	Aviation Civile de Madagascar
AERP	Autorisation d'Exploitation et de Réservation de Périmètre
AIRMAD	Air Madagascar
AOO	Appel d'Offres Ouvert
AP	Aire protégée
APD	Aide Publique au Développement
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
AUGURE	Application Unique de Gestion Uniforme des Ressources Humaines de l'Etat
BA	Budgets Annexes
BCMM	Bureau du Cadastre Minier de Madagascar
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-corruption
BIF	Birao Ifoton'ny Fananan-tany
BNGRC	Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes
CA	Conseil d'Administration
CAHT	Chiffres d'Affaires Hors Taxes
CAJAC	Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne
CAO	Commission d'Appel d'Offre
CASEF	Croissance Agricole et Sécurisation Foncière
CBI	Conférence des Bailleurs Internationaux
CCAG	Cahiers des Clauses Administratives Générales
CCAP	Cahier des Clauses Administratives Particulières
CCFVP	Commission de Contrôle du Financement de la Vie Politique
CCISE	Comité de Coordination des Informations Statistiques et Economiques
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
CEAP	Commission d'Enquête et d'Audience Publique
CEG	Collège d'Enseignement Général
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CGI	Code Général des Impôts
CIMF	Comité Interministériel des Mines et Forêts
CIRDOMA	Circonscription domaniale
CISCO	Circonscription Scolaire
CLD	Comité Local de Développement
CMP	Code des Marchés Publics
CNaPS	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
CNEAGR	Centre National de l'Eau, de l'Assainissement et du Génie Rural
CNM	Commission Nationale des Marchés
CNS	Conseil National de la Statistique
COS	Comité d'Orientation et de Suivi
COVID-19	CORONAVIRUS 2019
CPT	Comptes Particuliers du Trésor
CREFIAP	Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publics d'Afrique Francophone

CSB	Centre de Santé de Base
CSJ	Certificat de Situation Juridique
CSPSE	Cellule Stratégique de Planification et de Suivi Evaluation
CT	Comité Technique
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
CTE	Comité Technique d'Evaluation
CUA	Commune Urbaine d'Antananarivo
DDP	Direction de la Dette Publique
DDPF	Direction des Domaines et de la Propriété Foncière
DGB	Direction Générale du Budget
DGFAG	Direction Générale des Finances et des Affaires Générales
DGSF	Direction Générale des Services Fonciers
DGT	Direction Générale du Trésor
DREN	Direction Régionale de l'Enseignement Supérieur
ECD	Employés de courte durée
EIES	Etudes d'Impact Environnemental et Social
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPN	Etablissements Publics Nationaux
EPP	École Primaire Publique
FBR	Financement Basé sur les Résultats
FCV	Fonds de Contre-Valeur
FDL	Fonds de Développement Local
FEFFI	Farimbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony
FRAM	Fikambanan'ny Ray aman-drenin'ny Mpianatra
GF	Guichet Foncier
GRHE	Gestion des Ressources Humaines de l'Etat
IDI	Initiative pour le Développement de l'INTOSAI
IFP	Financement de Projets d'Investissement
IIA	Institute of Internal Auditors
ILD ou DLI	Indicateurs Liés au Décaissement
INDDL	Institut National de la Décentralisation et du Développement Local
INSTAT	Institut National de la Statistique
INSTN	Institut National des Sciences et des Techniques Nucléaires
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
ISC	Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
IT-IM	International Transparency - Initiative Madagascar
LFI	Loi de Finances Initiale
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
LPF	Lettre de Politique Foncière
M2PATE	Ministère auprès de la Présidence en charge des Projets Présidentiels de l'Aménagement du Territoire et de l'Equipement
MDN	Ministère de la Défense Nationale
MECIE	Mise en compatibilité des Investissements avec l'Environnement
MEEF	Ministère de l'Environnement de l'Ecologie et des Forêts

MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
MEP	Ministère de l'Économie et du Plan
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
MTFOPLS	Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Lois Sociales
NAP	Nouvelle Aire Protégée
OCSIF	Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leurs Financements
ODD	Objectifs de Développement Durable
ONE	Office Nationale pour l'Environnement
OSC	Organisations de la Société Civile
OTSE	Organe Technique de Suivi Evaluation
PAG	Plan d'Aménagement et de Gestion
PAPSP	Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public
PAR	Plan d'Action de Réinstallation
PASIE	Projet d'Amélioration de la Surveillance de l'Industrie Extractive en Afrique
PCD	Plan Communal de Développement
PCG	Plan Comptable Général
PCOP	Plan Comptable des Opérations Publiques
PEC	Projet d'Etablissement Contractualisé
PGE	Politique Générale de l'Etat
PGES	Plan de Gestion Environnementale et Sociale
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
PLR	Projet de Loi de Règlement
PND	Plan Nation de Développement
PRD	Plan Régional de Développement
PREA	Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PSE	Programme Sectoriel de l'Education
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PTT	Postes et Télécommunications
RHE	Ressources Humaines de l'Etat
SEG	Secrétaire d'Etat chargé de la Gendarmerie
SGSP	Système de Gestion de la Solde et des Pensions
SIGMP	Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics
SIGRHE	Système Informatique de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat
SIGTRESOR	Système Informatisé de Gestion du Trésor
SIIGFP	Système d'Informations Intégré de Gestion des Finances Publiques
SNISE	Système National Intégré de Suivi Evaluation
SOA	Service Opérationnel d'Activités
SPAT	Société du Port à Gestion Autonome de Toamasina
STD	Services Techniques Déconcentrés
STP-CA	Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide
SYGECD	Système de Gestion des Emplois à Court Durée
TF	Tribunaux Financiers
UGPM	Unité de Gestion de la Passation des Marchés Publics
ZAP	Zone d'Administration Pédagogique

# LISTE DES TABLEAUX

<b>TABLEAU N° 1- RECAPITULATIF DES VIREMENTS MULTIPLES PAR MOIS, EN 2016 .....</b>	<b>9</b>
<b>TABLEAU N° 2 - LISTE DES BENEFICIAIRES DES VIREMENTS MULTIPLES SUR LE COMPTE BANCAIRE N°04100 14402420040 37 (BOA MAHANORO) .....</b>	<b>10</b>
<b>TABLEAU N° 3- EFFECTIF ET REPARTITION GEOGRAPHIQUE DE LA LOCALITE DE SERVICE DES BENEFICIAIRES DES VIREMENTS MULTIPLES .....</b>	<b>11</b>
<b>TABLEAU N° 4- EFFECTIF DES BENEFICIAIRES DES VIREMENTS MULTIPLES, CONTINUANT A PERCEVOIR UNE SOLDE EN 2020 .....</b>	<b>12</b>
<b>TABLEAU N° 5- FREQUENCE DE PAIEMENT DES AGENTS DE LA SERIE 395 XXX .....</b>	<b>13</b>
<b>TABLEAU N° 6- BASCULEMENT ANORMAL DE MODE DE PAIEMENT (VIREMENT BANCAIRE A BON DE CAISSE) .....</b>	<b>15</b>
<b>TABLEAU N° 7- ILLUSTRATION DES AGENTS AYANT DES MATRICULES MULTIPLES ET INVRAISEMBLABLES .....</b>	<b>18</b>
<b>TABLEAU N° 8- ILLUSTRATION DU CHANGEMENT DE NOM D'UN AGENT DANS LE TEMPS .....</b>	<b>19</b>
<b>TABLEAU N° 9- ILLUSTRATION DES AGENTS AYANT DES NUMEROS DE CIN MULTIPLES DANS DEUX TABLES .....</b>	<b>19</b>
<b>TABLEAU N° 10- ILLUSTRATION DES AGENTS AYANT DES DATES DE NAISSANCES DIFFERENTES DANS DEUX TABLES .....</b>	<b>20</b>
<b>TABLEAU N° 11- CONNEXION SIMULTANEE SUR LE MEME LOGIN IM 351.327 .....</b>	<b>21</b>
<b>TABLEAU N° 12- IMPACT FINANCIER POTENTIEL MENSUEL DES ECARTS D'EFFECTIF DES FONCTIONNAIRES .....</b>	<b>22</b>
<b>TABLEAU N° 13- ECARTS D'EFFECTIF ET SOLDE DES FONCTIONNAIRES ENTRE SGSP ET SIGFP .....</b>	<b>23</b>
<b>TABLEAU N° 14- SOLDE DE FONCTIONNAIRE ENGAGEE DANS SIGFP MAIS HORS SIGTRESOR (PAIEMENT PREVU PAR BILLETAGE) .....</b>	<b>23</b>
<b>TABLEAU N° 15- SOLDE DE FONCTIONNAIRE ENGAGEE DANS SIGFP MAIS HORS SIGTRESOR (PAIEMENT PREVU PAR VIREMENT BANCAIRE) .....</b>	<b>23</b>
<b>TABLEAU N° 16- EFFECTIF DES ENGAGEMENTS DE SOLDE DE FONCTIONNAIRES EN MONTANTS NULS .....</b>	<b>24</b>
<b>TABLEAU N° 17- IMPACT FINANCIER MENSUEL DES ECARTS D'EFFECTIF DES ECD .....</b>	<b>25</b>
<b>TABLEAU N° 18- EGALITE D'EFFECTIF D'ECD DANS LE RECRUTEMENT ET LE CALCUL DE SOLDE .....</b>	<b>25</b>
<b>TABLEAU N° 19- ECARTS D'EFFECTIF D'ECD NON RECRUTES AVEC CALCUL DE SOLDE .....</b>	<b>25</b>
<b>TABLEAU N° 20- ECARTS D'EFFECTIF D'ECD RECRUTES SANS CALCUL DE SOLDE .....</b>	<b>26</b>
<b>TABLEAU N° 21- ECARTS ENTRE SYGECD ET SIIGFP .....</b>	<b>27</b>
<b>TABLEAU N° 22- SOLDE D'ECD ENGAGEE MAIS TOTALEMENT IMPAYEE .....</b>	<b>28</b>
<b>TABLEAU N° 23- SOLDE D'ECD ENGAGEE ET PARTIELLEMENT PAYEE .....</b>	<b>28</b>
<b>TABLEAU N° 24- ECARTS POSITIFS D'EFFECTIF DES ECD ENTRE SIIGFP ET SIGTRESOR .....</b>	<b>29</b>
<b>TABLEAU N° 25- NOMBRE DE DOLEANCES DANS LE SECTEUR FONCIER AU NIVEAU DU BIANCO .....</b>	<b>40</b>
<b>TABLEAU N° 26- DELAI MOYEN DE TRAITEMENT DES DOSSIERS DE MUTATION AU NIVEAU DE 2 CIRCONSCRIPTIONS DOMANIALES .....</b>	<b>48</b>
<b>TABLEAU N° 27- DELAI MOYEN DE TRAITEMENT DES DOSSIERS AU NIVEAU DE 3 GUICHETS FONCIERS .....</b>	<b>48</b>

<b>TABLEAU N° 28- CHRONOLOGIE DE LA DELIVRANCE DES AUTORISATIONS MINIERES .....</b>	<b>57</b>
<b>TABLEAU N° 29- ECHEANCIERS RELATIFS AUX PROTOCOLES .....</b>	<b>64</b>
<b>TABLEAU N° 30- CHRONOLOGIE DES ACTES SUR LA PROCEDURE D'EXPROPRIATION .....</b>	<b>69</b>
<b>TABLEAU N° 31- PRINCIPALES CHARGES D'EXPLOITATION DE L'ENTREPRISE (2015-2019).....</b>	<b>80</b>
<b>TABLEAU N° 32- MODALITE DE LIBERATION DE L'ENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT MALAGASY .....</b>	<b>81</b>
<b>TABLEAU N° 33- RETARD DE PRODUCTION DU PLR 2018.....</b>	<b>126</b>
<b>TABLEAU N° 34- DISCORDANCE ENTRE VERSION PHYSIQUE ET VERSION ELECTRONIQUE- PLR 2018 .....</b>	<b>128</b>
<b>TABLEAU N° 35- OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR 2018.....</b>	<b>138</b>
<b>TABLEAU N° 36- OPERATIONS DES COMPTES DE COMMERCE .....</b>	<b>139</b>
<b>TABLEAU N° 37- CIBLES DES ODD IMPLIQUANT PLUSIEURS DEPARTEMENTS SECTORIELS .....</b>	<b>144</b>
<b>TABLEAU N° 38- DEPENSES FIGURANT DANS LES PIECES GENERALES SANS PIECES JUSTIFICATIVES A L'APPUI -EXERCICE 2017 .....</b>	<b>158</b>
<b>TABLEAU N° 39- INDICATEURS ET VALEURS CIBLES AU 31 JANVIER 2019 .....</b>	<b>161</b>
<b>TABLEAU N° 40- TAUX D'ACHEVEMENT AU 31 JANVIER 2019 .....</b>	<b>162</b>
<b>TABLEAU N° 41- RESULTAT ENQUETE FEFFI.....</b>	<b>163</b>
<b>TABLEAU N° 42- PRODUCTION DE COMPTES DE CAMPAGNES PAR LES TRESORIERES - ELECTION COMMUNALE.....</b>	<b>166</b>
<b>TABLEAU N° 43- PRODUCTION DE COMPTES DE CAMPAGNES PAR LES TRESORIERES - ELECTION LEGISLATIVE .....</b>	<b>167</b>
<b>TABLEAU N° 44- EXTRAIT DE LA MATRICE DE MISE EN ŒUVRE DU PLAN STRATEGIQUE 2020-2024 DE L'ISC DE MADAGASCAR .....</b>	<b>171</b>

# LISTE DES FIGURES

FIGURE N° 1- FONCTIONNALITES DE SIGRHE .....	4
FIGURE N° 2- DIAGRAMME DE FLUX &BASE DE DONNEES .....	4
FIGURE N° 3- MODE D'IMPORTATION DES DONNEES DANS SIGFP .....	7
FIGURE N° 4- CARTOGRAPHIE DES LOCALITES DE SERVICE DES BENEFICIAIRES DES VIREMENTS MULTIPLES .....	12
FIGURE N° 5- ARCHIVE DES LIVRES FONCIERS.....	37
FIGURE N° 6- TRACE DE LA ROUTE MINERALIERE VERS LA JETEE A ANDABOY/LA BATTERIE .....	61
FIGURE N° 7- EXTRAIT DE L'AVIS DE LA POPULATION .....	74
FIGURE N° 8- CADRE ORGANISATIONNEL ET INSTITUTIONNEL DU SYSTEME NATIONAL INTEGRE DE SUIVI EVALUATION .....	149

# LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE N° 1- EVOLUTION DE RECETTES.....	129
GRAPHIQUE N° 2- STRUCTURE DES RECETTES .....	130
GRAPHIQUE N° 3- DEPENSES PAR PROGRAMME .....	131
GRAPHIQUE N° 4- CATEGORIES DES DEPENSES .....	133
GRAPHIQUE N° 5- EVOLUTION DU RATIO - SOLDES /RECETTES FISCALES DE 2014 à 2018.....	133
GRAPHIQUE N° 6- STRUCTURE DES DEPENSES HORS SOLDE .....	134
GRAPHIQUE N° 7 -EVOLUTION DES INTERETS DE LA DETTE DE 2016 à 2018.....	135
GRAPHIQUE N° 8- EVOLUTION DU RESULTAT DU BA-PTT.....	136

# SYNTHESE

Les principales observations et recommandations relevées par les Juridictions Financières dans l'exercice de leur fonction au cours de l'année 2020, dont : le contrôle des services publics, le contrôle de gestion des commandes publiques, la mission d'assistance et le jugement des comptes ainsi que les autres activités sont résumées dans la présente synthèse du Rapport public.

## I. AUDIT DE LA CHAÎNE DE TRAITEMENT DES DONNÉES SUR LES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT ET LA SOLDE JUSQU'AU PAIEMENT

L'Application Unique pour la Gestion Uniforme des Ressources de l'Etat (AUGURE) vise à être un « ... *support informatique de base pour la mise en place du Système Intégré de la Gestion des Ressources Humaines de l'Etat (SIGRHE) ... et un outil informatique à traitement séquentiel permettant la gestion administrative et financière du personnel de l'Etat conformément à la législation en vigueur en matière de dématérialisation des procédures administratives* <sup>1</sup> ».

Implémentée en 2016/2017 au niveau du Ministère des Finances et du Budget (actuellement Ministère de l'Economie et des Finances), elle est sous la gestion conjointe de cette dernière et du Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Lois sociales (actuellement METFOPLS).

Compte tenu de son caractère stratégique, la Cour, dans sa mission constitutionnelle d'assistance aux pouvoirs publics a mené en 2020, un audit tendant à apprécier la chaîne de traitement des données sur les ressources humaines de l'Etat jusqu'au paiement. L'objectif de l'audit est d'analyser l'intégration et du traitement des données des ressources humaines et de la solde de manière uniforme et dans un système unique en se basant sur le diagramme de flux et base de données.

La Cour a notamment observé :

### 1. 1. Les aléas du développement de l'AUGURE

La procédure de traitement de la solde des ressources humaines de l'Etat est disparate tant en matière administrative que comptable et financière et le système n'en tient pas compte.

De plus, les données relatives aux ressources humaines de certaines entités publiques ne figurent pas AUGURE notamment pour le Parlement (Sénat et Assemblée Nationale) et leur personnel permanent, les militaires de la défense nationale, et la paie des budgets annexes.

Il a été également constaté que

- des virements multiples de solde ont été effectués sur un même compte bancaire. Le système accepte donc le paiement de la solde d'un agent au nom d'un autre ;
- les agents du MEN immatriculés entre 395.000 à 395.999 ont reçu leur paie de manière très aléatoire avec des variétés de traitement ;

---

<sup>1</sup>Décret N° 2019-1446 portant institutionnalisation et mise en œuvre de l'Application Unique pour la Gestion Uniforme des ressources humaines de l'Etat AUGURE.

- le système permet de basculer le mode de paiement de la solde par virement bancaire en bon de caisse.

## 1.2 Carences techniques se répercutant sur les données

Les défaillances constatées dans les procédures et les systèmes se répercutent irréfutablement sur la fiabilité et la pertinence des données et informations. Avec l'inexistence de contrôles automatiques et de contrôle d'intégrité, la cohérence des données entre systèmes est aujourd'hui incertaine et se traduit par :

- le non-respect des formats (alphanumérique, numérique, alphabétique, nombre de caractères etc.) ;
- l'existence de données invalides/redondantes ou des champs vides ;
- l'attribution de matricules multiples et invraisemblables à un même agent ;
- le changement de nom d'un agent dans le temps ;
- l'existence des agents ayant des numéros de CIN multiples dans deux tables ;
- l'existence des agents ayant des dates de naissances différentes dans deux tables ;

## 1.3 Effectifs difficiles à maîtriser

Des écarts sont constatés en termes d'effectifs démontrant une intervention manuelle dans le traitement séquentiel inter systèmes et exposent à des risques financiers significatifs :

- ***pour les fonctionnaires :***
  - des écarts de 9 183 agents entre AUGURE et SGSP ;
  - des écarts de 6 agents entre SGSP et SIIGFP ;
  - des écarts de 173 agents entre SIIGFP et SIGTRESOR.
- ***pour les ECD :***
  - des écarts de 4 802 agents entre recrutement et calcul de solde dans SYGECD ;
  - des écarts de 566 agents entre calcul de solde dans SYGECD et SIIGFP ;
  - des écarts de 105 agents entre SIIGFP et SIGTRESOR.

## 1.4 Des choix stratégiques qui restent à effectuer

Outre ces insuffisances suscitées, l'audit a permis de relever que :

- la cogestion entre le MEF et le MFOPTLS entraîne une dilution des responsabilités et entrave à la définition d'une vision commune ;
- les anomalies constatées au niveau du pilotage, de la procédure, du système et des bases de données sont source d'hémorragie financière pouvant s'élever à 115 27 011 68,26 Ariary (estimation entre 2016-2019).

*En conséquence, la Cour formule neuf principales recommandations :*

1. *Se positionner sur la gouvernance du projet au niveau de la Primature puisqu'elle s'avère être la mieux placée pour mener le projet et concevoir un schéma directeur national du système d'information de l'administration publique ;*
2. *Arrêter tout développement d'application jusqu'à l'élaboration d'un schéma directeur et d'un cahier des charges de SIGRHE et s'assurer que le développement de nouvelle application s'inscrive dans une vision globale d'uniformisation et d'interconnexion informatique ;*
3. *Garantir la sécurité du système en verrouillant son accès et en définissant des règles d'intégrité ;*

4. *Pour une application uniforme, automatiser et standardiser la GRHE ;*
5. *Intégrer tous les modules de gestion des ressources humaines de l'Etat pour une application unique;*
6. *Assainir les bases des données (nettoyage et fusion des tables redondantes) ;*
7. *Se préparer à un recensement (système biométrique d'enregistrement des personnes) avec identification automatique individualisée, soit par empreintes digitales soit par reconnaissance faciale ou à l'IRIS ;*
8. *Renforcer et systématiser l'audit interne au MEF sur tous les aspects relatifs à la chaîne de traitement de la GRHE ;*
9. *Appliquer et faire appliquer les sanctions positives et/ou négatives tant sur le plan administratif, financier et pénal.*

*Au préalable :*

- *Mettre en place une assistance technique spécialisée en management de projet SI et en ingénierie de base de données auprès du MEF;*
- *Nettoyer les doublons et vérifier la cohérence des données;*
- *Lancer un recensement biométrique des RHE.*

## **II. AUDIT DU MECANISME DE PREVENTION DE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR FONCIER EN MATIERE D'OBTENTION DES PREUVES DE DROIT DE PROPRIETE**

En vertu du Programme de l'Initiative pour le Développement de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) sur la Lutte des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISC) contre la Corruption et de l'article 280 de la loi organique n°2004-036 du 1<sup>er</sup> 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, la Cour de Comptes a effectué un audit de performance du *mécanisme de prévention de la corruption dans le secteur foncier en matière d'obtention des preuves de droit de propriété*. La période ciblée par l'audit concerne les exercices 2015 à 2018.

Il a été ainsi observé :

**2.1 Au titre de la capacité des dispositifs institutionnels en matière d'obtention de preuves de droit de propriété à prévenir la corruption**, que ceux-ci présentent encore des insuffisances notamment :

- l'accès limité des usagers à l'information sur les procédures d'obtention des preuves de droit de propriété malgré la mise en place de divers dispositifs de communication. Une situation pouvant accentuer la méconnaissance des procédures par les usagers et entraîner la phobie administrative les poussant à se tourner vers les rabatteurs et favorisant ainsi la corruption ;
- la réglementation partielle des délais de traitement des demandes d'obtention des preuves de droit de propriété ayant un impact sur la satisfaction des usagers ;

- l'existence d'un outil de contrôle évitant la double délivrance de preuve de droit de propriété sur un même terrain appelé « Plan Local d'Occupation Foncière ou PLOF » mais ne couvrant pas encore tout le territoire national ;
- l'existence d'un domaine à risque non encadré qui est la reconstitution des livres fonciers hors d'usage au niveau des services déconcentrés alors que plusieurs livres sont déjà en très mauvais état ou dans un état intermédiaire. L'absence d'instrument juridique règlementant la reconstitution de ces livres hors d'usage constitue un blocage dans le traitement des dossiers et peut inciter à la corruption.

## **2.2 En ce qui concerne l'efficacité des dispositifs institutionnels en matière d'obtention de preuves de droit de propriété à prévenir la corruption, l'amélioration des conditions de mise en œuvre de ces dispositifs est encore nécessaire car :**

- une insuffisance dans l'application de la politique de communication avec les usagers est constatée. La liste des documents constitutifs du dossier de demande de preuves de droit de propriété visible n'est ni connue des usagers ni exhaustive. Les usagers déposent encore beaucoup de doléances au niveau du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO), de la Direction des Domaines et de la Propriété Foncière (DDPF) et des organisations de la société civile relatives aux procédures en matière de demande de preuves de droit de propriété. Ces doléances comprennent, entre autres, la méconnaissance et complexité des procédures et le non-respect des délais de traitements. Au niveau des services déconcentrés, certains usagers se font encore aborder par des rabatteurs ou spéculateurs, des personnes ne faisant pas partie du processus formel de l'immatriculation des propriétés alors que le recours à leur service favorise la corruption. De plus, ils demandent des montants élevés par rapport au coût normal de la prestation ;
- une incapacité du dispositif actuel de détecter les fausses pièces est observée. Bien que le traitement des dossiers ne soit déclenché que par la présence effective des pièces requises, le dispositif ne permet pas de s'assurer du caractère fiable des pièces fournies par les usagers. En effet, les contrôles effectués par l'administration foncière, au moment de la réception des dossiers, ne sont basés que sur la forme et non sur le fond. Ces insuffisances pouvant aboutir à des litiges qui mettent en jeu la responsabilité des conservateurs ;
- le principe du « premier arrivé, premier servi » n'est pas respecté dans beaucoup de cas dû par un système de traitement qui n'est pas encore standardisé ;
- des défaillances sur les procédures de traitement des dossiers sont relevées, notamment le non-respect des principes fondamentaux du contrôle interne, la non-standardisation de l'application des procédures en matière d'obtention de preuves de droit de propriété, le non-respect des délais de traitement des dossiers, l'absence de dispositif de contrôle du respect des procédures par les agents et l'insuffisance de renforcement de capacités et de motivation des agents des services fonciers. Ces situations ont un impact sur l'efficacité des différents services fonciers et peuvent même aboutir à un risque élevé de corruption ;
- une absence de coordination entre les services déconcentrés et les services décentralisés délivrant les preuves de droit de propriété est constatée. Cette situation est due à la

faiblesse des échanges d'informations à travers le Plan Local d'Occupation Foncière ou PLOF entre les deux services et cela entraîne des frustrations et réclamation de la part des usagers ;

- il existe des faiblesses dans les mécanismes de gestion et de conservation des livres fonciers notamment la conservation des livres fonciers qui se fait manuellement, la sécurisation des titres fonciers et des registres parcellaires qui n'est pas standardisée et l'actualisation systématique mais de manière manuscrite des informations dans les livres fonciers.

*De tout ce qui précède, la Cour recommande :*

*1- A l'Etat malagasy et au Ministère en charge du foncier :*

- *de poursuivre les efforts dans la mise en œuvre des réformes du système foncier notamment l'allocation des ressources financières nécessaires à la réalisation des activités prévues dans la politique foncière ;*
- *de prendre les dispositions nécessaires pour remédier à la situation actuelle de vide juridique relatif à la reconstitution des documents fonciers notamment l'élaboration d'une autre loi conforme à la constitution et la mise en œuvre des plans d'actions en vue de reconstituer les informations manquantes en collaboration avec les communes et les propriétaires.*
- *de renforcer l'investissement alloué à la dématérialisation des livres fonciers ;*
- *de chercher les voies et moyens pour assurer la couverture en PLOF de tout le territoire de Madagascar.*

*2- A la Direction Générale des Services Fonciers :*

- a- de renforcer les dispositifs de communication avec les usagers notamment pour :*
- *uniformiser le service d'accueil et le renforcer sur l'explication des documents à fournir ;*
  - *uniformiser la présentation et le contenu des affiches dans toutes les circonscriptions domaniales et en conformité avec le standard de services en vigueur ;*
  - *vulgariser le guide foncier dans tout le territoire et renforcer la diffusion audiovisuelle des informations sur les droits fonciers à travers la chaîne nationale ;*
  - *renforcer l'éducation des usagers par les sensibilisations et vulgarisations pour que tous les terrains soient sécurisés ;*
  - *améliorer le délai de traitement des réclamations des usagers ;*
  - *allouer aux services fonciers un budget de communication adéquat.*
- b- de renforcer et/ou améliorer la mise en œuvre des dispositifs en place, notamment pour:*
- *accélérer la mise à jour et la vulgarisation du standard de services assorti des délais de traitement par catégorie de circonscription domaniale et par catégorie d'opération et opérations cumulées pour toutes les circonscriptions et renforcer le partenariat avec les Communes, à travers la Direction d'Appui à la Gestion Foncière Décentralisée, pour mettre en place la réglementation au niveau des guichets fonciers ;*
  - *élaborer un organigramme clair et des fiches de postes bien précises, instaurer la culture de contrôle dans l'administration foncière, renforcer le rôle du département de l'Audit interne ;*

- *renforcer les affiches permettant d'identifier exhaustivement le personnel du service (noms, photos et fonctions) que ce soit au niveau des services déconcentrés ou décentralisés et sensibiliser les usagers à se rapprocher uniquement des personnes travaillant au sein des services fonciers ;*
  - *poursuivre la collaboration des services fonciers avec les services externes délivrant les pièces nécessaires à l'obtention des preuves de droit de propriété foncière et réaliser des études sur la mise en réseau de tous les services concernés par le foncier ;*
  - *standardiser l'application des procédures au sein de tous les services et mettre en place un outil formalisé permettant de matérialiser les contrôles de l'application des procédures par les agents ;*
  - *poursuivre la numérisation et la saisie des données foncières ;*
  - *adopter une politique de formation à l'endroit des agents des circonscriptions et guichets fonciers et améliorer les systèmes de motivation des agents ;*
  - *mettre en place des instructions formelles sur la sécurisation des livres fonciers et renforcer les contrôles y afférents.*
- c- *d'activer le programme d'informatisation des données foncières dans d'autres circonscriptions domaniales et de résoudre les problèmes liés à la connexion au réseau et la tension des courants électriques pour accompagner le traitement des données informatisées.*
- d- *de renforcer la coordination des deux structures (services déconcentrés : circonscriptions domaniales et foncières/services décentralisés : guichets fonciers communaux) délivrant les preuves de droits de propriété en allouant le budget nécessaire à l'échange d'informations et de réaliser des études sur l'effectivité dans le long terme de la gestion intégrée des données afin d'éviter la double délivrance de preuve de droit de propriété sur un même terrain.*

### **III. AUDIT DE CONFORMITE DU PROCESSUS APPLICABLE A L'OCTROI DES PERMIS MINIER ET A LA CERTIFICATION ENVIRONNEMENTALE DU PROJET BASE TOLIARA (BASE TOLIARA/TOLIARA SANDS)**

Consciente de la potentialité que représente le secteur minier dans l'économie de Madagascar pour une contribution à hauteur de 27,7 milliards d'Ariary en 2014 et 34,4 milliards d'Ariary en 2018<sup>2</sup>, la Cour des Comptes a effectué un audit de conformité du processus applicable à l'octroi des permis miniers et à la certification environnementale du projet base Toliara (base Toliara/Toliara Sands).

L'audit a pour objectif global de vérifier si le Ministère de l'Environnement, le Ministère des Mines et leurs démembrements respectifs, les Collectivités territoriales décentralisées ont, conformément à leurs rôles et responsabilités prévus par la réglementation en vigueur, respecté le processus d'octroi des permis miniers et le processus de certification environnementale du projet Base Toliara/Toliara Sands.

L'audit a notamment insisté sur quatre aspects :

Sur le respect de l'octroi du permis d'exploitation par le BCMM au projet base Toliara/Toliara Sands dans les formes et conditions prévues par la réglementation en vigueur.

<sup>2</sup> Rapports de l'ITIE en 2014 et 2018,

Sur cet aspect, la Cour a constaté la délivrance de permis minier pendant la période de suspension d'octroi décidée par le Gouvernement. En outre, le principe de parallélisme des formes n'a pas été respecté lors de la levée des suspensions décidée par la Direction des Mines.

### **3.1. Sur l'octroi par le Ministère chargé de l'Environnement et le Ministère chargé des Mines au projet Base Toliara/Toliara Sands des autorisations administratives relatives à l'exercice d'activité minière dans les zones sensibles et protégées dans les formes et les conditions prévues par la réglementation en vigueur.**

Sur cette question, la Cour a relevé que le site minier Base Toliara/Toliara Sands se trouve à proximité d'une nouvelle aire protégée, elle-même traversée par la route minière.

Malgré l'octroi des autorisations administratives relatives à l'exercice d'activité minières dans les zones sensibles et protégées, des risques subsistent au niveau de l'empiètement de la route sur l'aire protégée. Il a été néanmoins constaté que la validation de l'étude d'impact environnemental (EIE) et du PGES a pris en considération le détail des spécificités de l'environnement du site minier, de la route et de la jetée. En outre, d'autres zones sensibles qui nécessitent une protection spécifique ont été localisées à proximité du site.

### **3.2. Sur le respect du droit de la propriété du sol dans les évaluations de l'ONE**

Par rapport à ce sujet, la Cour a constaté des incohérences entre l'EIE du projet et les dispositions juridiques en vigueur relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les droits fonciers des occupants traditionnels sont ignorés car aucun contrat de bail ni convention n'a été conclue entre le projet et ces derniers. En outre, les droits des collectivités publiques au domaine public et au domaine privé doivent être considérés.

### **3.3. Sur le respect par l'ONE des procédures relatives à la participation du public dans l'évaluation environnementale de Base Toliara/Toliara Sands.**

S'agissant de cette participation publique, il a été constaté la faible participation des parties prenantes lors de l'EIE. Malgré l'évaluation favorable de l'EIE par l'ONE, il a été remarqué des insuffisances dans la procédure de consultation publique. En outre, les documents retraçant les résultats de la consultation publique ne sont pas disponibles auprès des autorités locales.

Pour conclure, les résultats de cet audit de conformité du processus applicable à l'octroi des permis miniers et à la certification environnementale du projet base Toliara (base Toliara/Toliara Sands) permettent d'appréhender l'environnement du secteur minier et ses enjeux ainsi que la qualité de la gouvernance observée dans les différents départements ministériels en charge de ce secteur mais aussi les spécificités de la Région Atsimo Andrefana. Des situations de conformité ont été observées aux côtés des manquements aux dispositions régissant le secteur minier.

*Ainsi la Cour recommande :*

- *au Ministre chargé des Mines et au BCMM, de respecter les mesures de suspension d'attribution des permis d'exploitation prises en Conseil des Ministres et au Gouvernement de veiller au respect du principe de parallélisme de formes dans les prises de décision ;*

- *au BCMM et au MEEF de renforcer la communication entre les deux entités en matière de délimitation des Aires Protégées. Par ailleurs, l'harmonisation et l'application des textes en matière de protection de l'environnement au niveau du MM et du MEEF s'avèrent nécessaires ;*
- *au Ministère chargé des Domaines et à la Commune la mise en place du « Birao Ifoton'ny Fananan-tany(BIF) » dans la localité et au Ministère chargé des Mines de veiller à l'application des dispositions du code minier.*

*La Cour encourage l'ONE d'intégrer toutes les parties prenantes dans l'évaluation de l'EIE, de veiller au strict respect de la procédure relative à l'audience publique tant en la forme qu'au fond et invite le Ministre chargé de l'Environnement à renforcer la capacité des autorités locales sur leur rôles et attributions respectifs en matière d'évaluation environnementale.*

#### **IV- AUDIT DE PERFORMANCE DE LA COMPAGNIE AIR MADAGASCAR**

En 2017, l'Etat Malagasy a signé une convention de partenariat stratégique avec Air Austral. L'objectif du partenariat étant le redressement de la Société Nationale Malgache de Transports Aériens, Air Madagascar, en revenant aux fondamentaux du métier de transporteur aérien, c'est-à-dire la qualité du service, la ponctualité et les programmes de vols, avant de poursuivre son développement. La vision est de devenir l'alliance leader de l'océan indien, la politique nationale en la matière étant de faire du secteur aérien un maillon solide du développement économique du pays à travers la promotion du tourisme.

A 3 ans du partenariat, l'entreprise est actuellement confrontée à d'importantes difficultés, malgré la reprise par l'Etat malagasy de sa dette assortie d'une augmentation du capital, à concurrence de 88 millions de dollars soit 303 milliards d'Ariary. La Cour des Comptes a inscrit dans son programme de vérification de 2018 le contrôle de la performance de cette société- gestion 2016 à 2019 dans laquelle l'Etat détient une participation majoritaire afin de s'assurer de la mise en œuvre efficace des engagements et des plans découlant de ce partenariat.

##### **4.1 Sur la mise en œuvre des parties à la convention de partenariat,**

Il a été constaté qu'aucune date butoir n'a été précisée dans le contrat. A souligner d'ailleurs que dans le Business Plan, presque aucune échéance n'a été prévue pour les différents volets le composant. Ainsi, s'il a été convenu que l'Etat verserait 303 milliards d'Ariary, dont Ar 184 786 296 000 à titre de subventions d'exploitation et Ar 118 213 704 000 à titre d'apports en numéraire dans l'augmentation de capital, il s'est avéré que le paiement n'a commencé qu'à partir du mois d'août 2018 et n'a été achevé que le 26 septembre 2019, soit 2 ans après la signature de l'accord. En conséquence, la trésorerie très limitée de la société a restreint les actions qu'elle aurait déjà pu entamer et a freiné l'atteinte de ses objectifs à courts et moyens termes.

Il est également stipulé dans le contrat que l'Etat malagasy n'accordera pas de droits de trafic à d'autres compagnies aériennes, autres que ceux qui ont été concédés avant l'accord, qui pourraient nuire à la mise en œuvre du redressement de la société pour une période de 3 ans. Toutefois, une fréquence supplémentaire Antananarivo-Paris a été accordée à Ethiopian Airlines ainsi qu'un vol supplémentaire vers Nosy Be. Par ailleurs, pour 3 vols sur les 5

opérées par cette compagnie, une augmentation de capacité de l'avion qu'elle utilise, un Boeing 787-800 de 260 places, a été acceptée.

Les conséquences de cette situation pour Air Madagascar sont la baisse du taux de remplissage de ses avions, une perte de recettes importante à chaque fréquence additionnelle octroyée, une baisse du chiffre d'affaires engendrant un impact sur la trésorerie, entraînant des problèmes de solvabilité, et une décision du Conseil d'Administration du partenaire stratégique, Air Austral, de conditionner le respect de son engagement financier au respect par le Gouvernement malagasy de ses propres engagements.

En définitive, cette fréquence additionnelle nuit à la mise en œuvre du redressement de la société, malgré l'argumentation du Ministère de tutelle, en charge des Transports, selon laquelle le 5<sup>ème</sup> vol opéré par Ethiopian Airlines n'est pas un vol direct, donc ne constitue pas une violation de l'accord, et l'explication de l'Aviation Civile de Madagascar selon laquelle la politique nationale en matière de transport aérien préconise l'open sky.

Aucune indemnisation ne lui a été accordée afin de pallier au préjudice, alors que cela est prévu par l'accord si les conséquences néfastes de la concurrence sont prouvées.

Par ailleurs, jusqu'à la date de rédaction du présent rapport, Air Austral n'a versé son apport en capital qu'à concurrence de 43,78%, soit Ar 37 159 879 800, alors que l'accord de partenariat en prévoit 49%. Les conséquences en sont toujours la limitation de trésorerie de la société et, partant, de ses marges de manœuvre en vue de l'atteinte de ses objectifs de redressement. Malgré les lettres de relance envoyées par la Cour demandant des explications de cette situation à Air Austral, aucune réponse n'a été parvenue de la part de l'entité.

#### **4.2 Sur les mécanismes de contrôle de la Compagnie Air Madagascar**

Il a été également observé que le système de contrôle interne d'Air Madagascar présente beaucoup d'insuffisances, pour une société d'une telle taille. Il n'existe pas de procédures globales de détection, d'évaluation et de traitement des risques au niveau des fonctions support comme la gestion financière, commerciale, des ressources humaines. Ainsi, la responsabilisation et l'implication du personnel par rapport à ces risques pourraient demeurer faibles et l'atteinte par la société de ses objectifs pourrait être ralentie voire freinée. De plus, des fiches de postes existent, mais certaines ont été établies tardivement.

En outre, la fonction Audit interne de la compagnie ne suit pas les exigences des normes internationales, du fait, entre autres, qu'elle n'est pas priorisée, manquant cruellement de ressources humaines et financières.

Touchant l'enregistrement des opérations de l'entreprise, le contrat de partenariat stipule que l'Etat malagasy prendra en charge le paiement des dettes fournisseurs de la société existant avant le partenariat. Toutefois, un montant important desdites dettes, soit 7,12 millions de dollars, équivalent de 25,68 milliards d'Ariary environ en juin 2019, n'a pu être payé parce que la société n'a pas eu connaissance de leur existence au moment de la fixation du montant total. Ces dettes non identifiées proviennent d'une défaillance des procédures d'enregistrement des factures. Les conséquences sont la perte de confiance des fournisseurs, l'impact négatif sur la situation financière de l'entité qui ne peut plus compter sur l'Etat pour payer ces factures, un risque élevé de fraudes et de corruption et le ralentissement du redressement.

Autre constat, un écart important existe au niveau des stocks physiques et ceux enregistrés dans le système de suivi des stocks. En mars 2017, parmi 5 660 articles enregistrés, 4 564 d'une valeur de 1 511 062 817,43 Ariary et représentant 80,63% du total des articles sont

fictifs. Ces écarts proviennent, pour la plupart des cas, d'une défaillance du suivi. Les conséquences en sont l'absence de fiabilité du décompte et de la valorisation des stocks, entraînant une difficulté dans les prévisions et les décisions relatives aux approvisionnements, un risque de non disponibilité des pièces en vue du maintien et de la réparation des appareils, mais également l'existence d'une suspicion de détournements des biens.

Le système de recouvrement des créances présente aussi des faiblesses. En juin 2019, des créances d'un montant de 4,81 milliards d'Ariary ne sont pas encore recouvrées si les créances ont été fixées à fin Août 2017 (avant la signature de la convention de partenariat) à 31,9 milliards d'Ariary. Ainsi, le recouvrement des créances d'un montant de 27,1 milliards d'Ariary s'est fait durant presque 2 ans. En outre, en fin février 2020, des créances d'environ 44 milliards d'Ariary restent encore à recouvrer et dont 82% sont antérieurs au mois de décembre 2019. De toute évidence, cette situation impacte négativement sur la trésorerie et augmente le risque de cessation de paiement de l'entreprise.

#### **4.3 Sur la gestion des exigences du Business Plan et la qualité des services de la compagnie.**

Il a été constaté une amélioration de 15 minutes soit de 86,41% de la ponctualité des vols et une réduction des écarts avec l'objectif de l'entreprise. Toutefois, cette ponctualité se situe encore loin des performances internationales. Les causes des retards sont d'ordre technique tel que les pannes d'avion et d'ordre opérationnel, comme les rotations des appareils et l'insuffisance du nombre de personnel. Les causes peuvent aussi être d'ordre financier ayant des répercussions sur l'achat de pièces de rechange et sur l'entretien des appareils. En somme, ces retards peuvent être imputés à une difficulté financière aggravée par une défaillance opérationnelle si bien qu'une spirale de causes et de conséquences s'établit. Les effets néfastes de ces retards se traduisent par l'insatisfaction des clients, la détérioration de l'image de l'entreprise et celle de ses relations avec ses partenaires stratégiques tels que les agences de voyage.

Toujours au chapitre de la qualité des services, la Cour a observé une persistance de quelques défaillances dans le traitement des clients malgré les importants progrès en termes de relation clients, de communication et de gestion de l'image. En effet, des vols pouvant être repoussés plusieurs fois successivement, avant d'être annulés sont constatés, des clients non informés à temps des retards ou annulations de vols... Or, en plus de la possible rupture des relations de la société avec les clients déçus, ces derniers pourraient dissuader les clients potentiels de choisir la compagnie nationale, et cette situation profite aux concurrents.

Concernant la flotte d'Air Madagascar, les Airbus A340 actuellement utilisés et dont le choix a été imposé par les autorités de l'époque sont des quadriréacteurs, consommant plus de carburant que des biréacteurs aux caractéristiques équivalents, notamment le Boeing 777 ou l'Air Bus330. De ce fait, ils ne sont pas performants et diminuent la rentabilité de la compagnie. Or, le renouvellement de la flotte requiert des investissements très coûteux, rendu difficile par le litige opposant la société avec Air France.

Enfin, dans le domaine des ressources humaines, il a été constaté que les formations dispensées au personnel de la société demeurent encore insuffisantes jusqu'à la période 2018-2019. Cette insuffisance s'explique notamment par les difficultés financières de l'entreprise. Elle a pour effet de présenter de nombreux risques pour l'atteinte des objectifs et le développement du personnel.

*Ainsi, il est recommandé :*

- *à l'Etat, par le biais du Ministère des Transports et de la Météorologie :*
  - *de prendre toutes les mesures nécessaires pour corriger ce manquement ;*
  - *de prendre toutes les mesures nécessaires lui permettant d'honorer ses engagements notamment l'indemnisation de la compagnie nationale en phase de redressement. Dans ce sens, un accord devrait être préconisé entre les Ministères de tutelle et la compagnie Air Madagascar sur la détermination du montant du dédommagement.*
  
- *à la Compagnie AIR MADAGASCAR de*
  - *mettre en place une démarche globale de gestion des risques dans les fonctions supports;*
  - *renforcer le suivi de la réception des factures fournisseurs mais également de documenter les procédures appliquées actuellement en vue de la traçabilité de toutes opérations d'achats ;*
  - *poursuivre l'effort sur la mise en place d'un système efficace de gestion des stocks notamment d'établir une circularisation claire du processus d'enregistrement de tous les stocks et d'assurer la mise en œuvre, le suivi, la mise à jour et la régularisation du logiciel de gestion, de veiller à la séparation des tâches incompatibles, de procéder à des contrôles indépendants et inopinés, et enfin de renforcer le système de sécurité de l'accès aux magasins ;*
  - *continuer et renforcer le système de suivi et de recouvrement des créances clients ;*
  - *mettre en place une fonction Audit interne opérationnelle conformément aux exigences des normes IIA au sein de l'entreprise ;*
  - *renforcer le secteur Maintenance : le maintien d'une performance optimale des appareils nécessite des maintenances régulières et l'existence d'un pôle Maintenance performant ;*
  - *optimiser la politique d'approvisionnement et de la gestion des stocks ;*
  - *renforcer le suivi des opérations aériennes effectué par le Centre de Contrôle opérationnel ;*
  - *faciliter les procédures de réclamation et le traitement des dossiers dans un délai raisonnable ;*
  - *définir et mettre en place les mesures destinées à faciliter l'attente telles que la mise à disposition de rafraîchissements et d'encas pendant le temps d'attente, l'hébergement à l'hôtel si nécessaire, le transport entre l'aéroport et le lieu d'hébergement*
  - *renforcer la communication multicanal afin de faciliter l'accès à l'entreprise et à ses services ;*
  - *continuer la reprise des formations, basées sur une analyse des besoins en renforcement des capacités du personnel de l'entreprise et en cohérence avec la stratégie de la compagnie.*

*La Cour attire également l'attention de toutes les parties prenantes sur les mesures à prendre compte tenu des accords aériens entre pays pour qu'Air Madagascar soit en mesure d'affronter la concurrence.*

## V- CONTRÔLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES

De prime abord, il est à faire observer que la Cour ne bénéficie pas pleinement de l'accès aux trois systèmes d'informations, à savoir le SIGMP pour les marchés publics, le SIIGFP pour les opérations relevant de la phase administrative et le SIGTRESOR pour la prise en charge comptable et opérations de trésorerie, lui permettant de réaliser convenablement ses activités de contrôle.

Le contrôle des marchés publics effectué par la Cour concerne ceux du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et du Ministère en charge des Travaux Publics.

### 5.1 Contrôle de gestion des commandes publiques du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID)

La Cour a observé que les Personnes Responsables des Marchés Publics (PRMP) du ministère central et de quelques structures de Comité Local de Développement (CLD) ont eu recours à des pratiques peu conformes à la législation et la réglementation sur les marchés publics.

Ces problèmes concernent presque toutes les étapes du processus de gestion des marchés publics et touchent aux gestions des archives, procédure de nomination des différentes commissions des marchés, traitement des offres, exécution et réception des travaux.

Le système de gestion des archives du MID et du CLD ne permet pas encore de garantir une gestion fiable des informations, faute de mesure de sécurisation et de conservation des documents afférents aux marchés.

Il a été constaté également une carence profonde en matière de procédure de nomination des organes de commandes publiques<sup>3</sup> au niveau de la CLD de la préfecture d'Antsirabe. A cet effet, aucune preuve formelle ne permet d'apprécier de manière objective la qualification exacte et les expériences des membres occupant ces fonctions.

En outre, l'audit a révélé un défaut de diligence par rapport au Marché n°19-MID/PRMP/UGPM/2017 sur les *Travaux de réhabilitation des bâtiments administratifs de la Préfecture de Toliara*. L'autorité contractante a omis d'exiger à l'entrepreneur (i) la souscription à une police d'assurance relative aux installations et engins de chantier, couvrant la responsabilité civile en cours de chantier et après les travaux et (ii) le plan d'hygiène et de sécurité sur le chantier exigés respectivement par les dispositions des articles 8 et 26.1 du CCAP.

Par ailleurs, sur les travaux de construction de deux hangars du Bureau National de la Gestion des Risques et Catastrophes (BNGRC) et de deux bâtiments administratifs (dortoirs 1 et 2) à Antsahasoa Iavoloha Antananarivo, des changements de consistance des travaux ont été effectués sans aucun avenant. Qui plus est, les travaux ont été réceptionnés en bonne et due forme et mandatés en totalité malgré des équipements non livrés. Ceci constitue une perte pour l'Etat s'élevant au moins à Ar 22 389 004,53.

Divers cas de prestations de moindre qualité et non conformes au contrat du marché relatif aux travaux de réhabilitation du bâtiment administratif de la Préfecture de Toliara<sup>4</sup> ont été

<sup>3</sup> Commission d'Appel d'Offres - CAO, Sous-commission Technique d'Évaluation - SCTE, Comité de réception

<sup>4</sup> Rapport définitif n°07/20-ROD/ADM/MID du 07 octobre 2020

aussi constatés. La perte subie par l'Etat pour la réalisation de ces travaux s'élève au moins à Ar 9 334 333.

D'autres cas de malfaçons et prestations de moindre qualité sur les travaux de réhabilitation d'un bâtiment scolaire à Ambohibary dans la Région de Vakinankaratra occasionnent une perte pour la caisse de l'Etat équivalent à Ar 3 030 000.

*La Cour recommande aux PRMP et UGPM du MID central et des CLD de :*

- *utiliser un local approprié pour la conservation des documents et de mettre en place un mécanisme permettant la bonne tenue des archives et du classement fiable des documents de marchés ;*
- *prévoir un système d'archivage électronique en lien avec les dossiers des marchés;*
- *de prendre un dispositif de sécurité pour éviter toute détérioration des documents tels que la sauvegarde des données sur d'autres supports;*
- *formaliser les décisions de nominations des organes de la commande publique : la CAO, la SCTE (éventuellement) et le Comité de réception en respectant la composition de leurs membres conformément aux dispositions du nouveau Code des marchés publics (Articles 11, 12 et 13)*
- *contrôle d'assurer à l'avenir la direction des travaux et réaliser de manière effective toutes les vérifications qui s'imposent avant, au moment et après la réception provisoire en dressant la liste des anomalies à corriger pendant la période de garantie.*

*La Cour décide de traduire devant le CDBF tous les membres de la Commission de réception d'avoir accepté l'exécution du marché dans des conditions défavorables pour l'Administration.*

## **5.2 Contrôle de gestion des commandes publiques du Ministère en charge des Travaux Publics et ses organismes rattachés**

Pour les gestions de 2016 à 2018, la Cour a constaté de nombreuses pratiques en contradiction avec les principes et les règles édictés par les Codes des Marchés Publics ainsi que des actes remettant en cause les clauses contractuelles des marchés passés.

Il a été notamment relevé les faiblesses suivantes:

- la tenue à risque des archives du Ministère en charge des Travaux Publics et ses organismes rattachés;
- le défaut de réalisation des obligations de publicité ;
- le non-respect des seuils dans le choix des procédures de passation ;
- le défaut de preuve de réalisation des prestations intellectuelles ;
- le surdimensionnement et qualité insatisfaisante des travaux réalisés pour les travaux de réhabilitation de la route sur l'axe du carrefour d'Ivory jusqu'au terrain d'aviation dans la ville de Fianarantsoa , et pour les travaux d'urgence pour la réhabilitation de la route nationale RNS 57 entre PK 0+000 (Hell ville) et PK11+500 (aéroport) ainsi que pour les travaux d'entretien de la brèche au PK 31+ 500 de la RN 34. ;
- la non-conformité des quantités livrées pour les travaux de réparation de la rue de la voirie (Soaloke) et rue richelieu (JIRAMA) dans la ville de Toliara et pour les travaux d'entretien d'un tronçon de la RN7 ;

- l'usage des matériaux ne respectant pas les spécifications techniques requises pour les travaux d'urgence au PK 31+500 de la RNS 34;
- le paiement avant service fait pour le le marché n° 042-MTPI/PRMP/UGPM-PI.18, lot n°2 Tsimbazaza et Mahamasina, Ambodin'Isotry-67 ha (Aigle noir) payé le 13 août 2018 au niveau du trésor par le mandat n°180000159687, pour un montant de 1 000 015 021,20 Ariary ainsi que pour le marché n° 043-MTPI/PRMP/UGPM-PI.18, lot n°3 sur l'axe 67 ha (Vatobe) - arrêt 30, payé le 28 novembre 2018 par le mandat n°180000258514, pour un montant de 262 255 891,03 Ariary.

*De tout ce qui précède, La Cour recommande à l'UGPM de s'assurer du respect des obligations de publicité et de conservation de toutes les preuves y rattachées ;*

*La Cour décide de traduire:*

- *devant le Conseil de Discipline Budgétaire et financier, la PRMP du Ministère en charge des travaux publics pour la gestion 2016, pour omission dans l'application des prescriptions de la réglementation des marchés publics ;*
- *devant le Conseil de Discipline Budgétaire et financier, les membres de la commission de réception des marchés suscités ;*
- *devant le Comité d'éthique, aux fins d'exclusion de la participation aux marchés publics, les entreprises attributaires desdits marchés.*

## **VI- CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2018**

Dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances 2018, la Cour a émis des observations d'ordre général portant sur le retard de 4 mois dans la production du Projet de loi de Règlement 2018 et sur la non fiabilité des informations contenues dans ledit PLR.

### **6.1 Budget General de l'Etat**

En 2018, le budget général de l'Etat s'est soldé avec un déficit de 450,94 milliards d'Ariary.

Prévues définitivement pour un montant de 6 584,08 milliards d'Ariary les recettes du Budget Général ont été réalisées à 82% pour la somme 5 425,09 milliards d'Ariary. Ce taux de ne cesse de régresser depuis 2016.

En outre, le taux de pression fiscale est en diminution : 10,2% en 2018 contre 11,5% en 2017.

Les dépenses définitives de 7 294,39 milliards d'Ariary ont été consommées à hauteur de 5 876,03 milliards d'Ariary, soit un taux de 80,6%.

Pour les dépenses, il a été constaté :

- des dépenses en croissance pour les programmes d'administration ;
- des dépenses continuellement concentrées aux programmes du Ministère des Finances et du Budget ;
- des dépenses en régression pour les programmes porteurs de croissance
- des dépenses de santé loin de l'objectif d'ABUJA
- des dépenses pour l'éducation demeurant faibles
- des dépenses d'infrastructures minimales
- des dépenses de solde de plus en plus croissantes absorbant la quasi-moitié des recettes fiscales de l'Etat
- des dépenses courantes hors solde en baisse mais toujours axées sur les transferts et subventions

- des dépenses courantes hors solde enregistrant des dépenses de solde en violation des articles 14 et 15 de la LOLF
- des dépenses d'investissement reposant sur le financement extérieur

## 6.2 Budgets Annexes

Les Budgets Annexes (BA) 2018 présentent un résultat général excédentaire de 4, 92 milliards d'Ariary. Les recettes de l'année se chiffrent à 22, 25 milliards d'Ariary tandis que les dépenses s'élèvent à 17, 33 milliards d'Ariary.

La Cour a observé notamment la détérioration du résultat du BA-Postes et Télécommunications et que les recettes du BA - PTT sont principalement alimentées par le versement du reliquat de recettes de l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication (ARTEC) à hauteur de 5, 71 milliards d'Ariary, soit 96,39%, les redevances propres n'étant que de 213, 85 millions d'Ariary.

Ainsi, la raison d'être du BA-PTT est remise en cause d'autant plus les activités postales et celles de la télécommunication ont été reprises par l'exploitant public PAOSITRA MALAGASY (PAOMA) et la Société TELMA.

## 6.3 Comptes Particuliers du Trésor

Pour l'année 2018, les CPT génèrent un résultat déficitaire de 426,24 milliards d'Ariary. En effet, les recettes réalisées se chiffrent à 347,88 milliards d'Ariary tandis que les dépenses s'élèvent à 774, 11 milliards d'Ariary.

Il a été relevé :

- des déficits au niveau des comptes de prêts et des comptes de participations ainsi que des comptes de commerce respectivement de 38,79 milliards d'Ariary, de 75,09 milliards d'Ariary et de 313,01 milliards d'Ariary ;
- un excédent de 659, 17 millions d'Ariary pour le compte d'affectation spéciale.
- la prise en charge dans le compte de commerce du Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures les dépenses d'investissement du projet PAGOSE, objet de convention avec le Groupe IDA/ Banque Mondiale, contrairement aux dispositions de l'article 34 de la LOLF.

## 6.4 Les opérations sur fonds de contre valeur

Au titre de l'année 2018, les opérations sur FCV se sont soldées à un résultat excédentaire de 3,01 milliards d'Ariary.

En outre, il a été constaté une insuffisance dans l'imputation budgétaire et la comptabilisation des opérations sur FCV. En effet, des dépenses d'investissements à financer par FCV d'un montant total de 6,22 milliards d'Ariary ont été enregistrées dans le « Cadre I : Budget Général de l'Etat » contrairement à l'article 35 de la LOLF.

## 6.5 Les opérations en capital de la dette publique

Les Opérations en Capital de la Dette Publique ont abouti à un résultat excédentaire de 1 030,70 milliards d'Ariary.

Sur des recettes de 1 757,31 milliards d'Ariary, 56% sont constituées de dettes extérieures à concurrence de 977,65 milliards d'Ariary.

*La Cour recommande de :*

- *déployer plus d'efforts pour améliorer le recouvrement des recettes budgétaires ;*
- *renforcer les crédits alloués aux secteurs porteurs de croissance et sociaux ;*
- *comptabiliser toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, dans la catégorie des dépenses de solde, conformément à l'article 14 de la LOLF ;*
- *séparer des comptes de commerce toute dépense d'investissement ayant fait l'objet de convention et de les enregistrer au niveau des comptes d'investissements sur les ressources extérieures en vertu de l'article 34 de la LOLF ;*
- *se conformer aux dispositions de l'article 35 de la LOLF sur l'imputation budgétaire et la comptabilisation des opérations sur FCV.*

*La Cour maintient ses recommandations tendant à la suppression du Budget Annexe- Postes et Télécommunications.*

## **VII- AUDIT DE PERFORMANCE SUR L'ETAT DE PREPARATION A LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE A MADAGASCAR**

Les Etats membres des Nations Unies dont Madagascar ont adopté à l'unanimité lors de la session du 25 Septembre 2015 la résolution A/RES/70/1 intitulée « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ». Ce programme s'articulant autour de 17 objectifs universels, assortis de 169 cibles, vise à réaliser le développement durable, dans ses dimensions économique, sociale, et environnementale, à l'échelle de la planète et repose entre autres sur un principe essentiel de « ne laisser personne pour compte ».

La Cour des Comptes, ISC de Madagascar en tant que membre de l'INTOSAI s'est engagée pour auditer l'état de préparation des Gouvernements à la mise en œuvre du Programme 2030. La période couverte par l'audit est : mi-2015 à fin 2018 avec une certaine actualisation en 2019.

Les objectifs de cet audit consistent à s'assurer que le Gouvernement a :

- ❖ pris les mesures nécessaires pour internaliser l'agenda 2030 dans son contexte national;
- ❖ identifié et mobilisé les ressources et les capacités nécessaires à la mise en œuvre de l'agenda 2030;
- ❖ mis en place des mécanismes de suivi, d'évaluation pour rendre compte de la mise en œuvre de l'agenda 2030.

La Cour a émis, entre autres, les principales observations ci-après :

### **7.1 Sur le processus d'internalisation des ODD au contexte national**

Malgré les multiples activités de sensibilisation autour des ODD, les efforts fournis par le Gouvernement n'ont pas garanti l'inclusivité de toutes les parties prenantes. Les activités de sensibilisation menées sont essentiellement axées sur les institutions (Ministères, Plateforme

des OSC, Secteurs privés, Université). Par ailleurs, les sous-groupes cibles, particulièrement les personnes les plus démunies et les plus vulnérables, sont difficilement impliqués.

Au niveau infranational, des consultations ont été déclenchées dans 11 sur les 22 régions afin de recueillir les priorités régionales en matière de cible des ODD.

Toutefois, la territorialisation des ODD à Madagascar reste un défi majeur pour tous les acteurs. L'esprit des ODD n'a pas encore été traduit dans les documents de planification locale.

Il a été également constaté l'absence d'un cadre de concertation intersectorielle et l'inexistence d'une instance d'arbitrage décisionnel au niveau intersectoriel.

## **7.2 Sur l'identification du mécanisme de financement des ODD**

Le système de collecte des recettes fiscales et douanières actuel permet un recouvrement relativement suffisant des ressources avec des taux annuels de réalisation de l'ordre de 95%. Et des actions de modernisation du système sont effectuées continuellement par le Gouvernement afin de mobiliser le maximum de ressources internes. Toutefois, l'accroissement des recettes est modéré avec un taux d'augmentation de 17% et le taux de pression fiscale de Madagascar est encore faible ne dépassant pas les 12%.

Le Gouvernement n'a pas mis en place des dispositifs de coordination des ressources externes.

Néanmoins, la gestion des ressources externes incombe à plusieurs départements (DDP, STPCA, OCSIF) dont les domaines de compétences sont différents. Mais la question sur l'efficacité de leur coordination se pose. En conséquence, la mise en place d'une seule plateforme d'action pour une synergie dans la coordination des ressources externes s'avère indispensable.

## **7.3 Sur les mécanismes de compte rendu et de suivi de la mise en œuvre de l'agenda 2030**

Il a été identifié des indicateurs au nombre de 85 correspondant aux cibles prioritaires par Madagascar mais les valeurs de références y afférentes ne sont pas encore définies.

Par ailleurs, des structures de coordination statistique ont été instituées mais elles ne sont pas pleinement opérationnelles.

Un cadre de collecte de données a été mis en place mais celui-ci ne garantit pas l'exhaustivité des informations en ce sens que les données provenant des communes, des organismes de l'État dotés d'une autonomie financière, ainsi que des ONG ne sont pas encore prises en compte dans le système actuel dont le SNISE.

*De tout ce qui précède, la Cour des Comptes recommande pour l'atteinte des ODD :*

- à la Direction chargée de l'Economie et de la Planification de prévoir un mécanisme qui oblige les parties prenantes à continuer en cascade les campagnes de sensibilisation auprès des sous-groupes cibles (élaboration de charte d'engagement) ;
- au Comité d'Orientation et de Suivi (COS), organe rattaché à la Primature chargé de la coordination politique des ODD, d'accélérer le processus de localisation des ODD

*à Madagascar en mobilisant toutes les parties prenantes (MEP, MID, PTF, FDL, INDDL, CTD, ...) et en veillant à la synergie de leurs actions.*

- *aux instances de coordination des ODD (COS, CT) de renforcer les mécanismes de coordination par la mise en place d'un cadre de convergence intersectorielle.*
- *au Ministère chargé des finances de renforcer les mesures prises visant à l'accroissement des ressources internes en élargissant l'assiette fiscale ;*
- *à la Primature de veiller à la coordination des différents départements existant impliqués dans la gestion des ressources externes par la mise en place d'une seule plateforme d'action pour une meilleure synergie*
- *aux responsables du Ministère chargé de l'Economie et du Plan d'identifier une valeur de référence pour chaque indicateur*
- *aux structures en charge des statistiques de planifier l'intégration des données provenant des autres organismes infranationaux dans la base SNISE.*



# SOMMAIRE

## TITRE I - CONTROLE DES SERVICES PUBLICS

**CHAPITRE 1-** AUDIT DE LA CHAINE DE TRAITEMENT DES DONNEES SUR LES RESSOURCES HUMAINES DE L'ETAT ET LA SOLDE JUSQU'AU PAIEMENT

**CHAPITRE 2-**AUDIT DU MECANISME DE PREVENTION DE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR FONCIER EN MATIERE D'OBTENTION DES PREUVES DE DROIT DE PROPRIETE

**CHAPITRE 3-**AUDIT DE CONFORMITE DU PROCESSUS APPLICABLE A L'OCTROI DES PERMIS MINIERS ET A LA CERTIFICATION ENVIRONNEMENTALE DU PROJET BASE TOLIARA /TOLIARA SANDS

**CHAPITRE 4-** AUDIT DE PERFORMANCE DE LA COMPAGNIE AIR MADAGASCAR

## TITRE II- CONTROLE DE GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES

**CHAPITRE 1-** CONTROLE DE GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES-MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTALISATION

**CHAPITRE 2-** CONTROLE DE GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES-MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS

## TITRE III- MISSIONS D'ASSISTANCE

**CHAPITRE 1-** CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2018

**CHAPITRE 2-** AUDIT DE PERFORMANCE DE L'ETAT DE PREPARATION A LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE A MADAGASCAR

**CHAPITRE 3-** ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

## TITRE IV- JUGEMENT DES COMPTES ET AUTRES ACTIVITES

**CHAPITRE 1-** LES OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**CHAPITRE 2-** AUTRES ACTIVITES

# INTRODUCTION

Actuellement, les citoyens expriment des attentes toujours plus fortes à l'égard des gestionnaires publics, que les questions de l'efficacité de la dépense publique, de la qualité des services publics et de la transparence sont plus que jamais en débat.

Les exigences de chaque acteur aussi bien national qu'international en matière de bonne gouvernance et de reddition des comptes crédible deviennent de plus en plus affirmées et s'expriment publiquement.

De par ses rapports publics et en vertu de l'article 93 de la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République, selon lequel la Cour des Comptes « assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement (...) », elle a un rôle majeur dans la promotion de la bonne gouvernance.

La Cour apporte une contribution significative en renforçant la transparence, en assurant la reddition des comptes, en favorisant l'amélioration de performances dans la gestion des affaires publiques. 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 1er 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 Publics, 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 au titre de l'année 2020.

Le présent rapport public découle donc d'une obligation légale. Il comprendra quatre parties :

- ❖ La première partie relative au contrôle des services publics ;
- ❖ La seconde partie concernant le contrôle de la gestion des commandes publiques ;
- ❖ La troisième partie ayant trait aux missions d'assistance ;
- ❖ La quatrième partie afférente au jugement des comptes de l'Etat et des collectivités territoriales décentralisées et aux autres activités des Juridictions Financières.

## TITRE I - CONTROLE DES SERVICES PUBLICS

La Cour des Comptes tire son mandat, en matière d'audit de performance et de conformité, des dispositions de l'article 280<sup>5</sup> de la loi organique n°2004-036 du 1<sup>er</sup> 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). De plus, les articles 282<sup>6</sup> et 283<sup>7</sup> de la même LOCS confèrent à la Cour le mandat de contrôler des entreprises publiques.

De par son appartenance à l'INTOSAI, elle s'est progressivement conformée aux normes internationales des finances publiques (normes ISSAI – International Standards of Supreme Audit Institution ou Normes internationales des Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques) que ce soit dans la planification, que dans la conduite ou dans la publication des résultats de ces missions d'audit.

La planification des audits répondant aux critères de ces normes internationales renforce la crédibilité de la Cour des Comptes. Il s'agit d'audit de conformité et de performance qui peuvent apporter une valeur ajoutée aux citoyens et où les possibilités d'amélioration sont les plus importantes.

Ces audits peuvent inciter de façon constructive les responsables à prendre les mesures qui s'imposent.

Les approches adoptées pour réaliser les audits sont axées :

- sur les systèmes car il est essentiel d'examiner le bon fonctionnement des systèmes en place ;
- sur les résultats, consistant à évaluer si les objectifs fixés ont été atteints et que les services fonctionnent comme prévus ;
- et sur les problèmes, qui consiste à examiner, à vérifier et à analyser les causes des problèmes particuliers ou d'écarts par rapport à des critères établis.

Les contrôles ont été effectués sur pièce et sur place.

---

<sup>5</sup>« La Cour des comptes procède à l'examen de la gestion des ordonnateurs, du budget de l'Etat, des Provinces autonomes et des établissements publics nationaux et provinciaux à caractère administratif. A cet effet, elle apprécie la régularité de la gestion, le bon emploi de crédit et la performance de services publics »

<sup>6</sup> « la Cour des comptes contrôle les comptes et la gestion des entreprises publiques ... »

<sup>7</sup>« ... sont contrôlées par la Cour des Comptes : ..., les sociétés de droit privé dans lesquelles l'Etat et les Provinces autonomes ou les établissements publics du ressort de la Cour des Comptes détiennent séparément ou conjointement plus de 50% du capital social ... »

## **CHAPITRE 1- AUDIT DE LA CHAINE DE TRAITEMENT DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ETAT**

L'Application Unique de Gestion Uniforme des Ressources Humaines de l'Etat (AUGURE) figure parmi les projets informatiques phares du moment dans l'administration publique, destiné à la gestion de la plus importante des ressources de l'Etat.

Elle vise à être un « ... *support informatique de base pour la mise en place du Système Intégré de la Gestion des Ressources Humaines de l'Etat (SIGRHE) ... et un outil informatique à traitement séquentiel permettant la gestion administrative et financière du personnel de l'Etat conformément à la législation en vigueur en matière de dématérialisation des procédures administratives* <sup>8</sup>».

Implémentée en 2016/2017 au niveau du Ministère des Finances et du Budget (actuellement Ministère de l'Economie et des Finances), elle est sous la gestion conjointe de cette dernière et du Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Lois sociales (actuellement METFOPLS). Il s'agit d'un système d'aide à la décision permettant de réaliser un saut qualitatif déterminant en matière de gestion des dépenses des ressources humaines de l'Etat.

Institutionnalisée par le décret n° 2019-1446 du 07 Août 2019 portant institutionnalisation et mise en œuvre de l'AUGURE, elle doit constituer le socle de système des ressources humaines de l'Etat, sur laquelle sont appelées à se connecter les autres applications de gestion financière de l'Etat (SGSP ou Système de Gestion de la Solde et des Pensions, SIIGFP ou Système Informatisé Intégré de Gestion des Finances Publiques, SIGTRESOR ou Système Informatisé de Gestion du Trésor).

Compte tenu de son caractère stratégique, la Cour, dans sa mission Constitutionnelle d'assistance aux pouvoirs publics<sup>9</sup> a mené des audits tendant à apprécier ce projet :

- i) sur le plan technologique et fonctionnel en 2019 (rapport public antérieur) ;
- ii) sur la chaîne de traitement des données sur les ressources humaines de l'Etat jusqu'au paiement en 2020.

Cette deuxième mission a pour objectif de vérifier si les risques technologiques et fonctionnels identifiés lors de la première mission se sont matérialisés dans les données. Il s'agit d'analyse de l'intégration et du traitement des données des ressources humaines et de la solde de manière uniforme et dans un système unique en se basant sur le diagramme de flux et base de données. Ce qui complète les premiers objectifs sur la fiabilité des applications informatiques de gestion de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale :

- dans les trois étapes de la phase administrative (engagement, liquidation et mandatement de solde) ;
- dans la phase comptable et le paiement des dépenses du personnel (solde nette, charges fiscales et sociales, ainsi que les retenues diverses) ;

---

<sup>8</sup>Décret N° 2019-1446 portant institutionnalisation et mise en œuvre de l'Application Unique pour la Gestion Uniforme des ressources humaines de l'Etat AUGURE.

<sup>9</sup> Article 93 de la Constitution de la IV République

incluant la reprise des éléments de la paie, les calculs effectués, les étapes de validation dans un traitement séquentiel, les tables impliquées dans les bases de données.

En effet, les enjeux de ce projet sont vastes car hormis les aspects comptables et techniques, le projet touche également l'organisation des RHE, la gestion des effectifs et de carrière, la gestion financière sans oublier le traitement séquentiel tels que décrits dans les schémas ci-après :

FIGURE N° 1- FONCTIONNALITES DE SIGRHE

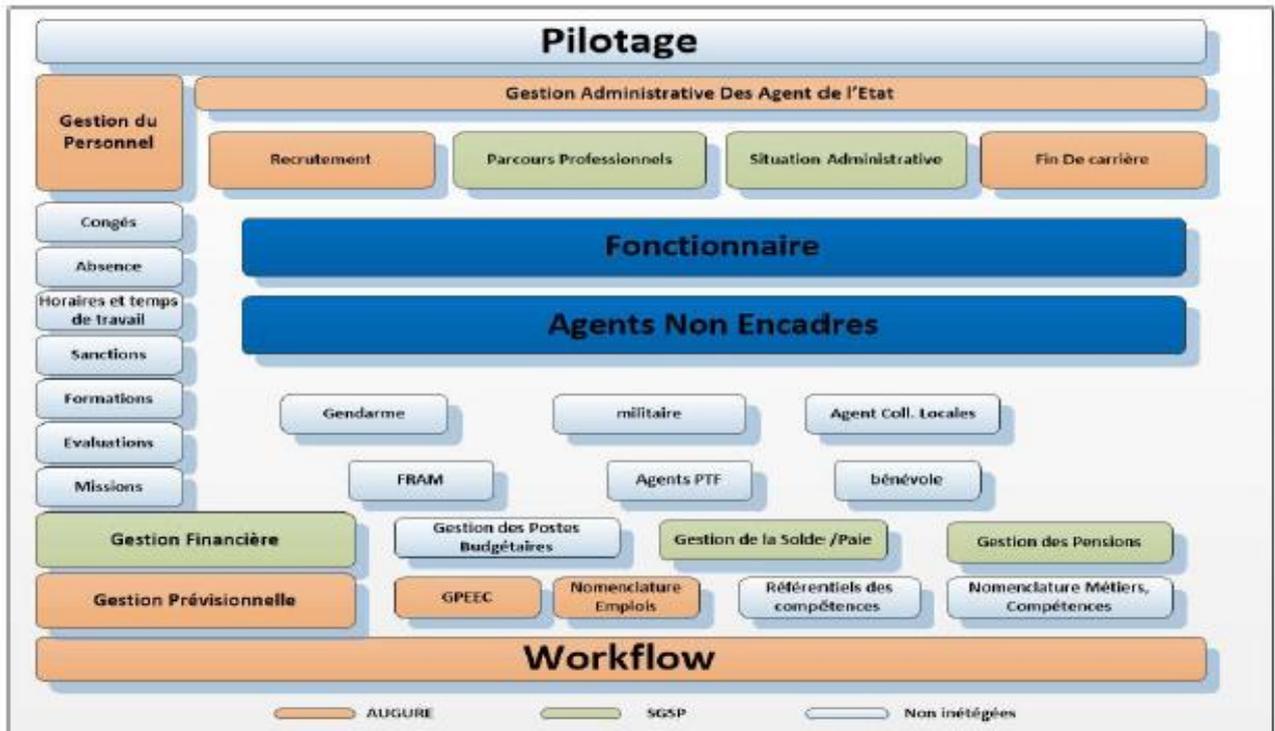
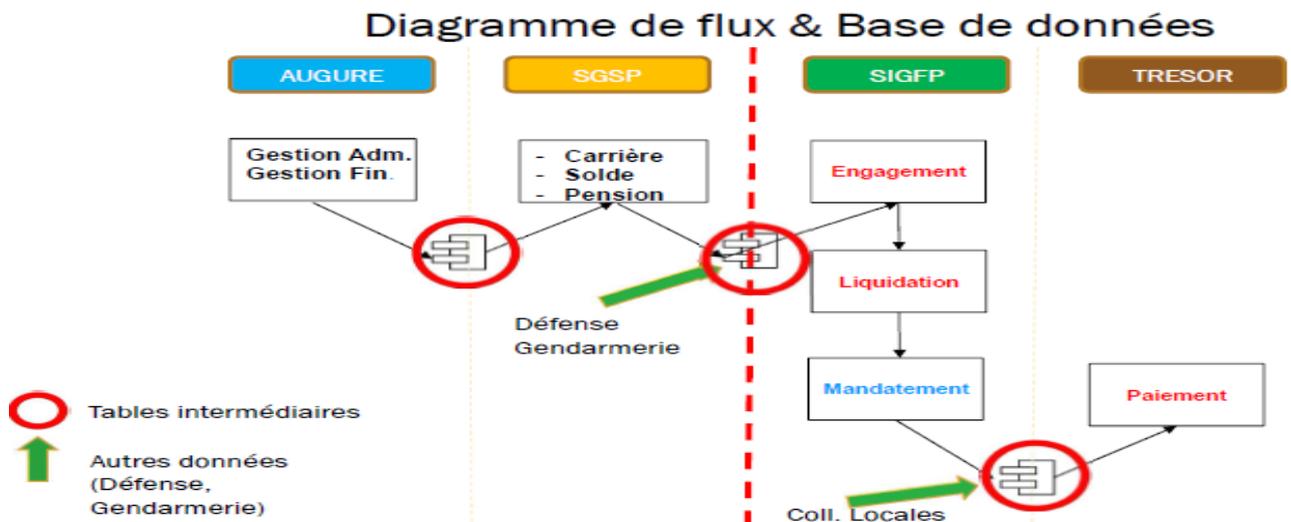


FIGURE N° 2- DIAGRAMME DE FLUX & BASE DE DONNEES



Les recommandations déjà formulées par la Cour dans le cadre de ces missions sont en cours de mise en œuvre. La Cour entamera sa troisième mission ultérieurement pour apprécier le niveau de suivi des recommandations.

## **1.1. LES ALEAS DU DEVELOPPEMENT DE L'AUGURE**

Le projet contribue à bouleverser le mode de fonctionnement existant pour rationaliser la chaîne de traitement des ressources humaines de l'Etat. Le corollaire de cet objectif est de pallier la lenteur administrative et de réduire autant que possible le traitement manuel des opérations au profit d'un traitement automatisé qui minimise les risques de manipulations et/ou d'erreurs.

Le déploiement de l'application est inadapté pour plusieurs raisons :

### **1.1.1. Faible degré d'automatisation et de contrôle :**

L'objectif de l'AUGURE consiste à mettre en place des mécanismes standardisés (uniques et uniformes), s'appuyant sur les nouvelles technologies tendant vers la dématérialisation de la gestion des ressources humaines de l'Etat. Cependant, comme dans un système manuel, des règles de procédures et de contrôle interne (de GRHE et de paie) doivent exister. Ces dernières doivent être bien conçues (pragmatiques, cohérentes et pertinentes) pour optimiser les résultats et leur application doit être systématique et uniforme (efficacité et efficience).

De plus, il doit permettre le traitement de la solde des RHE qui est disparate pour répondre aux besoins spécifiques de chaque entité. Il est également censé répondre aux besoins de célérité, d'uniformité et de faisabilité en tenant compte des contraintes administratives, financières, techniques et temporelles etc. Or dans la pratique, l'AUGURE ne répond pas à ces conditions sus-citées entraînant notamment une lenteur administrative.

Ne citons que les cas ci-après :

- la procédure préalable à l'engagement et les trois phases administratives, pour plusieurs organismes publics sont fortement centralisées niveau de la DGFAG/MEF et pour créer une solde ou intégrer un avancement il faut trois mois alors que pour le cas d'une suspension, le traitement s'effectue dans un bref délai faisant obstacle au commandement hiérarchique des ressources humaines.

Cette lenteur a conduit les forces armées en général et particulièrement la gendarmerie nationale à demander un traitement séparé de leur solde pour plus de célérité et pour éviter justement de faire obstacle au commandement hiérarchique des ressources humaines. Après la crise et pendant la Transition (à partir de 2010), elles l'ont repris à leur niveau dans la mesure où elles se considèrent être les mieux placées pour connaître les situations exactes de leur personnel et le traitement y afférent dans un but tel décrit plus haut comme « *outil précieux de commandement* ». Le basculement au niveau de la Gendarmerie Nationale leur a permis d'accélérer le traitement de leur solde, d'en faire une source de motivation pour les sanctions positives et un moyen de pression pour les sanctions négatives (cas des déserteurs et de ceux qui ne rejoignent pas leurs postes).

A titre d'illustration, pour le cas d'un avancement, si le décret arrive avant le 5ème jour du mois, les opérations de modification de la solde sont effectives au cours de ce

mois, sinon le mois suivant. Ce qui démontre qu'un traitement accéléré est faisable en adoptant un mécanisme adéquat.

- pour la solde, il existe une cinquantaine de rubriques concernant, entre autres, le traitement indiciaire, les avantages et indemnités ainsi que le rappel de solde, les cotisations, les retenues et les cotisations patronales etc. Dans le système, les rubriques ne sont pas mises à jour périodiquement et l'attribution des rubriques ainsi que le calcul de la solde et des retenues se font encore semi-manuellement.

Le déploiement de l'application ne tient pas compte des instruments administratifs et juridiques en vigueur pour permettre l'automatisation du calcul de la solde et l'attribution des rubriques correspondantes. En effet, le système aurait dû être paramétré à reconnaître la correspondance de n'importe quel agent nommé dans un corps (y compris la position de l'agent telle la disponibilité ou le détachement) ou à une fonction avec la rubrique rattachée et celles-ci devraient être mises à jour et harmonisées entre elles.

La lourdeur administrative ralentit l'adhésion de toutes les structures dans l'application AUGURE et les failles du système entraînent un risque très élevé d'erreurs, d'attribution de rubriques indues et même de rajouts ou de création de rubriques non prévues par les textes (agents qui ne devraient pas en bénéficier sans qu'ils y aient droit, notamment à des périodes où les avantages atteignent leur summum particulièrement en fin de semestre dont fin d'année).

### **1.1.2. Prise en charge limitée des variétés de procédure et traitement non uniforme et non homogène de la gestion des ressources humaines de l'Etat :**

La procédure de traitement de la solde des ressources humaines de l'Etat est disparate tant en matière administrative que comptable et financière et le système n'en tient pas compte.

A titre d'illustration :

- en matière administrative, le cas le plus marquant est l'âge de retraite. En effet, cela varie selon le corps, la catégorie ou les grades : (i) pour les forces armées, les soldats hommes de troupe jusqu'à 45 ans, les sous-officiers jusqu'à 55 ans, les officiers 55 à 58 ans, les officiers généraux 54 à 61 ans, (ii) pour les magistrats 60 ans avec une possibilité de maintien des premiers grades jusqu'à 65 ans, (iii) pour les hauts emplois de l'Etat, il n'y a pas d'âge à la retraite, (iv) pour les membres des institutions à mandat électif cela n'est pas délimité, etc...
- concernant le traitement financier et comptable dans une même entité, citons les cas :
  - ✓ des ECD payés sur des projets financés par les partenaires étrangers. Leur solde figure dans un compte d'investissement, qui englobe d'ailleurs plusieurs catégories possibles (compte 2317 incluant des achats de carburant et lubrifiant, indemnité, etc.);
  - ✓ du budget annexe (cas de l'Imprimerie Nationale) : le mécanisme de paie et d'indemnisation varie selon le statut de la personne (fonctionnaire détaché ou mise à disposition, voire des contractuels ELD/EMO). Les avantages et les retenues en dépendent.

De plus, le traitement des opérations liées à la solde et l'intégration de ces données dans le système (support et modes de transfert) ne sont pas homogènes.

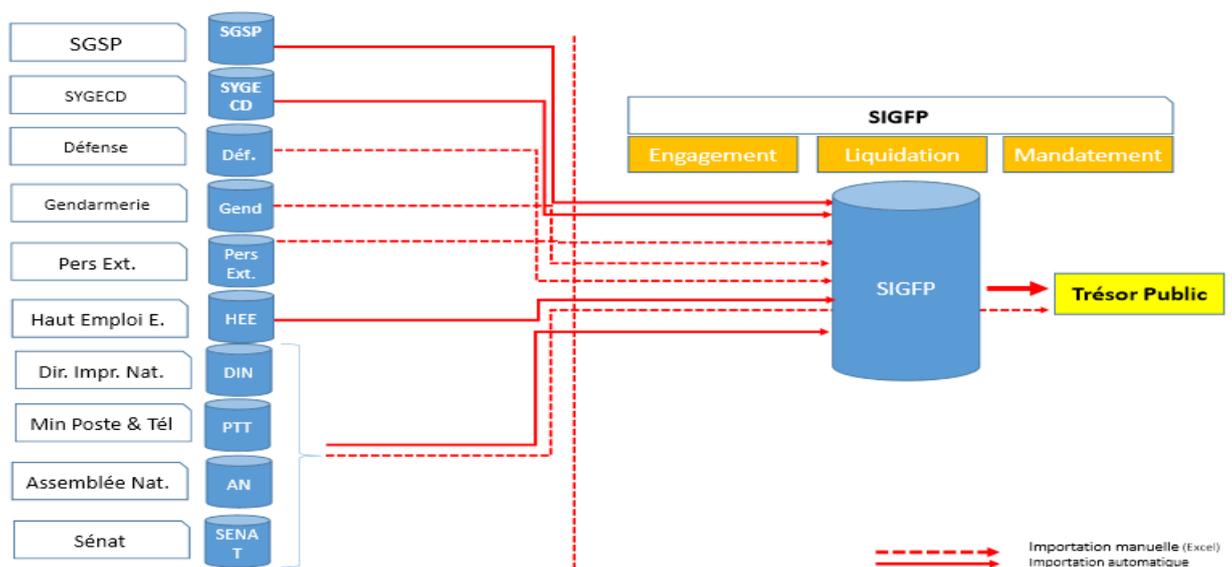
En principe, après le recrutement d'un agent et son rattachement à un SOA dans AUGURE, le calcul du montant de la solde mensuelle se fait sur un logiciel nommé Système de Gestion de la Solde et des Pensions (SGSP) puis engagé, liquidé et mandaté dans SIIGFP.

Cependant, les données relatives aux ressources humaines de certaines entités publiques ne figurent pas AUGURE notamment :

- pour le Parlement (Sénat et Assemblée Nationale) et leur personnel permanent, les militaires de la défense nationale, et la paie des budgets annexes. Ainsi, le calcul de la solde (préalable à l'engagement) jusqu'à l'engagement se fait au niveau de la DSP/MEF soit sous l'application SGSP ou application Oracle FORMS. Les données sont ensuite migrées dans une application ACCESS. Avant que la transmissions des états au niveau du MEF pour intégration dans SIIGFP, les états de paiement édités sont validés par les ordonnateurs secondaires ;
- pour la gendarmerie nationale, le calcul de la solde se fait au sein de leurs propres directions à travers leur propre application MS ACCESS ;
- pour le personnel de l'Etat exerçant à l'extérieur du territoire national et les assistants parlementaires, le calcul de leur solde/indemnité se fait sur MS EXCEL avant d'être engagé dans SIIGFP ;
- pour la gestion de la solde des hauts emplois de l'Etat ainsi que les contractuels à courte durée se font respectivement par les applications APP HEE et SYGECD.

Ainsi, les opérations afférentes à la solde de ces entités sont traitées de manière hétérogène dans la phase administrative tel qu'il est démontré dans le schéma suivant :

**FIGURE N° 3- MODE D'IMPORTATION DES DONNEES DANS SIGFP**



Chaque mois, ces entités – en tant qu'ordonnateur de leur dépense – fournissent au MEF un support numérique contenant la liste des mandats, les titres et les tiers. Le support peut être un CD ou une clé USB que les responsables remettent en main et/ou via un mail professionnel ou personnel. Et l'intégration de ces données dans le SIIGFP se fait manuellement :

- la CIFAG intègre les données de MDN ;
- le SEPI intègre celles du Parlement ;
- la DSI/MEF intègre les données dans la base SIIGFP via un script, et supprime à la fois l'email reçu et le fichier en attache (aucun stockage, aucune trace).

Contrairement aux pièces physiques qui sont figées et dont la conservation est exigée pour une durée de 10 ans, la conservation des données numériques sont fortement volatiles avec un risque de perte de données.

Après les phases d'engagement, de liquidation et de mandatement, la sortie de deniers publics se matérialise au niveau du système de la BFM pour 84% des soldes (virement bancaire). Il est incontournable pour un audit interne ou externe systématique et périodique de s'y intéresser. Il est pertinent, bien qu'en dehors des mécanismes de la GRHE et de la solde, de soulever les points suivants :

- le système sur plateforme de télécompensation interbancaire, n'identifie pas isolément le virement de solde ou autres paiements (biens et service, transferts etc.) impliquant une difficulté de retracer les retours de virements relatifs à la solde ;
- le système informatique est géré en Tunisie ayant pour conséquent le recours systématique à l'extérieur pour toute requête et autres besoins en informations, même les plus délicats et urgents.

En conséquence, il y a un risque de paiement indu à l'encontre de certains agents ou des réclamations inattendues.

### 1.1.3. Entorse à la réglementation de la gestion de la solde de l'Etat

#### a) Virements multiples de solde effectués sur un même compte bancaire

Le système accepte le paiement de la solde d'un agent au nom d'un autre. Il est de principe que pour être libératoire, une dette de l'Etat telle que la solde doit être payée au véritable créancier<sup>10</sup>. Pourtant l'analyse a montré l'existence des virements multiples effectués sur un même compte bancaire.

En effet, 6 principaux comptes bancaires reçoivent des centaines de virements mensuels pour différents bénéficiaires depuis l'année 2016 et n'en recevaient plus au mois de décembre de la même année, une période correspondant à la préparation de l'avènement d'AUGURE. Le montant total de ces virements s'élève à 833 352 690,20 Ariary pour le mois de janvier, juin et septembre soit un montant annuel estimé à 3 333 410 760,80 Ariary.

Selon le décret n° 2005-003 portant Règlement Général de la Comptabilité des Organismes Publics, le paiement de la solde d'un agent ne peut être effectué qu'au véritable créancier. Ainsi, tout agent doit recevoir le virement de sa solde dans un compte bancaire dont il est le titulaire. Le cas de plusieurs virements sur un même compte ne peut exister que dans le cas d'un compte joint au nom des conjoints ou de cumul de fonction ; mais même dans ces situations, le nombre de virements ne pourrait atteindre une dizaine voire une centaine. Le tableau ci – dessous résume les virements multiples en 2016 :

<sup>10</sup>Article 39 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 (RGCEBOP)

**TABLEAU N° 1- RECAPITULATIF DES VIREMENTS MULTIPLES PAR MOIS, EN 2016**

AGENT_NUMERO_COMPTE	Nbre Janv.	Montant (en Ariary)	Nbre Juin	Montant (en Ariary)	Nbre Sept.	Montant (en Ariary)	Nbre Déc.
00009 04100 14402420040 37	169	77 090 731,80	164	82 473 969,00	158	78 385 634,00	-
00009 04300 14827310007 62	126	49 130 541,00	126	53 915 262,20	125	52 436 637,00	-
00009 04400 14402420014 77	120	49 466 237,20	124	53 524 452,80	123	53 037 720,00	-
00009 04100 14402420396 36	101	42 493 817,60	106	46 563 343,40	107	46 794 942,40	-
00009 04600 15098710004 88	69	29 526 425,20	67	30 495 107,20	67	32 147 347,20	-
00009 04100 14402420448 74	42	17 332 512,80	45	19 720 746,20	43	18 817 263,20	-
<b>TOTAL</b>	<b>627</b>	<b>265 040 265,60</b>	<b>632</b>	<b>286 692 880,80</b>	<b>623</b>	<b>281 619 543,8</b>	-

Sources : Extraction des données à partir d'AUGURE, SGSP, SYGECD, SIGFP, SIGTRESOR

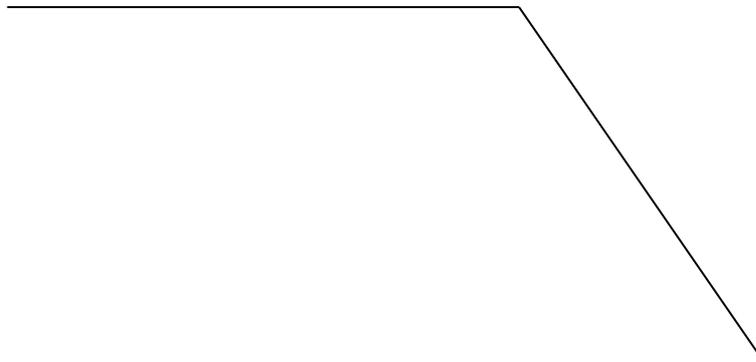
Ces six comptes bancaires se localisent particulièrement dans des agences se trouvant dans la Province de Toamasina, notamment au chef-lieu de District de Mahanoro, Maroantsetra, Mananara Nord et Moramanga. Par ailleurs, chaque compte bancaire reçoit la paie de plusieurs agents différents dont les localités de service sont éparpillées dans la région Est de Madagascar Alaotra-Mangoro et Analanjirofo (soit Toamasina I, Mahanoro, Anosibe Anala, Vatomandry, Antanambao Manampotsy, Amparafaravola et Marolambo).

En 2019, les virements en centaines sur un compte ont été éclatés dans plusieurs comptes avec un maximum de 10 virements par compte :

- sur le compte n ° 00009 04100 14402420040 37 BOA MAHANORO,

Il y a lieu de noter que les bénéficiaires changent d'un mois à l'autre. Le premier mois (janvier 2016), 60 agents sont bénéficiaires. Le second mois (juin 2016), il y a 58 autres bénéficiaires que le premier mois à l'exception du titulaire de l'IM 229.292. Le troisième mois (septembre 2016), 55 autres bénéficiaires que les deux premiers mois sont recensés à l'exception du titulaire de l'IM 281.926.

Le tableau ci-suit présente la liste d'agents bénéficiaires ainsi que le nombre de virements par agent.



**TABLEAU N° 2 - LISTE DES BENEFICIAIRES DES VIREMENTS MULTIPLES SUR LE COMPTE BANCAIRE N°04100 14402420040 37 (BOA MAHANORO)**

janv-16		juin-16		sept-16	
IM	nb	IM	nb	IM	nb
162406	1	229292	1	281926	2
184634	3	229293	3	281928	3
185454	1	229295	3	281942	3
187765	3	229304	3	282081	3
193142	3	229305	3	282090	3
193145	3	229306	3	282092	3
193146	2	230456	3	282102	3
193153	1	232037	3	282148	3
193163	3	232041	3	282149	1
194874	3	232642	3	282150	3
194876	3	232988	3	282152	3
195628	3	233072	3	282153	3
200951	3	233717	3	282155	3
200972	3	234183	3	282157	3
200973	3	234512	3	282185	3
200976	3	234518	3	282187	3
200980	3	235290	3	282189	3
200987	3	236266	3	282191	3
201559	3	236280	3	282194	3
202216	3	237547	2	282201	3
202218	3	237625	3	295464	3
203462	3	238697	3	295467	3
203465	3	238698	3	298290	3
204482	3	239611	3	298884	3
205328	3	244158	3	299011	3
205857	3	244457	3	299033	3
210169	3	245661	3	300000	3
210936	3	245662	3	300001	3
211372	3	246238	3	301904	3
211485	3	247782	3	303263	3
211486	3	249862	3	303829	3
212661	3	250169	3	305683	2
212669	1	251630	3	306513	3
212670	3	255277	3	307802	3
212672	3	257172	3	307805	3
212673	3	274730	3	307806	3
213650	3	274990	3	307816	3
213700	3	274991	3	307823	3
213853	3	274994	3	307830	3
213913	3	277687	3	307832	2
214993	3	277688	3	307838	2
214996	3	277689	3	307841	3
215001	3	277691	2	307849	3
216120	3	277692	1	307850	3
216122	3	277693	3	307851	3
216123	3	277698	3	311715	3
216129	3	277699	3	311716	3
216130	3	277707	3	311720	3
216132	3	277708	3	311727	3
216133	3	277710	3	311729	3
216134	3	277712	3	325759	3
216709	3	277716	3	325798	3
218151	3	277722	3	326792	3
219182	3	277724	3	340272	3
219184	2	277727	1	364399	2
220781	3	277730	3		
226782	3	277732	3		
226935	3	281926	1		
229212	3				
229292	2				
<b>60 pers</b>	<b>169</b>	<b>58 pers</b>	<b>164</b>	<b>55 pers</b>	<b>158</b>

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIGFP, SIGTRESOR

En tout et pour tout, 171 agents ont reçu les 491 virements pendant les trois mois analysés. Les numéros matricules desdites personnes bénéficiaires ne cessent de s'incrémenter.

Pour les cinq autres comptes (BOA 00009), les bénéficiaires sont pratiquement les mêmes dans l'échantillon de trois mois :

- sur le compte n° 04300 14827310007 62- Mananara Nord, il y a 127 bénéficiaires.
- sur le compte n° 04400 14402420014 77- Maroantsetra, il existe 126 bénéficiaires.
- sur le compte n° 04100 14402420396 36- Mahanoro, avec ses 108 bénéficiaires.
- sur le compte n° 04600 15098710004 88- Moramanga, avec 69 bénéficiaires.
- sur le compte n° 04100 14402420448 74- Mahanoro, avec 45 bénéficiaires.

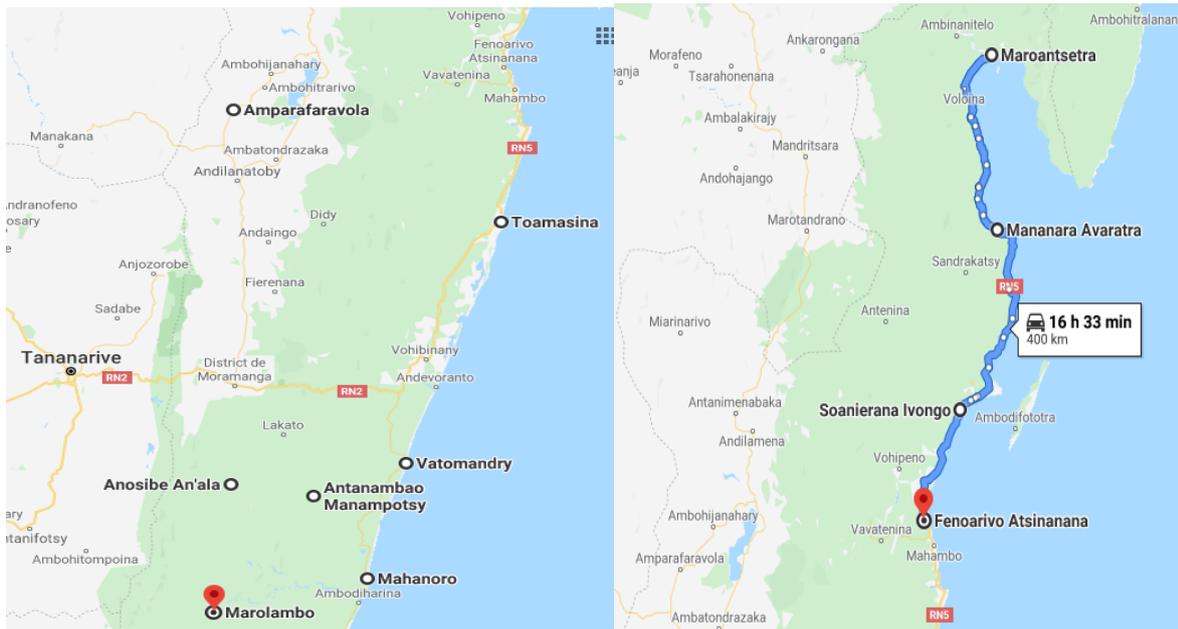
La répartition des bénéficiaires et leurs localités de service sont présentées dans le tableau ci – dessous :

**TABLEAU N° 3- EFFECTIF ET REPARTITION GEOGRAPHIQUE DE LA LOCALITE DE SERVICE DES BENEFICIAIRES DES VIREMENTS MULTIPLES**

Localité de service des agents	Agence de la Banque (BOA 00009) de paiement de solde					
	1440242004 0 37 Mahanoro 04100	1440242044 8 74 Mahanoro 04100	1440242039 6 36 Mahanoro 04100	15098710004 88 Moramanga 04600	14827310007 62 Mananara 04300	14402420014 77 Maroantsetra 04400
Antananarivo			1			
Mahanoro	162		1			
Marolambo	4	1	2	1		
Toamasina I	1					
Anosibe An'ala	1			2		
Vatomandry	1	22	98			
Amparafaravola	1					
Antanambao Manampotsy	1	22	5			
Vohibinany (Brickaville)			1			
Ambatondrazaka				1		
Moramanga				65		
Mananara					126	3
Maroantsetra					1	120
Fenerive Est						2
Soanierana Ivongo						1
<b>TOTAL</b>	<b>171</b>	<b>45</b>	<b>108</b>	<b>69</b>	<b>127</b>	<b>126</b>

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIIGFP, SIGTRESOR

**FIGURE N° 4- CARTOGRAPHIE DES LOCALITES DE SERVICE DES BENEFICIAIRES DES VIREMENTS MULTIPLES**



Au mois de janvier 2020, il a été relevé que 478 agents parmi ceux qui étaient payés dans les virements multiples des 6 comptes précités sont toujours actifs et reçoivent encore une solde pour un montant total de 748 291 371,40 Ariary, pour l'échantillon retenu. Soit un montant annuel estimé à 2 993 165 485,60 Ariary.

**TABLEAU N° 4- EFFECTIF DES BENEFICIAIRES DES VIREMENTS MULTIPLES, CONTINUANT A PERCEVOIR UNE SOLDE EN 2020**

Nombre de bénéficiaires en janvier 2020	Montant de 3mois (Janv – Mars – Nov 2019), en Ariary	Compte sur lequel ils étaient payés en 2016
83	129 891 373,60	00009 04100 14402420396 36
106	173 291 769,20	00009 04100 14402420040 37
111	169 346 856,40	00009 04300 14827310007 62
53	84 761 951,20	00009 04600 15098710004 88
35	55 558 944,40	00009 04100 14402420448 74
90	135 440 476,60	00009 04400 14402420014 77
<b>478</b>	<b>748 291 371,40</b>	

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIGFP, SIGTRESOR

Ces virements multiples devraient nécessiter un contrôle rigoureux de la Banque Centrale en collaboration avec les gestionnaires de comptes des banques primaires pour relever et révéler les risques bancaires.

*b) Paiement non systématique d'agents (cas des titulaires d'IM. 395. XXX)*

Il a été également constaté que les agents du MEN immatriculés entre 395.000 à 395.999 ont reçu leur paie de manière très aléatoire avec des variétés de traitement (soit partiel par rapport à l'effectif, soit total durant certains mois) à partir de janvier 2017. Ce sont des agents recrutés

sur la 4ème vague de FRAM en 2016 au niveau du MEN et rattachés au MEF alors que le MEN les identifie à la DRENETP Vakinankaratra (à Antsirabe).

Depuis leur recrutement, l'insertion de ces agents dans la base AUGURE comporte des irrégularités flagrantes : accès dans la base via un login d'une personne qui ne servait plus le service depuis deux années (matricule 351.327), utilisation simultanée par plusieurs personnes du même login avec une validation antérieure à la saisie, rétablissement des anomalies sus évoquées sans traçabilité, et enfin effacement de toutes les pistes d'audit (traçabilité).

Leur paiement s'est effectué de manière très aléatoire à partir de janvier 2017 :

- si on se réfère au premier trimestre des trois années successives, une dizaine d'agents dans cette tranche ont été régulièrement payés et pour un montant stable et vraisemblable (matricules 395.456 et 395.870) ;
- pour les autres cas, il y a des questions à se poser dont l'existence réelle de ces agents. Primo, certains agents n'ont pas perçu de solde en janvier (matricules 395.360 et 395.372). Secundo, il est logique de s'attendre à un paiement continu en 2018. Cependant, des agents n'ont perçu aucune solde durant le premier trimestre 2018.

Et des variétés de traitement parmi ces agents ont été constatées:

- certains ont été payés normalement le premier trimestre 2019 (de janvier à mars) (matricules 395.014 et 395.994) ;
- certains ont été payés avec un montant qui serait un cumul seulement au mois de mars 2019 : (matricules 395.015, 395.062, 395.081);
- certains n'ont rien perçu durant les premiers trimestres des années 2018 et 2019 à la fois (matricules 395.843, 395.868, 395.995).

Or, selon les règles, à partir de la création de solde, tout agent doit être régulièrement payé à chaque mois durant la durée de son contrat.

Le tableau ci – dessous résume la fréquence et le nombre d'agents payés au cours des années 2017, 2018 et 2019 sur les 989 agents de la série 395XXX:

**TABLEAU N° 5- FREQUENCE DE PAIEMENT DES AGENTS DE LA SERIE 395 XXX**

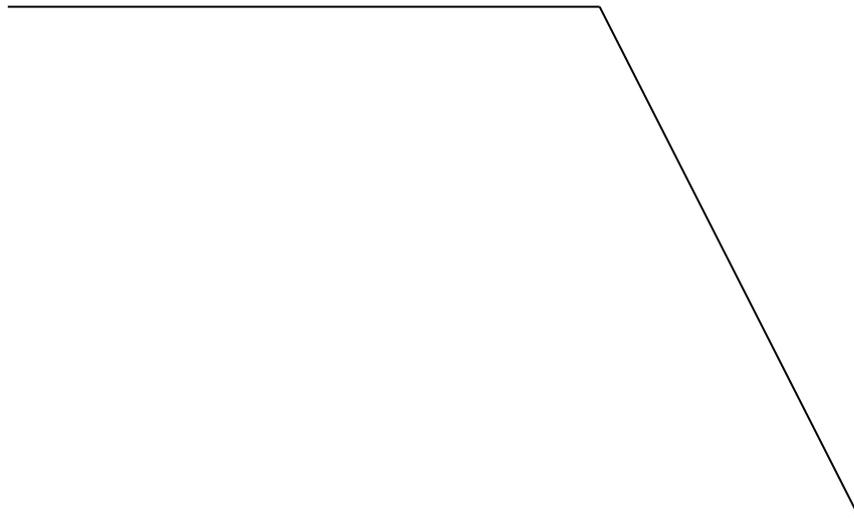
Nombre de fréquence de paiement	Nombre d'agent (sur un échantillon de 7mois)
1 fois	46
2 fois	48
3 fois	46
4 fois	836
5 fois	1
6 fois	1
7 fois	11
<b>Effectif total</b>	<b>989</b>

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIIGFP, SIGTRESOR

Compte tenu des données historiques, le constat de l'existence réelle de ces agents exige une investigation plus approfondie et un contrôle rigoureux puisqu'il ne peut s'agir que de fraudes manifestes pour ces faits constatés anormaux avec un risque très élevé que ces agents soient fictifs. Dans ce cas, si ces agents sont déclarés fictifs, le manque à gagner supporté par l'Etat pour un paiement indu représente 946 936 465,37 Ariary mensuellement, soit un minimum de 11 363 237 584,00 Ariary annuellement.

c) Basculement anormal constaté au niveau du mode de paiement : du virement  
au bon de caisse

En outre, le système permet également de basculer le mode de paiement de la solde par virement bancaire en bon de caisse ce qui est anormal puisque l'Etat a exigé le paiement des dépenses de solde au-dessus d'un seuil fixé par virement bancaire<sup>11</sup> dans le but de réduire le maniement de billets de banque et d'assurer simultanément leur traçabilité. En effet, si le mode de paiement des RHE devrait tendre vers le virement bancaire ; au cours de l'année 2019, il a été observé que 172 agents ont changé leur mode de paiement : de virement bancaire à bon de caisse.



<sup>11</sup>Arrêté n°28429/2016 du 26 décembre 2016 fixant les modalités de paiement des dépenses publiques

**TABLEAU N° 6- BASCULEMENT ANORMAL DE MODE DE PAIEMENT (VIREMENT BANCAIRE A BON DE CAISSE)**

TITRE	TIERCODE	MONTANT	IDTITREMER	TITRE	TIERCODE	MONTANT	IDTITREMER
SLD-19-11-0218927-245	F00218927	718 073	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0207625-1072	F00207625	750 090	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000
SLD-19-11-0222715-18	F00222715	686 784	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0210681-1087	F00210681	816 645	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000
SLD-19-11-0223101-1284	F00223101	731 852	ID-11-19-00-81-9-110-40101-BC-000	SLD-19-11-0212831-1089	F00212831	790 288	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000
SLD-19-11-0235890-112	F00235890	716 027	ID-11-19-00-81-9-110-60101-BC-000	SLD-19-11-0213352-2409	F00213352	843 996	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000
SLD-19-11-0239892-262	F00239892	397 619	ID-11-19-00-71-9-110-50101-BC-000	SLD-19-11-0220364-9	F00220364	708 642	ID-11-19-00-81-9-110-40101-BC-000
SLD-19-11-0260592-5	F00260592	106 325	ID-11-19-01-66-0-110-00000-BC	SLD-19-11-0229365-1294	F00229365	773 218	ID-11-19-00-81-9-110-60101-BC-000
SLD-19-11-0263876-38	F00263876	332 354	ID-11-19-00-41-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0232852-1100	F00232852	761 801	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000
SLD-19-11-0276302-104	F00276302	1 260 107	ID-11-19-00-71-9-110-40101-BC-000	SLD-19-11-0238774-1944	F00238774	7 854 786	ID-11-19-00-81-9-110-40101-BC-000
SLD-19-11-0277308-192	F00277308	535 948	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000	SLD-19-11-0245226-3442	F00245226	743 653	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0282318-43	F00282318	656 468	ID-11-19-00-21-9-110-00000-BC-116	SLD-19-11-0249498-5253	F00249498	741 134	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0288661-7	F00288661	99 866	ID-11-19-01-66-0-110-00000-BC	SLD-19-11-0257082-103	F00257082	862 080	ID-11-19-00-71-9-110-40101-BC-000
SLD-19-11-0289921-1243	F00289921	457 835	ID-11-19-00-81-9-110-60101-BC-000	SLD-19-11-0275005-57	F00275005	1 308 843	ID-11-19-00-71-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0296403-97	F00296403	580 500	ID-11-19-00-71-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0284188-4560	F00284188	2 999 211	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0310894-14	F00310894	138 823	ID-11-19-01-66-0-110-00000-BC	SLD-19-11-0290493-354	F00290493	498 307	ID-11-19-00-81-9-110-40101-BC-000
SLD-19-11-0314770-517	F00314770	440 862	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000	SLD-19-11-0292482-1136	F00292482	528 717	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000
SLD-19-11-0324923-39	F00324923	608 949	ID-11-19-00-02-0-000-00000-BC	SLD-19-11-0304867-137	F00304867	2 531 634	ID-11-19-00-71-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0334198-207	F00334198	621 740	ID-11-19-00-71-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0305535-1584	F00305535	378 020	ID-11-19-00-81-9-110-10101-BC-000
SLD-19-11-0362576-1901	F00362576	571 584	ID-11-19-00-81-9-110-10101-BC-000	SLD-19-11-0309532-622	F00309532	387 999	ID-11-19-00-14-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0366808-1964	F00366808	336 058	ID-11-19-00-81-9-110-60101-BC-000	SLD-19-11-0313358-1433	F00313358	465 599	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000
SLD-19-11-0367955-2128	F00367955	450 692	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0321842-948	F00321842	1 224 299	ID-11-19-00-71-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0388348-3672	F00388348	471 595	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0344706-32	F00344706	521 511	ID-11-19-00-71-9-110-40101-BC-000
SLD-19-11-0394443-2579	F00394443	459 595	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000	SLD-19-11-0359972-2272	F00359972	765 400	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0400416-202	F00400416	471 415	ID-11-19-00-81-9-110-60101-BC-000	SLD-19-11-0361694-509	F00361694	444 262	ID-11-19-00-81-9-110-20101-BC-000
SLD-19-11-0400486-1381	F00400486	445 672	ID-11-19-00-81-9-110-60101-BC-000	SLD-19-11-0362283-448	F00362283	439 366	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0413278-384	F00413278	438 672	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0382393-40	F00382393	434 505	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000
SLD-19-11-0417093-1333	F00417093	381 672	ID-11-19-00-81-9-110-10101-BC-000	SLD-19-11-0399513-289	F00399513	413 672	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000
SLD-19-11-0M00220-14	F00M00220	397 978	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0399859-200	F00399859	471 415	ID-11-19-00-81-9-110-60101-BC-000

TITRE	TIERCODE	MONTANT	IDTITREMER	TITRE	TIERCODE	MONTANT	IDTITREMER
SLD-19-11-0M00791-85	F00M00791	1 975 742	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0400379-2364	F00400379	405 415	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0M01379-86	F00M01379	1 451 002	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0405035-72	F00405035	521 439	ID-11-19-00-36-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0M05626-129	F00M05626	1 257 839	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0413279-211	F00413279	438 672	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000
SLD-19-11-0M05670-109	F00M05670	2 811 574	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0M04514-160	F00M04514	749 443	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC
SLD-19-11-0M07483-285	F00M07483	806 693	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0M05893-252	F00M05893	1 030 041	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC
SLD-19-11-0M07493-286	F00M07493	896 056	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0M06449-222	F00M06449	903 849	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC
SLD-19-11-0M08817-73	F00M08817	1 320 041	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0M09328-326	F00M09328	2 417 184	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC
SLD-19-11-0M09164-87	F00M09164	1 232 899	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0M12307-329	F00M12307	2 420 078	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC
SLD-19-11-0M10186-16	F00M10186	896 897	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0M12363-332	F00M12363	747 789	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC
SLD-19-11-0M12226-327	F00M12226	1 779 308	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0M12430-335	F00M12430	762 619	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC
SLD-19-11-0M12289-328	F00M12289	2 488 663	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0M14092-131	F00M14092	581 504	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC
SLD-19-11-0M15822-19	F00M15822	1 451 853	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0211094-156	F00211094	783 380	ID-11-19-00-81-9-110-40101-BC-000
SLD-19-11-1288524-376	F01288524	1 033 958	ID-11-19-00-41-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0212486-2142	F00212486	759 346	ID-11-19-00-81-9-110-10101-BC-000
SLD-19-11-0187333-496	F00187333	6 049 601	ID-11-19-00-14-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0213627-2527	F00213627	765 313	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000
SLD-19-11-0210667-15	F00210667	706 202	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000	SLD-19-11-0220959-3479	F00220959	712 570	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000
SLD-19-11-0215852-1432	F00215852	651 766	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0221057-143	F00221057	615 552	ID-11-19-00-71-9-110-60101-BC-000
SLD-19-11-0216633-1435	F00216633	600 567	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0223561-3045	F00223561	520 431	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000
SLD-19-11-0218881-1436	F00218881	715 492	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0227489-2528	F00227489	715 704	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000
SLD-19-11-0219593-589	F00219593	774 059	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000	SLD-19-11-0229106-11	F00229106	761 076	ID-11-19-00-81-9-110-40101-BC-000
SLD-19-11-0220409-3041	F00220409	709 074	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0232625-534	F00232625	740 888	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000
SLD-19-11-0220965-3480	F00220965	730 731	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0233478-370	F00233478	780 913	ID-11-19-00-81-9-110-60101-BC-000
SLD-19-11-0222673-1118	F00222673	488 028	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0235435-23	F00235435	726 441	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000
SLD-19-11-0232961-1102	F00232961	733 432	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000	SLD-19-11-0239920-1448	F00239920	677 004	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000
SLD-19-11-0234376-2529	F00234376	599 653	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000	SLD-19-11-0242430-4305	F00242430	793 791	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0236209-4304	F00236209	776 953	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0262638-4	F00262638	507 409	ID-11-19-00-52-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0244003-4639	F00244003	784 107	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0269591-7	F00269591	2 208 098	ID-11-19-00-21-9-110-00000-BC-115
SLD-19-11-0244157-4657	F00244157	751 884	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0275874-40	F00275874	656 468	ID-11-19-00-21-9-110-00000-BC-116

TITRE	TIERCODE	MONTANT	IDTITREMER	TITRE	TIERCODE	MONTANT	IDTITREMER
SLD-19-11-0255309-102	F00255309	434 965	ID-11-19-00-61-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0276045-36	F00276045	1 309 797	ID-11-19-00-71-9-110-20101-BC-000
SLD-19-11-0273693-908	F00273693	549 354	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0280108-14	F00280108	1 263 094	ID-11-19-00-71-9-110-40101-BC-000
SLD-19-11-0278345-1953	F00278345	534 182	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0281977-512	F00281977	527 248	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000
SLD-19-11-0297506-267	F00297506	486 390	ID-11-19-00-83-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0284890-864	F00284890	851 954	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0300178-5180	F00300178	726 514	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0285189-29	F00285189	476 270	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000
SLD-19-11-0310549-57	F00310549	488 836	ID-11-19-00-81-9-110-20101-BC-000	SLD-19-11-0287728-5936	F00287728	807 546	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0315070-2668	F00315070	588 536	ID-11-19-00-81-9-110-10101-BC-000	SLD-19-11-0292437-13	F00292437	14 996 974	ID-11-19-00-21-9-110-00000-BC-116
SLD-19-11-0315080-2669	F00315080	498 706	ID-11-19-00-81-9-110-10101-BC-000	SLD-19-11-0296426-4384	F00296426	782 801	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0330001-6070	F00330001	713 034	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0300239-38	F00300239	324 142	ID-11-19-00-71-9-110-20101-BC-000
SLD-19-11-0330261-42	F00330261	285 761	ID-11-19-00-76-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0300834-138	F00300834	525 841	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0344528-159	F00344528	1 417 730	ID-11-19-00-75-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0308811-2160	F00308811	453 883	ID-11-19-00-81-9-110-10101-BC-000
SLD-19-11-0360910-2277	F00360910	582 051	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0325509-2483	F00325509	471 816	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0363162-444	F00363162	559 885	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000	SLD-19-11-0330133-207	F00330133	376 568	ID-11-19-00-41-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0365673-4396	F00365673	577 447	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0336348-17	F00336348	66 961	ID-11-19-01-66-0-110-00000-BC
SLD-19-11-0380076-1814	F00380076	413 762	ID-11-19-00-81-9-110-10101-BC-000	SLD-19-11-0362927-409	F00362927	606 728	ID-11-19-00-81-9-110-60101-BC-000
SLD-19-11-0380080-2137	F00380080	574 584	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0363103-435	F00363103	452 968	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000
SLD-19-11-0382591-1202	F00382591	476 599	ID-11-19-00-81-9-110-40101-BC-000	SLD-19-11-0366102-733	F00366102	446 148	ID-11-19-00-81-9-110-60101-BC-000
SLD-19-11-0390890-18	F00390890	511 771	ID-11-19-00-15-9-110-00000-BC-000	SLD-19-11-0370981-1451	F00370981	461 782	ID-11-19-00-81-9-110-60101-BC-000
SLD-19-11-0395658-269	F00395658	434 608	ID-11-19-00-81-9-110-10101-BC-000	SLD-19-11-0372525-1120	F00372525	606 728	ID-11-19-00-81-9-110-60101-BC-000
SLD-19-11-0398457-1040	F00398457	426 672	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000	SLD-19-11-0376732-101	F00376732	418 762	ID-11-19-00-81-9-110-50101-BC-000
SLD-19-11-0415466-515	F00415466	361 762	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0393007-229	F00393007	345 115	ID-11-19-00-71-9-110-30101-BC-000
SLD-19-11-0M01878-108	F00M01878	702 487	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0395084-2351	F00395084	405 415	ID-11-19-00-81-9-110-00000-BC-000
SLD-19-11-0M02832-325	F00M02832	888 722	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0395713-338	F00395713	446 415	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000
SLD-19-11-0M12309-330	F00M12309	1 087 588	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0398013-1360	F00398013	438 672	ID-11-19-00-81-9-110-40101-BC-000
SLD-19-11-0M12339-331	F00M12339	1 567 415	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0398032-1829	F00398032	405 608	ID-11-19-00-81-9-110-10101-BC-000
SLD-19-11-0M12855-161	F00M12855	1 962 501	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0419907-1540	F00419907	386 672	ID-11-19-00-81-9-110-10101-BC-000
SLD-19-11-0M13288-130	F00M13288	591 274	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0M01524-324	F00M01524	888 722	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC
SLD-19-11-0M15231-18	F00M15231	545 224	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0M05019-15	F00M05019	5 701 939	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC
SLD-19-11-0203370-91	F00203370	747 447	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0M12391-333	F00M12391	888 722	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC
SLD-19-11-0205079-1804	F00205079	744 078	ID-11-19-00-81-9-110-30101-BC-000	SLD-19-11-0M12419-334	F00M12419	888 722	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC
SLD-19-11-0M16321-253	F00M16321	685 734	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0M14233-224	F00M14233	710 686	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC
SLD-19-11-0M17441-225	F00M17441	671 392	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC	SLD-19-11-0M15545-308	F00M15545	2 803 468	ID-11-19-00-12-9-110-00000-BC

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGEC, SIGFP, SIGTRESOR

## 1.2. CARENCES TECHNIQUES SE REPERCUTANT SUR LES DONNEES

Les défaillances constatées dans les procédures et les systèmes se répercutent irréfutablement sur la fiabilité et la pertinence des données et informations. La qualité des informations est un paramètre très important pour rendre le système opérant et fiable. En principe, les données sont introduites ou créées une seule fois dans la base et sans doublon, et ce depuis le recrutement (création de matricule et de solde), jusqu'au paiement de la solde. Une fois en service, un agent doit recevoir sa paie systématiquement et mensuellement. En outre, compte-tenu du traitement progressif et séquentiel de la paie d'une base à une autre, il devrait y avoir une identité parfaite des effectifs et des montants de solde au début et à la fin du processus sans déperdition ni rajout en cours de route.

Avec l'inexistence de contrôles automatiques et de contrôle d'intégrité, la cohérence des données entre systèmes est aujourd'hui incertaine et se traduit par :

- le non-respect des formats (alphanumérique, numérique, alphabétique, nombre de caractères etc.). A titre d'illustration, le système permet de saisir des caractères alphabétiques dans des champs censés ne contenir que des caractères numériques ;
- l'existence de données invalides/redondantes ou des champs vides (champs obligatoires avec format de données) : le remplissage des champs correspondant aux données permanentes (numéro matricule à 6 chiffres, numéro de la carte nationale d'identité à 12 chiffres, des noms et prénoms de l'agent ainsi que de ses parents, de sa date de naissance, de sa date de début de contrat etc.) devant être immuables ne sont pas obligatoires donnant la possibilité d'insérer dans les différentes tables, des informations différentes, dans des champs identiques, pour un même agent.

Ne citons que les cas :

- d'attribution de matricules multiples et invraisemblables à un même agent ou changement de matricule dans le temps

**TABLEAU N° 7- ILLUSTRATION DES AGENTS AYANT DES MATRICULES MULTIPLES ET INVRAISEMBLABLES**

CIN	Matricule	Date de début de contrat	Observations
101.212.120.254	87.049		
	287.049		
101.241.054.213	231.147	21/06/1985	espacement de 9 ans
	231.148	21/06/1994	
101.241.031.664	146.731	01/01/1983	Cinq chiffres identiques placés dans les mêmes positions.
	146.781		
501071008701	183.112		
	283.112		
301.991.052.566	202.952	01/10/1997	Le 2 <sup>ème</sup> numéro matricule (incrémenté de 10.325), 16ans avant la 1 <sup>ère</sup> immatriculation
	213.277	01/10/1981	
406.991.006.772	194.375	01/12/1980	Cinq chiffres identiques placés à des positions différentes

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIGFP, SIGTRESOR

**TABLEAU N° 8- ILLUSTRATION DU CHANGEMENT DE NOM D'UN AGENT DANS LE TEMPS**

IM	Titulaire de matricule par période (janv., juin, sept., déc.)	2016				2017				2019
		Janv.	Juin	Sept.	Déc.	Janv.	Juin	Sept.	Déc.	
314.781	RAKO...L	X			X	X	X	X	X	X
	RAND... H N		X	X						
259.233	RAHAJA... T		X			X				X
	RAKOTO... JP		X							
303.052	RANA... D S		X			X				X
	RAVELO... NM		X							
319.861	RAKOTO... T (JA)		X			X				X
	RAMEL... C R		X							

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIGFP, SIGTRESOR

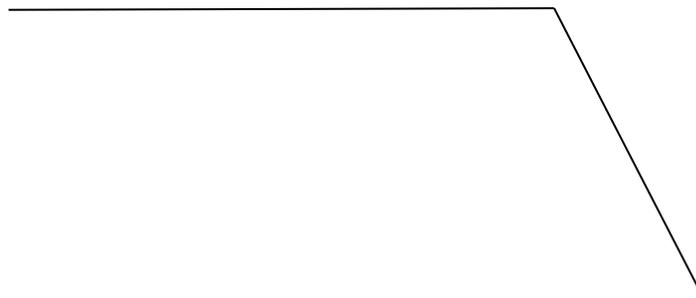
- le rattachement de numéro CIN multiples à un même agent

**TABLEAU N° 9- ILLUSTRATION DES AGENTS AYANT DES NUMEROS DE CIN MULTIPLES DANS DEUX TABLES**

NOMS et PRENOMS	Numéro de la carte nationale d'identité	
	Table « T_IMMAT »	Table « T_AGENT »
MANGA... E. R.	301 991 028 971	301 091 028 971
RAS...JY	410 302 011 254	110 302 011 254
VONY... R	301 991 048 241	301 991 041 248
RAZA... T	712 992 004 29*	712 992 004 779
COL...S	508 992 960 082	508 992 010 082

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIIGFP, SIGTRESOR

(\*) Invalide : 11 chiffres



- La possibilité de saisir une date de naissance invalide ou ultérieure à la date de recrutement ou à la date de saisie

**TABLEAU N° 10- ILLUSTRATION DES AGENTS AYANT DES DATES DE NAISSANCES DIFFERENTES DANS DEUX TABLES**

NOMS et PRENOMS	Date de naissance dans	
	T_IMMAT	T_AGENT
RALALA... J	27/05/0063	—
RAVE... A	17/09/1957	31/08/1961
RAN... L M	29/07/1960	29/07/1961
RAZA... H	05/07/1954	28/12/1956
MAN... S	25/08/1960	25/08/1966
AINA... R P	25/03/1965	25/03/1967
NDREM...	09/04/1978	25/02/1979
RAJAO... R R	01/09/1955	25/01/1957
KEM... L	19/07/1960	19/07/1963
RAZA... B	14/07/1953	14/07/1959
RAL...	14/03/1958	14/03/1965
RAS... H	11/07/1960	11/07/1961
MAM...	05/07/1977	05/07/1975
RAN...N	01/07/1959	04/06/1960
RABE... A	03/09/1968	03/09/1963
RABEA... J A	03/07/1953	03/07/1957
RAZA... E	01/09/1940	01/06/1960
RAKOTO... A	05/05/1960	01/01/1968
RAVE... B A	01/01/1960	01/01/1962
FOV... J P	01/01/1952	01/01/1958
SOU... B A	30/12/1938	01/01/1939

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIIGFP, SIGTRESOR

La véritable existence de l'agent et/ou de l'effectivité du service ne sont pas avérées. Toutes ces anomalies posent des doutes sur l'inexistence d'une manipulation volontaire vers une tentative de fraudes.

La possibilité de révision après validation finale dans le système : pour toutes les RHE en général, et les structures spécifiques en particulier (parlement, budgets annexes, etc.), un état est édité pour une vérification au niveau de l'entité concernée. En cas d'anomalies identifiées, le montant à rectifier est mentionné en rouge sur ledit état en chiffre et en lettres. Les anomalies ne sont pas systématiquement ajustées dans la base. Ce qui entraîne un écart entre la version papier imprimée et les données dans la base.

Les bases de données de la gestion des ressources humaines de l'Etat sont éparpillées. Actuellement, il existe 35 bases nationales dont 13 au niveau central et une par région pour les 22 régions. Cela entraîne une difficulté d'accès aux bases tant en termes de consultation qu'en termes d'exploitation.

Dans les 5 300 tables existantes dans la base, la plupart sont dupliquées et redondantes. La question se pose sur l'utilité de certaines duplications et les ressaisies. Cette situation impacte la lourdeur du système, la fiabilité, la qualité et la pertinence des données. Or, un système de gestion intégrée signifie la recherche, à partir d'une seule saisie de données, d'un rapprochement automatique avec les autres données au sein du système en général. Il existe

également une possibilité de manipulation manuelle d'une base source ou d'une table intermédiaire.

A titre d'illustration, le jeudi 3 Octobre 2019, l'équipe d'audit a constaté lors de la première mission que le login « matricule 351.327 » (login d'une personne qui ne travaillait plus dans le service) a été utilisé pour introduire des données afférentes aux matricules de la série 395XXX (4ème vague de recrutement de FRAM). En effet, il a été constaté à travers les adresses IP que plusieurs opérateurs de saisie ont utilisé simultanément le même login pour faire entrer les données comme le démontre le tableau ci-après :

**TABLEAU N° 11- CONNEXION SIMULTANEE SUR LE MEME LOGIN IM 351.327**

B	C	D	E	F
LOGI	ROI	ADRESSE_MAC	DATE INTERVENTION	ADRESSE IP
351327		44-8A-5B-20-D3-D4	déc/12/2017 08:46:32 AM	169.254.37.42
351327		44-8A-5B-20-D3-D4	déc/13/2017 07:37:06 AM	169.254.37.42
351327		44-8A-5B-20-D3-D4	déc/13/2017 07:48:29 AM	169.254.37.42
351327		44-8A-5B-20-D3-D4	déc/13/2017 08:04:31 AM	192.9.200.211
351327		44-8A-5B-20-D3-D4	déc/13/2017 09:27:57 AM	192.9.200.211
351327		44-8A-5B-20-D3-D4	déc/13/2017 02:12:52 PM	192.9.200.211
351327		44-8A-5B-20-D3-D4	déc/14/2017 06:58:59 AM	192.9.200.211
351327		44-8A-5B-20-D3-D4	déc/14/2017 07:17:00 AM	192.9.200.211
1351327		ERROR_FORMAT	mars/05/2018 08:43:02 AM	192.9.200.231
1351327		ERROR_FORMAT	mars/05/2018 02:50:37 PM	192.9.200.231
1351327		ERROR_FORMAT	mars/12/2018 10:24:55 AM	192.9.200.153
1351327		ERROR_FORMAT	mars/12/2018 10:25:43 AM	192.9.200.153

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIGFP, SIGTRESOR

Toutes ces anomalies résultent de développement à vue d'application en l'absence du schéma directeur et des cahiers de charges de l'AUGURE. En effet, plusieurs applications et plateformes gravitent actuellement autour d'AUGURE (SGSP, SYGECD, etc) et la séparation des tâches incompatibles n'est pas respectée (conception et développement, utilisation, assistance/conseil ou monitoring).

Ces pratiques présentent des risques d'erreurs et exposent à une possibilité de manipulations frauduleuses sans traçabilité, générant des risques de fraudes ainsi que de pertes financières considérables.

### **1.3.EFFECTIFS DIFFICILES A MAITRISER**

L'effectif de RHE est un paramètre important dans l'évaluation et l'exécution de la solde. Normalement, l'effectif et la solde attribués aux agents doivent être identiques périodiquement dans toutes les phases de traitement séquentiel dans les quatre applications :

- pour le recrutement : AUGURE (fonctionnaires) ou SYGECD (ECD);
- pour le calcul de la solde SGSP (fonctionnaires) ou SYGECD (ECD);
- pour l'engagement de dépenses, liquidation et mandatement (phase administrative, point de départ des dépenses réelles de l'Etat) : SIIGFP;
- pour le paiement (phase comptable, point de sortie de denier public) : SIGTRESOR.

En réalité, tout processus de paie part de la base de SGSP (et de SYGECD), même avant l'existence d'AUGURE. Mais la question qui se pose est de s'assurer que les systèmes contiennent à leur niveau respectif les données nécessaires et suffisantes de manière exhaustives, sans retranchement ni rajout.

Or, des écarts sont constatés en termes d'effectifs démontrant une intervention manuelle dans le traitement séquentiel inter système et exposent à des risques financiers significatifs.

### 1.3.1. Ecarts pour les fonctionnaires

Des écarts inter système significatifs ont été constatés entre (i) les agents au poste (dans AUGURE) et les paies calculés (dans SGSP) ; (ii) les paies calculées (dans SGSP) et les paies engagées (dans SIIGFP) ; (iii) les paies engagées (dans SIIGFP) et les paies payées (dans SIGTRESOR).

#### a) Ecarts entre AUGURE et SGSP, principale source d'hémorragie financière

L'équipe d'AUGURE MEF/FOP a procédé à la vérification des données à travers le rapprochement réalisé pendant la période d'Août-novembre 2019. L'écart entre AUGURE et SGSP signifie qu'il y a certains agents que le MEF a intégrés dans le calcul de la paie (SGSP) mais leurs postes de service effectif/SOA ne sont pas retracés par le Ministère-employeur (AUGURE).

Avant de comparer, il y a lieu de ramener sur une base identique en intégrant les entités dont l'effectif de fonctionnaires n'est pas inclus dans AUGURE. La mission a appliqué sur l'écart d'effectif le salaire moyen estimé par expertise pour apprécier le risque potentiel par mois.

**TABLEAU N° 12- IMPACT FINANCIER POTENTIEL MENSUEL DES ECARTS D'EFFECTIF DES FONCTIONNAIRES**

Fonctionnaires	EFFECTIF		ECARTS ET RISQUES		
	AUGURE	SGSP	Nombre	Salaire moyen (en Ariary)	Risque potentiel (en Ariary)
<b>Dans AUGURE</b>	142 342				
<b>Hors AUGURE*</b>					
* Parlement					
- Sénat	552				
- Assemblée Nationale	565				
* Forces Armées					
- MDN	14 008				
- SEG	15 923				
<b>TOTAL (PAR MOIS)</b>	<b>173 390</b>	<b>182 573</b>	<b>9 183</b>	<b>749 600</b>	<b>6 883 576 800</b>

(\*) Source SGSP

#### b) Ecarts entre SGSP et SIIGFP

Un petit écart (6) a été constaté pour les fonctionnaires entre les deux systèmes SGSP et SIIGFP, i.e. des agents dont la solde a été évaluée (SGSP) mais n'a pas été engagée.

**TABLEAU N° 13- ECARTS D'EFFECTIF ET SOLDE DES FONCTIONNAIRES ENTRE SGSP ET SIGFP**

Entité	Effectif dans		Ecart	
	SGSP	SIGFP	Nombre	Montant (en Ariary)
SENAT (***)	552	550	-2	- 3 509 011,20
MINISTERE DES FORCES ARMEES (**)	14 008	14006	-2	- 4 203 423,40
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET (*)	10085	10083	-2	- 301 532,00
<b>Total des écarts des effectifs de fonctionnaires dans SGSP et SIGFP</b>			<b>-6</b>	

(\*) Matricules 239.429 et M04161 (\*\*) Matricules OM13170 et OM11626 (\*\*\*) Matricules 312.731 et 249.478

Cependant, quatorze militaires (autre que les deux susmentionnés) figurent simultanément dans les deux bases avec des montants différents. SIIGFP enregistre systématiquement un montant supérieur, donc une dépense engagée dépassant la dépense calculée dans SGSP.

c) Ecarts entre SIIGFP et SIGTRESOR

Quant aux agents payés au niveau du TRESOR (phase comptable), au lieu d'avoir une égalité parfaite avec la phase administrative (SIIGFP), des écarts ont été constatés :

- 173 fonctionnaires prévus être payés par billettage ont été engagés dans SIIGFP mais n'étaient pas retracés dans SIGTRESOR

**TABLEAU N° 14- SOLDE DE FONCTIONNAIRE ENGAGEE DANS SIGFP MAIS HORS SIGTRESOR (PAIEMENT PREVU PAR BILLETAGE)**

Code	ENTITE	Paiement prévu par billettage	
		Nb	Montant (en Ariary)
03	ASSEMBLEE NATIONALE	2	1 099 613
14	MINISTERE DE L'INTERIEUR	3	1 253 689
15	MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE	108	77 647 354
16	MINISTERE DE LA JUSTICE	24	18 686 373
21	MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	27	28 663 203
81	MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ET DE L'EDUCATION DE BASE	9	5 060 469
<b>TOTAL (annexe 25 du rapport d'expertise)</b>		<b>173</b>	<b>132 410 701</b>

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIGFP, SIGTRESOR

- Trois fonctionnaires du MENTP dont la solde a été engagée dans SIIGFP n'étaient pas retracés dans SIGTRESOR (mode de paiement prévu par virement bancaire).

**TABLEAU N° 15- SOLDE DE FONCTIONNAIRE ENGAGEE DANS SIGFP MAIS HORS SIGTRESOR (PAIEMENT PREVU PAR VIREMENT BANCAIRE)**

Code	ENTITE	Paiement prévu par Virement	
		Nb	Montant (en Ariary)
81	MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ET DE L'EDUCATION DE BASE	3	1 520 929
<b>TOTAL</b>		<b>3</b>	<b>1 520 929</b>

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIGFP, SIGTRESOR

d) Engagement de solde de montant nul

L'ordonnateur de la solde a engagé une solde nulle pour quelques agents de plusieurs structures, avec une prévision de mode de règlement (virement ou bon de caisse).

**TABLEAU N° 16- EFFECTIF DES ENGAGEMENTS DE SOLDE DE FONCTIONNAIRES EN MONTANTS NULS**

ENTITES		Nb de virement	Nb de BC	TOTAL des NULS
01	PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	2	-	2
14	MINISTERE DE L'INTERIEUR	1	-	1
15	MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE	3	-	3
16	MINISTERE DE LA JUSTICE	3	-	3
21	MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	2	-	2
34	MINISTERE DE L'INDUSTRIALISATION ET DE L'ARTISANAT	1	-	1
43	MINISTERE DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES	2	1	3
44	MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT	1	-	1
66	MINISTERE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	1	-	1
71	MINISTERE DE LA SANTE	4	1	5
75	MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	2	-	2
76	MINISTERE DE LA POPULATION ET DE LA CONDITION FEMININE ET DE L'ENFANCE	1	-	1
81	MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ET DE L'EDUCATION DE BASE	18	27	45
83	MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	1	-	1
<b>TOTAL</b>		<b>42</b>	<b>29</b>	<b>71</b>

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIGFP, SIGTRESOR

### 1.3.2. Ecarts pour le cas des ECD

Aux lieu et place d'AUGURE et de SGSP pour les fonctionnaires, SYGECD traite le recrutement et le calcul de solde des agents ECD. Compte tenu de l'instabilité de l'emploi exigeant un renouvellement périodique de contrat (annuel ou tous les 2ans), la paie des ECD accuse systématiquement un retard. Tout au long de l'année, au premier trimestre au moins comme en fin d'année, l'analyse de la paie des ECD exige une période assez longue à cause des rappels et de décalage de mois entre l'engagement et le paiement.

Ces situations démontrent bien que le risque en termes d'existence réelle de l'agent, de l'effectivité de son service et de la matérialité de sa paie n'est pas négligeable. L'accord de poste budgétaire émane uniquement du MEF si les demandes proviennent de toutes les entités publiques, y compris la Présidence de la République.

a) Ecarts entre recrutement et calcul de solde dans SYGECD

Un écart d'effectif de 4.802 agents a été constaté dans SYGECD :

- trois entités disposant d'ECD présentent un effectif identique (Tableau n°18) ;
- treize structures présentent un risque réel avec ses 2623 agents (écart positif) non identifiés dans le recrutement mais à qui on a préparé la solde (Tableau n°19);

- quatorze structures présentent un risque potentiel avec ses 2179 agents (écart négatif) dans la base de recrutement mais sans calcul de solde (Tableau n°20).

**TABLEAU N° 17- IMPACT FINANCIER MENSUEL DES ECARTS D’EFFECTIF DES ECD**

Impact financier mensuel des écarts	ECARTS ET RISQUES		
	Nombre	Salaire moyen (en Ariary)	Risque potentiel (en Ariary)
<b>Risque réel</b>	2623	287.918	755 208 914
<b>Risque potentiel</b>	2179	287.918	627 373 322
<b>TOTAL (par mois)</b>	<b>4802</b>		<b>1 382 582 236</b>

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIIGFP, SIGTRESOR

Soit un risque total annuel de 16.590.986.832 Ariary, décomposé en :

- un risque réel de 9 062 506 968 Ar ;
- un risque potentiel de 7 528 479 864 Ar.

**TABLEAU N° 18- EGALITE D’EFFECTIF D’ECD DANS LE RECRUTEMENT ET LE CALCUL DE SOLDE**

Code	Ministère	AUGURE/SGSP
11	MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	79
32	MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES	174
66	MINISTERE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	6

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIIGFP, SIGTRESOR

**TABLEAU N° 19- ECARTS D’EFFECTIF D’ECD NON RECRUTES AVEC CALCUL DE SOLDE**

Code	Ministère	AUGURE	SGSP	ECART
01	PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	183	236	53
12	MINISTERE DES FORCES ARMEES	621	626	5
13	SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA GENDARMERIE	19	371	352
16	MINISTERE DE LA JUSTICE	495	512	17
23	MINISTERE DU BUDGET ET DU DEVELOPPEMENT DES PROVINCES AUTONOMES		1199	1199
35	MINISTERE DU TOURISME		152	152
43	MINISTERE DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES		24	24
53	MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES MINES ET DU PETROLE		261	261
62	MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA VILLE		217	217
63	MINISTERE DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE		130	130
76	MINISTERE DE LA POPULATION ET DE LA CONDITION FEMININE ET DE L'ENFANCE	207	222	15
83	MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE		29	29
86	MINISTERE DE L'INFORMATION, DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION		169	169
<b>TOTAL</b>				<b>2623</b>

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIIGFP, SIGTRESOR

**TABLEAU N° 20- ECARTS D'EFFECTIF D'ECD RECRUTES SANS CALCUL DE SOLDE**

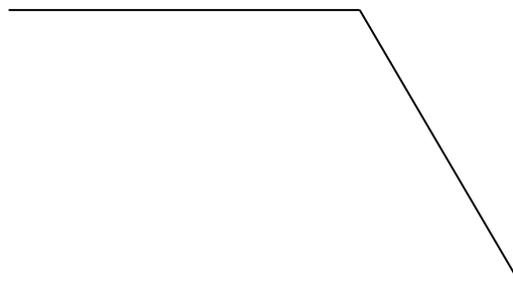
Code	Ministère	AUGURE	SGSP	ECART
05	PRIMATURE	166	162	-4
14	MINISTERE DE L'INTERIEUR	306	222	-84
15	MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE	49	47	-2
21	MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	1136	193	-943
34	MINISTERE DE L'INDUSTRIALISATION ET DE L'ARTISANAT	265	252	-13
37	MINISTERE DE LA COMMUNICATION	455	296	-159
41	MINISTERE DE L'AGRICULTURE	732	613	-119
44	MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT	215	198	-17
51	MINISTERE DE L'ENERGIE ET DES MINES	309	305	-4
61	MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS	722	76	-646
71	MINISTERE DE LA SANTE	385	324	-61
75	MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	455	374	-81
81	MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ET DE L'EDUCATION DE BASE	42	0	-42
84	MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	52	48	-4
<b>TOTAL</b>				<b>-2179</b>

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIGFP, SIGTRESOR

*b) Ecarts entre calcul de solde dans SYGECD et SIIGFP*

Six ministères – issus des secteurs sociaux (santé, éducation et enseignement supérieur) et les forces armées (MDN, SEG), sans oublier le MFOPTLS – ont engagé dans SIIGFP la totalité de solde calculée dans SYGECD. La Cour peut déduire que ce sont les structures qui gèrent elles-mêmes les RHE ou ayant développé leur application propre.

Quant au reste des structures, il n'y a eu que des écarts négatifs signifiant que la solde engagée ne recouvre pas la totalité des agents dans SYGECD (engagement partiel).



**TABEAU N° 21- ECARTS ENTRE SYGECD ET SIIGFP**

CODE	MINISTERE	EFFECTIF		ECART	
		SYGECD	SIIGFP	Nombre	Montant
11	MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	79		-79	-22 108 983
14	MINISTERE DE L'INTERIEUR	222	191	- 31	-8 304 420
21	MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	193	190	- 3	-794 277
23	MINISTERE DU BUDGET ET DU DEVELOPPEMENT DES PROVINCES AUTONOMES	1 199	1 119	- 80	-24 087 524
35	MINISTERE DU TOURISME	152	148	- 4	-1 057 323
37	MINISTERE DE LA COMMUNICATION	296	236	- 60	- 17 140 478
41	MINISTERE DE L'AGRICULTURE	613	452	- 161	- 45 096 683
43	MINISTERE DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES	24	23	1	- 287 067
44	MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT	198	180	- 18	- 5 382 489
51	MINISTERE DE L'ENERGIE ET DES MINES	305	296	- 9	-2 384 723
53	MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES MINES ET DU PETROLE	261	240	- 21	- 7 056 653
62	MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA VILLE	217	177	- 40	- 10 983 476
63	MINISTERE DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE	130	124	- 6	- 1 652 767
75	MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	374	351	- 23	- 6 905 972
76	MINISTERE DE LA POPULATION ET DE LA CONDITION FEMININE ET DE L'ENFANCE	222	211	- 11	-3 339 499
86	MINISTERE DE L'INFORMATION, DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION	169	150	- 19	- 5 523 459
<b>TOTAL</b>		<b>6 226</b>	<b>5 660</b>	<b>- 566</b>	<b>- 162 105 793</b>

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIGFP, SIGTRESOR

Mis à part le cas du MAE où aucune solde d'ECD n'a été engagée, les cas possibles sont :

- certains ECD travaillent sans que leur solde soit engagée ;
- certains ECD dont les contrats sont rompus, font encore l'objet de calcul de solde mais sans engagement dans SIIGFP.

Cela n'enlève en rien la possibilité d'agents ECD fictifs.

*c) Ecarts entre SIGFP et SIGTRESOR*

Toutes les entités qui souhaitent renouveler le contrat de leurs agents ECD n'arrivent à aboutir à la conclusion du contrat qu'en fin du premier semestre (cas du Ministère de la Justice et de ses services rattachés).

Trois entités seulement présentent un nombre identique d'effectifs d'ECD payés en totalité après engagement dans SIIGFP, à savoir le Ministère des affaires étrangères, Secrétariat d'Etat en charge de la gendarmerie et Ministère de l'information, de la culture et de la communication.

Des entités présentent un écart en termes de montant donnant une apparence d'importance non significative. Mais l'existence de ces écarts démontre une intervention manuelle dans le traitement séquentiel inter système non négligeable et expose à un risque financier significatif. Il a été constaté que les ECD de sept ministères n'ont fait l'objet de paiement au Trésor. Hormis les secteurs sociaux (santé, éducation et enseignement supérieur) et MFOPTLS, les trois autres ministères connaissent un changement à la baisse tant en effectif qu'en montant entre SYGECD et SIIGFP.

**TABLEAU N° 22- SOLDE D'ECD ENGAGEE MAIS TOTALEMENT IMPAYEE**

Code	MINISTERE	SYGECD		SIIGFP		TRESOR	
		Nbre	Montant	Nbre	Montant	Nbre	Montant
32	MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES	174	53 905 986	174	53 905 986	-	-
83	MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	29	7759700	29	7759700	-	-
84	MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	48	13322048	48	13322048	-	-
71	MINISTERE DE LA SANTE	324	89053139	324	89053139	-	-
41	MINISTERE DE L'AGRICULTURE	613	177002285	452	131905602	-	-
43	MINISTERE DE LA PECHE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES	24	6817927	23	6530860	-	-
44	MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT	198	60195472	180	54812983	-	-

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIIGFP, SIGTRESOR

La mission a relevé que les ECD des ministères cités ci-dessous sont payés partiellement. En outre, lesdits ministères connaissent un changement à la baisse en effectif entre SYGECD et SIIGFP à l'exception du MDN.

**TABLEAU N° 23- SOLDE D'ECD ENGAGEE ET PARTIELLEMENT PAYEE**

MINISTERE	SYGECD		SIIGFP		TRESOR		Ecart SIIGFP/TRESOR	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
MINISTERE DES FORCES ARMEES	626	18 997 0631	626	189 970 631	516	157 597 122,4	-110	-32 373 508,6
MINISTERE DE L'INTERIEUR	222	60 258 857	191	5 195 4437	90	24 803 968,0	-101	-27 150 469,0
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	193	57 319 137	190	56 524 860	120	37 420 377,6	-70	-19 104 482,4
MINISTERE DU TOURISME	152	41 616 119	148	40 558 796	88	24 115 429,8	-60	-16 443 366,2
MINISTERE DE L'ENERGIE ET DES MINES	305	85 468 780	296	83 084 057	181	51 869 604,8	-115	-31 214 452,2
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES MINES ET DU PETROLE	261	86 764 016	240	79 707 363	189	6 265 0184,4	-51	-17 057 178,6
MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA VILLE	217	59 878 641	177	48 895 165	99	2 7214 503,8	-78	-21 680 661,2
MINISTERE DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE	130	37 499 413	124	3 5846 646	102	2 977 4421,4	-22	-6 072 224,6
MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	374	11 588 3199	351	108 977 227	220	69 307 812,0	-131	-39 669 415,0
MINISTERE DE LA POPULATION ET DE LA CONDITION FEMININE ET DE L'ENFANCE	222	65 185 209	211	6 184 5710	106	31 184 678,4	-105	-30 661 031,6

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIIGFP, SIGTRESOR

Les deux ministères ci-après présentent les mêmes anomalies en termes de paiement partiel. Pourtant, 79 agents de ces ministères ont été payés sans que leur solde ait été engagée dans SIGFP. En outre, SIGTRESOR mentionne qu'elle était déjà mandatée en novembre 2019.

**TABLEAU N° 24- ECARTS POSITIFS D'EFFECTIF DES ECD ENTRE SIIGFP ET SIGTRESOR**

MINISTERE	SYGECD (solde)		SIIGFP		TRESOR		Ecart SIIGFP/TRESOR	
	Nbre	Montant	Nbre	Montant	Nbre	Montant	Nbre	Montant
MINISTERE DU BUDGET ET DU DEVELOPPEMENT DES PROVINCES AUTONOMES					1 037	341 599 161,20	-82	-22 623 525,60
	1 199	388 310 211,00	1 119	364 222 686,80	70	20 516 455,60		
MINISTERE DE LA COMMUNICATION					161	46 455 041,60	-75	-20 716 482,40
	296	84 312 002,00	236	67 171 524,00	9	2 461 251,80		

Sources : Extraction des données à partir de AUGURE, SGSP, SYGECD, SIGFP, SIGTRESOR

Les ECD sont éparpillés dans plusieurs anciennes dénominations de ministères. Le constat tend à confirmer que les fusions/scissions à chaque remaniement de gouvernement entraînent les risques d'anomalies.

A titre d'illustration :

- « 21-MFB » et « 23 Ministère du Budget et du Développement des Provinces Autonomes » sont inclus dans l'actuel Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) ;
- « 37 - Ministère de la communication » et « 86 - Ministère de l'information, de la culture et de la communication »
- « 51 - Ministère de l'énergie et des mines » et « 53 - Ministère auprès de la Présidence chargé des mines et du pétrole » sont fusionnés actuellement.

#### **1.4.DES CHOIX STRATEGIQUES QUI RESTENT A EFFECTUER**

La vision stratégique du projet est diluée entre plusieurs acteurs impliquant le développement d'outils spécifiques adaptées à chaque entité publique notamment les secteurs sociaux et le développement d'outils intramuros au sein des directions générales du MEF.

La cogestion entre le MEF et le MFOPTLS entraîne une dilution des responsabilités et entrave à la définition d'une vision commune.

Le développement d'une application de gestion intégrée implique, que toutes les organisations publiques qui l'utilisent, s'y adaptent. De ce fait, la gouvernance du projet ne doit pas uniquement rester technique mais doit également permettre de comprendre les enjeux d'interfaces entre ces applications. De plus, elle doit embrasser une vision stratégique et politique sur tous les projets informatiques nationaux.

Pour assurer le partage d'une vision commune, et aux fins d'arbitrage des cogestionnaires d'AUGURE, une prise de décision en haut lieu dans la Gouvernance du projet est le mieux approprié. Aussi, la primature s'avère être la mieux placée pour mener le projet en tant que :

- chefferie de l'Administration étatique nationale ;
- hiérarchie directe des deux ministères cogestionnaires de l'AUGURE, base de départ de la gestion des ressources Humaines de l'Etat.

### 1.5. DES IMPACTS FINANCIERS DU DEFAUT DE DEVELOPPEMENT ET DE PILOTAGE STRATEGIQUE

Les anomalies constatées au niveau du pilotage, de la procédure, du système et des bases de données sont source d'hémorragie financière relatée dans le tableau ci –après :

	Type anomalie	Description	Montant des anomalies sur l'échantillon	Montant annuel estimé (2016 à 2019)	Montant annuel estimé (à partir de 2020)
R I S Q U E S	Virements multiples de solde sur un même compte bancaire	Pour l'année 2016- aux mois de janvier, juin, septembre- 646 bénéficiaires sur 6 comptes	833 352 690,20	3 333 410 760,80	-
		Pour l'année 2020, 478 agents sont toujours payés	748 291 371,40	-	2 993 165 485,60
	Paiement non systématique des agents de la série 395 xxx	Pour un échantillon des premiers trimestres 2017, 2018, 2019	1 657 138 814,40	11 363 237 584,46	11 363 237 584,46
R E E L S	Ecart de données inter systèmes de paiement effectif de solde des fonctionnaires et ECD	Ecart de solde de fonctionnaires pour 16 militaires entre SGSP et SIGFP qui enregistre un montant supérieur par rapport aux soldes calculés	6 178 749,00	74 144 988,00	-
		Ecart de solde entre le recrutement et le calcul de solde des 2623 ECD dans SYGECD de 13 structures (sans recrutement mais avec calcul de solde)	755 208 914,00	9 062 506 968,00	
<b>TOTAL DES RISQUES REELS</b>			<b>4 000 170 539,00</b>	<b>23 833 300 301,26</b>	<b>14 356 403 070,06</b>
R I S Q U E S  P O T E N T I E L S	Basculement anormal de mode de paiement de solde	en 2019, 172 agents ont changé leur mode de paiement du virement vers les bons de caisse	163 525 827,00	1 962 309 924,00	1 962 309 924,00
		Ecart de solde de fonctionnaires entre SIG-TRESOR et AUGURE	6 883 576 800,00	82 602 921 600,00	82 602 921 600,00
	Ecart de données inter systèmes des fonctionnaires et ECD	Ecart de solde entre recrutement et calcul de solde dans SYGECD pour 2179 ECD de 14 structures (dans base de recrutement sans calcul de solde)	627 373 322,00	7 528 479 864,00	7 528 479 864,00
<b>TOTAL DES RISQUES POTENTIELS</b>			<b>7 674 475 949,00</b>	<b>92 093 711 388,00</b>	<b>92 093 711 388,00</b>
<b>TOTAL DES RISQUES REELS ET POTENTIELS ANNUELLEMENT</b>			<b>11 674 646 488,00</b>	<b>115 927 011 689,26</b>	<b>106 450 114 458,06</b>

## **1.6.RECOMMANDATIONS ET FEUILLE DE ROUTE**

***La Cour formule en conséquence neuf principales recommandations :***

- 10. Se positionner sur la gouvernance du projet au niveau de la Primature puisqu'elle s'avère être la mieux placée pour mener le projet et concevoir un schéma directeur national du système d'information de l'administration publique ;***
- 11. Arrêter tout développement d'application jusqu'à l'élaboration d'un schéma directeur et d'un cahier des charges de SIGRHE et s'assurer que le développement de nouvelle application s'inscrive dans une vision globale d'uniformisation et d'interconnexion informatique ;***
- 12. Garantir la sécurité du système en verrouillant son accès et en définissant des règles d'intégrité ;***
- 13. Pour une application uniforme, automatiser et standardiser la GRHE ;***
- 14. Intégrer tous les modules de gestion des ressources humaines de l'Etat pour une application unique;***
- 15. Assainir les bases des données (nettoyage et fusion des tables redondantes) ;***
- 16. Se préparer à un recensement (système biométrique d'enregistrement des personnes) avec identification automatique individualisée, soit par empreintes digitales soit par reconnaissance faciale ou à l'IRIS ;***
- 17. Renforcer et systématiser l'audit interne au MEF sur tous les aspects relatifs à la chaîne de traitement de la GRHE ;***
- 18. Appliquer et faire appliquer les sanctions positives et/ou négatives tant sur le plan administratif, financier et pénal.***

***Assorties de la feuille de route ci-après :***

***Au préalable :***

- Mettre en place une assistance technique spécialisée en management de projet SI et en ingénierie de base de données auprès du MEF ;***
- Nettoyer les doublons et vérifier la cohérence des données ;***
- Lancer un recensement biométrique des RHE.***

### **FEUILLE DE ROUTE**

**Etape n°1 :** Prendre en compte les résultats de l'audit (recommandations) ;

**Etape n°2 :** Documenter les procédures de gestion des salaires (à tous les niveaux) ;

**Etape n°3 :** Mettre en place un SIGRHE (Gouvernance, Cahiers des Charges, mise en œuvre)

**Etape n°4 :** Mettre en place un protocole standard et sécurisé d'intégration des données dans SIIGFP

**Etape n°5 :** Uniformiser les bases de données au niveau du Trésor (Une seule base nationale)

**Etape n°6 :** Former le personnel aux nouveaux modes opératoires, mettre en œuvre et exploiter les nouvelles procédures.

## **CHAPITRE II – AUDIT DU MECANISME DE PREVENTION DE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR FONCIER EN MATIERE D’OBTENTION DES PREUVES DE DROIT DE PROPRIETE**

En vertu du Programme de l’Initiative pour le Développement de l’Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) sur la Lutte des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISC) contre la Corruption, des auditeurs de la Cour de Comptes ont effectué un audit de performance du *mécanisme de prévention de la corruption dans le secteur foncier en matière d’obtention des preuves de droit de propriété*<sup>12</sup>. La période ciblée par l’audit concerne les exercices 2015 à 2018. Toutefois, les pratiques en cours durant l’année 2019 seront prises en compte.

Cet audit est un audit coopératif avec l’appui technique du Conseil régional de formation des ISC d’Afrique Francophone Subsaharienne (CREFIAF).

L’objectif est de *s’assurer de la capacité et de l’efficacité du dispositif juridique et organisationnel en matière d’obtention des preuves de droit de propriété foncière pour prévenir la corruption.*

Des données et informations ont été recueillies auprès des acteurs et parties prenantes de la lutte contre la corruption et des organisations de la société civile<sup>13</sup>.

Etant donné l’ampleur des prestations offertes par les services fonciers et pour des raisons d’ordre méthodologique, l’étendue des travaux de contrôle a été délimitée:

- en ce qui concerne l’obtention des titres fonciers, sur les opérations de mutation des titres appartenant à des personnes physiques classées dans les propriétés privées titrées, et plus précisément, sur la mutation par vente et la mutation par décès ;
- et pour ce qui est de l’obtention des certificats fonciers, sur les demandes individuelles de certificat foncier dont les statuts de terres sont des propriétés privées non titrées.

En outre, l’audit a été principalement effectué dans la région Analamanga au niveau des différentes directions du Ministère de l’Aménagement du Territoire, de l’Habitat et des Travaux Publics, des circonscriptions domaniales et guichets fonciers répartis dans la ville et dans sa périphérie.

### **2.1. INSUFFISANCE DES MECANISMES JURIDIQUES ET ORGANISATIONNELS MIS EN PLACE EN MATIERE D’OBTENTION DE PREUVES DE DROIT DE PROPRIETE A PREVENIR LA CORRUPTION**

Pour ce qui est des mécanismes existants en matière d’obtention des preuves de droit de propriété pour empêcher la corruption dans le domaine, la Cour a constaté que des dispositifs de prévention de la corruption sont mis en place mais comportent des faiblesses.

#### **2.1.1. Un accès limité à l’information des usagers**

L’orientation 5 « S’engager sur la transparence et la redevabilité » de la Lettre de Politique Foncière (LPF) exige un partage de l’information sur les situations foncières, les procédures

<sup>12</sup> Rapport définitif n° 10/20-ROD/ADM/CORRUPTION du 13 octobre 2020.

<sup>13</sup> BIANCO, Transparency International-Initiative Madagascar, Comité pour la Sauvegarde de l’Intégrité (CSI), Service de Renseignements financiers (SAMIFIN), organisations de la société civile (Observatoire de lutte contre la corruption/Mouvement ROHY, Organisation Non Gouvernementale Ivorary- Intégrité pour le développement et Solidarité des Intervenants sur le Foncier - Plateforme de la société civile intervenant sur le foncier).

mais également sur les activités conduites dans le secteur foncier et leurs impacts. L'axe 5.3 de rajouter qu'il s'agira de donner aux citoyens le droit à l'information. Seront, ainsi, développés des mécanismes permettant aux citoyens de s'informer et de contrôler l'application de leurs droits, plus spécifiquement sur le traitement administratif de leur requête auprès des institutions.

A cet effet, pour une bonne compréhension des procédures par les usagers des supports formalisés, standardisés et uniformisés sont nécessaires.

En matière d'obtention des preuves de droit de propriété, il a été constaté que les dispositifs de communication avec les usagers sont :

- l'affichage des pièces à fournir sur les tableaux existants dans les 4 circonscriptions visitées ;
- le guide foncier disponible sur le site web de Transparency International- Initiative Madagascar (TI-IM);
- la diffusion d'émissions audiovisuelles périodiques ;
- et l'existence d'un agent qui assure la réponse aux demandes d'informations.

Pourtant, après vérification des documents tels que le standard de service, les affichages visibles, le guide foncier et les entretiens avec les responsables concernés, la Cour a noté que les dispositifs en place pour informer les usagers sur les services offerts en matière d'obtention de preuves de droit de propriété présentent des insuffisances, telles que :

- Insuffisance d'ordre général
  - le manque de vulgarisation du guide foncier (en version malagasy) car ce dernier n'est visible que sur le site web de TI-IM alors que la plupart des citoyens n'ont pas accès à Internet ;
  - la diffusion hebdomadaire des émissions sur les droits fonciers des citoyens, seulement, sur une chaîne privée, qui n'est pas visible par tous. Toutefois, des émissions non périodiques sont diffusées sur la chaîne nationale.
- Insuffisance au niveau des services déconcentrés (circonscriptions domaniales)
  - l'absence d'uniformisation de la présentation des affiches (absence des délais de traitement des prestations dans certaines circonscriptions) ;
  - la rédaction des affiches uniquement en langue française qui n'est pas la langue maternelle alors que la majorité des Malagasy ne maîtrise pas la langue française. En effet, en se référant au résultat du rapport sur l'enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel<sup>14</sup>, la majorité des Malagasy ne maîtrisent pas la langue française: en milieu urbain, 16% des 10 ans et plus parlent couramment le français, 32% ont une connaissance moyenne de cette langue. En milieu rural, 3,5% seulement des individus ont un bon niveau de français et 17% un niveau moyen ;
  - l'absence d'identification des agents dans certaines circonscriptions visitées ;
  - l'absence d'uniformisation du service d'accueil dans chaque circonscription. En effet, conformément à l'axe 4.1 de la LPF : « (...) afin de simplifier les procédures et de garantir un coût abordable aux usagers, les services fonciers seront réorganisés en guichet unique », certaines circonscriptions ont seulement un guichet (front office), qui en plus de la réception des dossiers, aura la charge de renseigner les usagers. Pourtant dans d'autres circonscriptions, ces deux activités sont assurées par des personnes distinctes.

<sup>14</sup>Rapport de l'INSTAT du 23 Novembre 2013

- Insuffisance au niveau des services décentralisés (guichets fonciers)

- l'absence de standardisation formelle de la communication avec les usagers et d'un service d'accueil dédié à leur information. En effet, la liste des documents à fournir en vue d'une demande de certificats fonciers n'est pas affichée. De ce fait, les usagers doivent toujours s'entretenir avec les agents des guichets fonciers pour connaître les pièces à fournir en matière d'obtention de certificat foncier.

De ce fait, on peut conclure que l'accès à l'information des usagers est à améliorer. Toutes ces situations sont essentiellement dues :

- au manque de moyens financiers pour la multiplication des guides fonciers qui demande des coûts importants. Dans la majorité des cas, c'est la société civile appuyée par les partenaires techniques et financiers (PTF) qui assurent la duplication et la diffusion ;
- à l'insuffisance de contrôle effectué dans l'application des standards de services ;
- au fait qu'au niveau des services décentralisés, la plupart des usagers se trouvent dans des communes rurales et sont même parfois analphabètes et préfèrent surtout s'entretenir de vive voix avec les agents de guichets fonciers.

Or, ces insuffisances ont pour effet d'accentuer la méconnaissance des procédures par les usagers et peuvent entraîner la phobie administrative poussant les usagers à se tourner vers les rabatteurs et favorisant ainsi la corruption.

Toutefois, il est à noter l'effort déployé par les services fonciers dans la sensibilisation des usagers, entre autres : la collaboration avec le projet CASEF ou Croissance Agricole et Sécurisation Foncière (2016 à 2022) pour la sensibilisation des potentiels bénéficiaires des certificats fonciers afin de favoriser les droits communautaires au niveau des services décentralisés ; la mise à jour de standard de service qui est en cours au niveau des services déconcentrés ; la tenue d'une porte ouverte mensuelle initiée au mois de juillet 2019 et la participation à des salons.

Dans sa réponse suivant bordereau d'envoi n°1081/2020-MATP/SG/DGSF du 28 août 2020, pour ce qui est de la standardisation des affichages au niveau des circonscriptions, la Direction Générale des Services Fonciers (DGSF) affirme que l'absence du Front office/Back office est due à l'insuffisance des nombres des agents et que la mise à jour de standardisation de service en version malagasy et française est en cours.

De ce fait, compte tenu de l'explication fournie, la Cour tient à signaler la nécessité de mettre en place des mécanismes d'information identique pour tous les citoyens en vertu des principes de bonne gestion et afin d'améliorer la compréhension des procédures par les usagers.

***Aussi, est-il recommandé à la Direction Générale des Services Fonciers de :***

- *uniformiser les dispositifs de communication notamment le service accueil et chercher les actions à mettre en place pour remédier à l'insuffisance de personnel ;*
- *activer la mise à jour de standard de service en version malagasy et française pour améliorer la présentation des affiches ;*
- *formaliser les procédures et standards au niveau des services décentralisés ;*
- *vulgariser le guide foncier dans tout le territoire en recherchant des partenaires financiers ;*
- *renforcer la diffusion audiovisuelle des informations sur les droits fonciers à travers la chaîne nationale ;*
- *doter les services fonciers d'un budget de communication adéquat.*

### 2.1.2. Des délais de traitement partiellement règlementés

Le recours limité à la formalisation auprès des services fonciers et des guichets fonciers est toujours resté problématique depuis des années. Les raisons évoquées sont le délai qui a tendance à s'allonger et le coût d'instruction qui demeure élevé pour obtenir une preuve de droit de propriété.

L'axe 5.1 de la nouvelle LPF a fixé que des mécanismes de prévention seront conçus et opérationnalisés. Il s'agira d'appliquer des standards de services et d'informer les usagers sur les délais d'exécution et les frais de services. A cet effet, l'instauration d'un délai de traitement bien précis est importante dans le respect du principe d'égalité devant le service public.

Ainsi, les principes de bonne gestion préconisent que des délais de traitement par nature de document assorti d'un mécanisme de traitement basé sur First In First Out (FIFO) doivent exister.

Le contrôle des documents notamment les règlementations en vigueur, le manuel de procédures et les standards de services a permis de constater que les délais d'obtention des preuves de droit de propriété ne sont règlementés que partiellement.

En effet, pour les services déconcentrés, seul le standard de services mentionne les délais de traitement de chaque type de mutation de titres fonciers qui est de 20 jours après paiement du droit. Par contre, au niveau des services décentralisés, aucun document formel ne fixe le délai de traitement d'un dossier de demande de certificat foncier.

Néanmoins, des délais de traitement règlementaires doivent être respectés à l'intérieur du processus d'octroi de certificat foncier, notamment la décision d'affichage de 15 jours avant la reconnaissance locale et le délai de 15 jours relatif à l'opposition. La difficulté de mettre en place des délais de traitement standard réside sur le fait que chaque circonscription domaniale ou guichet foncier a sa propre catégorisation, dépendant de sa situation géographique et du volume de dossiers traités. Au niveau des guichets fonciers communaux (GF), le délai de traitement dépend de leurs organisations internes notamment le cas de regroupement des reconnaissances locales.

Or, tout cela a un impact sur la satisfaction des usagers qui sont frustrés lors d'une demande de preuve de droit de propriété par le fait qu'il y a une différence entre les délais pratiqués par chaque service. De plus, cette situation expose les services fonciers à la corruption.

Néanmoins, au niveau déconcentré, actuellement la DDPF se penche sur la mise à jour du standard de services qui prévoit la mise en place d'un délai de traitement par catégorie de circonscription domaniale.

En réponse à cette observation, il est expliqué que « le service ne peut affirmer que des délais prévisionnels. A noter que chaque dossier entrant est traité cas par cas. Il faut aussi tenir compte d'autres paramètres comme le temps consacré aux vérifications de chaque pièce du dossier et la concordance des mentions utiles, le temps consacré aux traitements et à la rédaction en cas de plusieurs opérations et l'obligation de refus». A cet effet, les responsables concernés proposent un délai de traitement uniforme par catégorie d'opération et en cas d'opérations cumulées pour toute Circonscription domaniale (CIRDOMA).

Les responsables affirment également que la DGSF ne peut imposer un quelconque délai au service décentralisé. Il s'agit d'un contrôle limité car seul le contrôle de régularité s'impose et qu'il est plus judicieux que le manuel de procédure standard sera établi dans le cadre d'un partenariat entre le Ministère et les communes.

Compte tenu de ces réponses et propositions, la Cour réitère qu'il est toujours utile de mettre en place un délai de traitement clair afin de respecter le principe d'égalité devant le service public.

***Ainsi, il est recommandé à la Direction Générale des Services Fonciers :***

- ***d'accélérer la mise à jour et la vulgarisation du standard de services assorti des délais de traitement par catégorie de circonscription domaniale, en plus de mettre en place un délai de traitement uniforme par catégorie d'opération et en cas d'opérations cumulées pour toute circonscription domaniale et foncière même si les délais seront fixés à titre indicatif ;***
- ***de renforcer le partenariat avec les Communes, à travers la Direction d'Appui à la Gestion Foncière Décentralisée, pour mettre en place la réglementation au niveau des guichets fonciers.***

### **2.1.3. Une couverture limitée de l'outil de contrôle pour éviter la double délivrance de preuve de droit de propriété sur un même terrain**

L'existence d'un système de gestion des propriétés foncières assure la bonne gestion des terres dans un pays.

Suite à la réforme foncière de 2005, un outil appelé « plan local d'occupation foncière ou PLOF » a été mis en place dans le domaine foncier. Parmi les objectifs figure la réduction des conflits générés par les empiètements entre les propriétés notamment entre les terrains titrés d'une part et entre les terrains titrés et certifiés d'autre part. Le PLOF doit être également le garant de l'exactitude de la démarcation des propriétés et conditionne la prévalence des conflits qui peuvent en résulter. La mise en place du PLOF a été motivée par la volonté d'avoir un outil cartographique de base pour les opérations d'archivage topographique de l'enregistrement de la propriété et de l'aménagement communal. De plus, il sert à délimiter les différents statuts des terres, à positionner spatialement les différentes parcelles et à renseigner sur leurs géométries, leurs limites, et leurs superficies.

Dans les services déconcentrés et décentralisés visités, les observations sur place ont permis de constater l'utilisation effective de cet outil.

L'axe 4.2<sup>15</sup> de la LPF précise qu'il s'agira de permettre à toutes les communes de disposer d'un guichet foncier communal pouvant instruire les demandes de certificat foncier. Néanmoins, l'Observatoire du foncier a évoqué qu'en mars 2017, seuls 75% des guichets fonciers mis en place dans 524 communes sont fonctionnels. De ce fait, il peut être déduit que l'utilisation du PLOF n'est pas encore effective dans tout le territoire malgré que l'articulation technique, institutionnelle, juridique de la gestion foncière déconcentrée et décentralisée doit être renforcée notamment sur la base de l'utilisation plus systématique du PLOF<sup>16</sup>.

En réponse à cette observation, la DG SF précise que : « l'élaboration de PLOF nécessite dans la mesure du possible l'acquisition des images à haute précision pour poursuivre la numérisation des données disponibles. L'objectif est de couvrir toutes les communes existantes à Madagascar et que le PLOF serve progressivement comme nouveau plan de repérage (LPF axe 2.1). Il est bien de préciser que la condition d'ouverture de Guichet Foncier c'est d'avoir un PLOF fonctionnel ».

<sup>15</sup> Axe 4.2. de la LPF « Améliorer et étendre la gestion foncière décentralisée »

<sup>16</sup> Axe 4.3 de la LPF « Renforcer l'articulation entre les guichets fonciers communaux et les services fonciers déconcentrés », paragraphe 2.

**Compte tenu de l'explication fournie et en tenant compte de l'importance du PLOF dans le processus d'octroi des preuves de droit de propriété, la Cour réitère ses recommandations de chercher les voies et moyens pour assurer la couverture en PLOF de tout le territoire de Madagascar afin de faciliter la mise en place des GF dans toutes les communes du pays.**

#### **2.1.4. L'inexistence d'instrument juridique réglementant la reconstitution des livres fonciers hors d'usage au niveau des services déconcentrés**

Les situations favorisant le dysfonctionnement dans la procédure d'obtention des preuves de droit de propriété doivent être encadrées et réorganisées.

Les entretiens ont permis de ressortir qu'il y a un domaine à risque important qui nécessite un encadrement rigoureux notamment la reconstitution des livres fonciers hors d'usage dans toutes les CIRDOMA.

Un livre foncier est constitué des titres fonciers destinés à la publicité des droits sur les immeubles et que toute personne inscrite au livre foncier ou ses ayants-droits peuvent obtenir communication des informations concernant ses biens et ses droits.

Le livre foncier est, ainsi, un élément important dans le processus de gestion des propriétés titrées comme le dispose l'article premier de l'Ordonnance n° 60-146 du 3 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation : « (...) *La garantie des droits réels est obtenue au moyen de la publication sur des livres fonciers, à un compte particulier dénommé titre foncier, ouvert pour chaque immeuble, de tous les droits réels qui s'y rapportent, ainsi que des modifications de ces mêmes droits (...)* ».

Pourtant, les observations sur place ont fait ressortir que de nombreux livres fonciers sont usés, déchirés et même hors d'usage comme le montre les photos ci-après :

**FIGURE N° 5- ARCHIVE DES LIVRES FONCIERS**



Sources: Archives des titres fonciers au niveau de deux circonscriptions différentes

Selon l'Observatoire du foncier<sup>17</sup>, « pour la circonscription foncière d'Antananarivo ville en particulier, environ 30% des livres fonciers sont en très mauvais état et 20 % sont dans un état intermédiaire. Ces détériorations entraînent la perte de nombreuses informations foncières et se répercutent sur le fondement même du droit des propriétaires inscrits ».

<sup>17</sup> Article publié en 2013

La loi n°2017-046 du 14 décembre 2017 sur le régime juridique de l'immatriculation et de la propriété foncière titrée a été adoptée en séance plénière par l'Assemblée Nationale et le Sénat respectivement le 13 et le 14 décembre 2017. Elle a pour objet entre autres la procédure de reconstitution des documents fonciers notamment ceux perdus, inexploitables, détériorés, détruits ou déchirés. Par lettre n° 153/PRM/SG/DEJ-17 en date du 26 décembre 2017, le Président de la République a saisi la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) pour le contrôle de conformité à la Constitution de la dite loi préalablement à sa promulgation. Et suivant décision n°12-HCC/D3 du 16 février 2018, la HCC a déclaré que certains articles sont contraires à la Constitution dont ceux relatifs à la reconstitution des documents fonciers et topographiques<sup>18</sup>.

La non-promulgation de la loi suite à cette décision de la HCC est la cause principale du vide juridique relatif à la reconstitution des documents fonciers. Ainsi, l'usure des livres entraîne un dysfonctionnement dans la mesure où le traitement des demandes des usagers est alors impossible.

L'ISSAI 5700 sur les lignes directrices pour l'audit de la prévention de la corruption a précisé le Triangle de la fraude<sup>19</sup> susceptible d'avoir un impact sur la conduite d'une personne corrompue ou d'un fraudeur. Ce modèle explique la fraude par l'existence de trois facteurs tels que l'incitation (motivation ou pression), l'opportunité et la rationalisation.

De ce fait, l'inexistence d'instrument juridique règlementant la reconstitution des livres fonciers hors d'usage au niveau des services déconcentrés constitue un blocage dans le traitement des dossiers. De tels blocages risquent de créer, pour l'usager du service public, des sources d'incitation, de pression et de rationalisation pouvant déboucher sur des tentatives de corruption active des agents publics.

En réponse à cette observation, la DGSF affirme qu'il faut non seulement collaborer avec les communes mais également avec les propriétaires en exploitant les informations conservées et existantes entre leurs mains.

*Ainsi, en tenant compte de cette réponse, la Cour recommande aux autorités concernées de prendre les dispositions nécessaires pour remédier à la situation actuelle notamment l'élaboration d'une autre loi conforme à la Constitution et la mise en œuvre des plans d'actions en vue de reconstituer les informations manquantes en collaboration avec les communes et les propriétaires.*

## **2.2. INSUFFISANCE DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS ACTUELS RELATIFS A L'OBTENTION DES PREUVES DE DROIT DE PROPRIETE**

En ce qui concerne l'efficacité des dispositifs actuels de prévention de la corruption relatifs à l'obtention des preuves de droit de propriété, une amélioration des conditions de mise en œuvre est nécessaire.

### **2.2.1. Une faiblesse de la politique de communication avec les usagers**

Afin de promouvoir une gestion foncière transparente et efficace, la communication avec les usagers est très importante. Ainsi, en matière d'obtention de preuve de droit de propriété, les usagers sont encore loin d'être satisfaits des services offerts, la communication aux usagers de

<sup>18</sup> Art. 82 alinéa 2 et 83 alinéa 3.

<sup>19</sup> Dr. Donald Cressay, *Criminal Organization: Its Elementary Forms*, 1972.

la liste des documents constitutifs du dossier de demande n'est pas exhaustive et que le problème de rabatteurs persiste toujours.

a) Non-exhaustivité de la liste des documents constitutifs du dossier de demande de preuves de droit de propriété

Pour assurer la transparence et l'égalité de traitement des usagers, la liste des documents constitutifs du dossier de demande doit être connue de tous.

Pourtant, la consultation des affiches auprès des CIRDOMA, le standard de services et le résultat des questionnaires de satisfaction des usagers auprès des services déconcentrés ont permis de constater que celles contenant la liste des documents à fournir, visibles dans les locaux des services fonciers pour chaque mutation, diffèrent selon les services concernés.

Les enquêtes effectuées auprès des usagers au niveau des CIRDOMA entérinent ces faits, étant donné que 60% des usagers ayant répondu aux questionnaires de satisfaction trouvent que la liste des documents à fournir n'est pas exhaustive et que, parfois, il est difficile de les réunir. La raison de la non-conformité et de la non-exhaustivité des renseignements sur les affiches est que les pièces à fournir dépendent toujours de la spécificité de chaque demande présentée. Or, les pièces présentées par les usagers risquent de ne pas être complètes au moment de la réception de la demande. Cette situation entraîne la frustration des usagers qui, avec la phobie administrative, se tournent vers les rabatteurs et spéculateurs, ce qui favorise la corruption.

Toutefois, une collaboration entre le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO), le TI-IM et les services fonciers a permis d'élaborer un guide sur le foncier en version malagasy et à ce jour<sup>20</sup>, 8000 copies physiques ont été éditées. Ce guide est distribué auprès des services fonciers ou à chaque événement organisé par le TI-IM. L'objectif est que chaque ménage ait un guide.

Quant au niveau des services décentralisés, les descentes auprès des 3 guichets fonciers ont permis de constater que les usagers doivent toujours se rapprocher des agents pour connaître les documents à fournir puisqu'aucune affiche n'y est visible. Cette situation entraîne un manque de transparence sur la communication des pièces à fournir par les usagers.

Ainsi, dans les deux services, on peut conclure qu'il y a une insuffisance dans la connaissance des usagers de la liste des documents constitutifs du dossier de demande de preuve de droit de propriété.

Suivant les réponses à cette observation, en ce qui concerne la standardisation des affichages au niveau des Services des Domaines, les responsables concernés précisent que les mentions sont présentées de façon générale. Les dossiers peuvent présenter des spécificités qui requièrent des actes bien précis selon l'appréciation des Conservateurs vis-à-vis des prescriptions légales de la mise en jeu de leur responsabilité. A cet effet, l'affichage d'une liste exhaustive est considéré comme un risque pouvant prêter confusion aux usagers vu qu'elle est relative selon le cas. A noter que pour la rédaction des affiches en langue maternelle malgré les affirmations issues des questionnaires, les usagers du foncier sont plus familiers aux termes techniques « français » que malagasy. Comme solution, il faudrait adapter et/ou simplifier tout d'abord les termes malagasy pour ensuite afficher les deux versions, pour éviter les confusions des termes.

Compte tenu des explications fournies, la Cour tient à rappeler qu'il est important d'assurer l'égalité de traitement des usagers dans toutes les phases du processus.

---

<sup>20</sup>Octobre 2019.

***Aussi, est-il recommandé, pour satisfaire les usagers et augmenter la sécurisation foncière***

- ***au niveau des services déconcentrés de***
  - ***renforcer les services d'accueil sur l'explication des documents à fournir étant donné que les affiches sont en version française ou que les listes affichées sont incomplètes ;***
  - ***afficher, en plus de la version française, une liste de documents relative au standard de services en version malagasy ;***
- ***au niveau des services décentralisés, d'afficher le standard de services avec une liste exhaustive des pièces à fournir.***

***b) Insatisfaction des usagers en matière d'obtention de preuve de droit de propriété***

La correspondance des attentes des usagers par rapport aux services offerts mesure leur satisfaction. Dans le cadre d'obtention de preuve de droit de propriété, ces attentes sont liées au standard de services. Ainsi, la satisfaction des usagers a été mesurée par :

➤ **Les statistiques de doléances venant du BIANCO**

La collecte et l'analyse des statistiques des doléances du BIANCO ont fait ressortir le nombre de doléances enregistrées au niveau de cette entité et qui sont retracées dans le tableau ci-après:

**TABLEAU N° 25- NOMBRE DE DOLEANCES DANS LE SECTEUR FONCIER AU NIVEAU DU BIANCO**

<b>Années</b>	<b>Nombre de doléances du secteur foncier</b>	<b>Nombre total de doléances<sup>21</sup></b>	<b>% par rapport au nombre total de doléances dans tous les secteurs</b>
2015	90	989	9,1
2016	90	1018	8,8
2017	98	959	10,2
2018	77	915	8,4
1 <sup>er</sup> Semestre 2019	95	743	12,8

*Sources : Rapport d'activités 2015 à 2018 et 1<sup>er</sup> semestre 2019 du BIANCO*

Ce tableau montre que sur l'ensemble de tous les secteurs concernés, les doléances en matière foncière représentent en moyenne 10% du total de toutes les doléances reçues. Les entretiens avec les responsables auprès du BIANCO ont permis de faire ressortir les principales doléances reçues à leur niveau, à savoir la délivrance de double titre sur un même terrain, la complexité et la lourdeur des procédures, l'incompréhension des textes régissant le foncier et la perte des dossiers déposés auprès des services fonciers.

➤ **Les statistiques de réclamations de la DDPF**

Suivant le rapport d'activités de la DDPF, des usagers font des réclamations à leur niveau. En 2015, le nombre total de réclamations enregistrées étaient de 2404. Toutefois, une baisse a été enregistrée pour 2016 et 2017 respectivement de 611 et 797, soit de l'ordre de 66% du nombre des réclamations en deux ans. Cette baisse peut s'expliquer par l'effort fourni par les

<sup>21</sup> Tous secteurs confondus

services fonciers à améliorer les services et à s'engager sur la transparence bien que l'effectivité des dispositifs engagés se fait progressivement. L'entretien avec les responsables a fait ressortir que les réclamations sont pour la plupart liées au délai de traitement des dossiers et à l'usure des livres fonciers.

➤ Les réclamations auprès des organisations de la société civile

Des réclamations auprès de la société civile œuvrant dans le secteur foncier telles que le TI-IM et la Solidarité des Intervenants sur le Foncier ou SIF ont été également relevées. Les entretiens auprès de ces dernières et la consultation du rapport du Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne (CAJAC) couvrant la période de juillet à novembre 2018 ont dégagé les réclamations suivantes : la complexité et la lourdeur des procédures, la méconnaissance des lois et règlements par les usagers, l'existence des va-et-vient lors d'une demande de prestation, la corruption effectuée sur des usagers, la superposition de plusieurs certificats fonciers appartenant à plusieurs personnes sur un titre de propriété (Réserve Forestière), la superposition entre deux certificats fonciers, l'existence du conflit lors de délimitation des terrains et l'occupation illégale des terrains.

➤ Les réponses aux questionnaires de satisfaction des usagers

L'enquête de satisfaction effectuée sur une proportion d'usagers<sup>22</sup> a permis de ressortir que deux tiers (2/3) d'entre eux ne sont pas satisfaits des prestations offertes par les services fonciers.

Les principales raisons évoquées sont: le non-respect des délais de traitement, l'accueil non satisfaisant des agents (trop d'attente pour avoir des informations, dossier en attente de signature pendant 10 mois), la non-exhaustivité des documents affichés ou renseignés qui entraîne des va-et-vient pour la préparation des dossiers, pour le suivi des dossiers et le manque d'organisation (absence de responsables, absence de passation des informations sur des dossiers, agents en retard) au niveau des services déconcentrés.

De tout ce qui précède, on peut conclure que malgré l'existence des dispositifs mis en place pour faire connaître aux usagers les procédures en matière d'obtention de preuves de propriété, les résultats attendus ne sont pas satisfaisants.

Cette insatisfaction est le résultat, entre autres, de la non-exhaustivité des renseignements dans les affiches, d'une insuffisance du dispositif de contrôle du traitement des dossiers. Tout cela entraîne une mauvaise image des services fonciers et favorise la corruption.

Pour remédier à ce problème, des actions ont été initiées, notamment :

- la signature d'une convention de partenariat en collaboration avec le BIANCO pour une durée de 2 ans, d'octobre 2018 à octobre 2020. Ladite convention porte sur le volet « *prévention et éducation* » des citoyens sur le système foncier. Elle est axée sur six (06) plans d'actions notamment la réédition en nombre suffisant du guide sur les procédures foncières et les autres supports de communication, la vulgarisation du guide, la mobilisation des usagers à l'utilisation à bon escient du guide, la mise en place et l'opérationnalisation des cellules anti-corruption à chaque niveau, l'organisation du suivi des activités entreprises et l'évaluation et le bilan de la convention ;
- l'existence d'une division de relations publiques et réclamation au niveau de la DDPF qui est chargée de traiter les réclamations des usagers ;
- et la mise en place d'une fiche de suivi de dossier à partir de mars 2019 pour faciliter le traitement des réclamations des usagers.

---

<sup>22</sup>34 usagers des services déconcentrés.

***Compte tenu du fait qu'aucune réponse n'a été émise sur cette observation, la Cour maintient les recommandations de continuer le renforcement de la sensibilisation des usagers, de renforcer le rôle du service d'accueil et d'améliorer le délai de traitement des réclamations des usagers.***

c) *Persistance de l'existence des rabatteurs malgré les campagnes de sensibilisation des usagers*

En plus d'une sensibilisation des usagers de ne pas recourir aux rabatteurs, une bonne organisation au sein des services fonciers devrait assurer que ces derniers ne puissent racoler les usagers à l'intérieur de leurs enceintes.

Suivant entretien et observation sur place au niveau des services déconcentrés, les acteurs principaux dans le processus d'obtention des preuves de droit de propriété (cas des mutations) sont bien identifiés. Il s'agit du conservateur et des rédacteurs. Chacun assure les activités qui les concernent et l'attribution des tâches dépend de la compétence de chacun notamment celle des rédacteurs.

La bonne marche d'une CIRDOMA nécessite la présence d'au moins des trois corps, à savoir les inspecteurs des domaines, les contrôleurs des domaines et les assistants rédacteurs. Mis à part les agents de l'accueil chargés de fournir des renseignements aux usagers, ce sont les agents chargés de la réception de dossier qui sont les premiers interlocuteurs des usagers.

Pourtant, les entretiens ont permis également de savoir l'existence des rabatteurs ou spéculateurs qui racolent les usagers avant leur arrivée même au bureau des services fonciers. Il arrive que leurs dossiers disparaissent avec celui qui s'en est chargé. De plus les sommes réclamées sont très importantes par rapport aux droits réglementaires. Ces surplus sont censés accélérer le délai de traitement en dehors de l'honoraire des rabatteurs. Dans leur procédé, ces derniers rassurent les usagers que leur dossier sont entre de bonnes mains parce qu'ils connaissent une personne travaillant au sein du service.

Les responsables ont affirmé qu'à force de revenir dans le bureau, ces rabatteurs sont reconnus par les agents. Dans une CIRDOMA, en prenant l'exemple de la délivrance de Certificat de Situation Juridique (CSJ) à la minute mise en place récemment, pour décourager les rabatteurs, les demandes des usagers sont priorisées.

Au niveau des services décentralisés, il est constaté que toutes les étapes du traitement sont effectuées par les agents du guichet foncier.

De tout ce qui précède, on peut dire que, d'une manière générale, la présence des rabatteurs ou spéculateurs notamment dans les CIRDOMA démontrent qu'il est toujours possible que les usagers peuvent se heurter ou se trouver face à une personne en dehors du service.

Ce fait est dû surtout à l'insuffisance des campagnes de sensibilisation incitant les usagers à éviter les rabatteurs et spéculateurs et les risquent qu'ils encourent. Alors que le recours à leur service favorise la corruption. De plus, ils demandent des montants très élevés par rapport au coût normal de la prestation.

Il est à noter que suivant entretien avec la DDPF, la direction entame actuellement une lutte contre les rabatteurs par plusieurs moyens. Elle a cité le port de badge obligatoire des agents et d'uniforme lors des missions de sensibilisation effectuées au niveau des services déconcentrés pour que les usagers reconnaissent les personnes venant du département.

*Face à cette situation, le renforcement des affiches permettant d'identifier exhaustivement le personnel du service qui s'occupe de l'obtention des preuves de droit de propriété (noms, photos et fonctions) que ce soit au niveau des services déconcentrés ou décentralisés est recommandé. La sensibilisation des usagers à se rapprocher uniquement des personnes travaillant au sein des services fonciers est à renforcer. Et pour permettre aux usagers de reconnaître facilement les agents des services fonciers, en plus du port de badge, la généralisation du port d'uniforme est encouragée.*

### **2.2.2. Insuffisance du dispositif destiné à s'assurer du caractère fiable des pièces fournies par les usagers**

L'Ordonnance n°60-146 du 03 octobre 1960 susmentionnée dispose en son article premier que la publicité foncière dans le livre foncier est précédée de la vérification des pièces justificatives produites et faisant foi à l'égard des tiers. De ce fait, les pièces produites par les usagers sont des éléments essentiels avant le déclenchement de toute procédure de demande d'obtention des preuves de droit de propriété. A ce titre, il a été remarqué que le processus existant actuellement ne permet pas encore d'apprécier le caractère fiable des pièces fournies par les usagers. Et ce, malgré le fait que le déclenchement de la procédure soit toujours conditionné par la complétude des documents requis.

Pour assurer une qualité de service à la hauteur des attentes des usagers, des outils techniques et juridiques doivent être mis en place. Les bonnes pratiques au sein de l'Administration prestataire des services publics préconisent la mise en place d'un dispositif permettant d'identifier les faux documents administratifs.

Lors des entretiens avec les responsables notamment les chefs des CIRDOMA et les conservateurs, les contrôles effectués, au moment de la réception des dossiers, sont basés sur la forme et non sur le fond. En effet, l'article 36 du Décret n°60-529 du 28 décembre 1960 réglementant les modalités d'application de l'Ordonnance n°60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation stipule que : « *Avant de procéder à l'inscription le conservateur vérifie les pièces déposées et s'assure : (...) 5° De la régularité de l'acte au point de vue de sa forme extérieure* ». De plus, il est à noter que plus de 60% des documents fournis proviennent des services externes au service foncier.

De ce fait, il arrive que des faux documents, qui devraient faire l'objet de rejet avant le déclenchement du traitement de dossier, ne soient pas identifiés par les agents du service foncier. Ces faux documents ne sont constatés qu'au niveau du conservateur ou par une réclamation effectuée par un membre de la famille du demandeur en cas de mutation par décès par exemple. Mais il arrive que ces faux documents ne soient pas découverts. A titre d'illustration, les entretiens effectués durant les descentes sur terrain ont fait ressortir que le faux document le plus fréquent est l'acte de notoriété en cas de succession.

Ainsi, on peut conclure qu'il y a insuffisance dans le dispositif de contrôle des faux documents administratifs.

Cette situation est due au manque de synergie entre les différents services concernés par la délivrance des preuves de droit de propriété foncière. Ces insuffisances peuvent aboutir à des litiges qui mettent en jeu la responsabilité des conservateurs.

Toutefois, les conservateurs font déjà preuve de vigilance dans le contrôle des dossiers fournis afin de détecter les faux documents. Ainsi, en cas de présence de document suspicieux, le conservateur envoie un agent pour vérifier directement auprès des services concernés leur authenticité. Une lettre d'engagement est aussi signée par les usagers lors de dépôt des dossiers.

Dans sa réponse, la DGSF affirme que la responsabilité des agents du foncier notamment ceux des signataires est trop lourde si on lui impute la charge de détecter les pièces fausses car ils ne peuvent pas se substituer au juge dans ce rôle en prononçant que tel acte est faux. C'est au niveau du système de contrôle des actes soumis à la publicité foncière au niveau des intervenants externes au Service Foncier (arrondissement, communes,...) que l'on doit agir pour s'assurer de la fiabilité de ces actes. Et que les textes prévoient la responsabilité civile du Conservateur en cas d'erreur mais dans la pratique la responsabilité pénale est engagée alors que celui-ci ne peut pas être en mesure de connaître les vices intrinsèques d'un acte.

Compte tenu de ces réponses, la Cour estime qu'étant donné les textes en vigueur, une action concertée avec les autres acteurs est nécessaire afin de pallier aux problèmes de faux documents dans les services fonciers dans le but de mettre en place un dispositif permettant d'identifier les faux documents administratifs.

*Ainsi, il est recommandé de renforcer la collaboration des services fonciers avec les services externes délivrant les pièces nécessaires à l'obtention des preuves de droit de propriété foncière, à commencer par le dépôt de spécimen de signature des responsables concernés ; d'informer les usagers sur les risques encourus en cas d'usage de faux documents et de réaliser des études sur la mise en réseau de tous les services concernés par le foncier.*

### **2.2.3. Un non-respect de la règle de traitement basé sur le premier arrivé, premier servi**

La règle du « premier arrivé, premier servi » devrait être la règle appliquée pour le traitement des dossiers.

L'entretien avec les responsables, au niveau des services déconcentrés, a permis de voir que le traitement des demandes est conditionné par la disponibilité de livres fonciers et du nombre d'inscription à effectuer sur une seule demande. En effet, un livre foncier contient 50 titres et de ce fait, si un livre est déjà utilisé par un agent rédacteur, les autres dossiers nécessitant l'utilisation de ce même livre restent en attente. De plus, le traitement peut varier car en prenant l'exemple d'une demande faite suite à une vente de terrain, cela peut concerner à la fois une mutation par vente et un changement de nom. Les cahiers d'enregistrements ont permis aussi de constater que les dossiers traités en premier par les rédacteurs ne sont pas forcément les dossiers distribués en premier par le conservateur.

Au niveau des services décentralisés, le traitement des demandes diffère d'un guichet foncier à un autre. En effet, la différence principale réside dans la réalisation de la reconnaissance locale qui est, pour la plupart des cas, regroupée par fokontany<sup>23</sup>. L'effectivité de la reconnaissance locale dépend du nombre de demande dans chaque fokontany. De ce fait, le traitement des dossiers peut être modifié en cours de procédure, impactant ainsi le système de traitement. D'autres raisons peuvent également retarder le traitement d'une demande comme l'opposition formulée sur une demande ou le retard de paiement du coût du certificat.

De tout ce qui précède, on peut conclure que le système de traitement n'est pas standardisé et ne suit pas généralement la règle de premier arrivé premier servi. Cette situation génère des insatisfactions et incompréhension des usagers.

<sup>23</sup> Article 2 du décret n° 2004-299 du 3 mars 2004 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany : Le Fokontany est une subdivision administrative de base au niveau de la Commune. Le Fokontany, selon l'importance des agglomérations, comprend des hameaux, villages, secteurs ou quartiers.

Pour accélérer le traitement des dossiers au niveau des services déconcentrés, la haute direction a décidé d'éditer désormais des livres fonciers contenant seulement 25 titres. Le lancement du programme d'informatisation des informations et des données foncières dans une circonscription pilote qui sera par la suite déployé dans toutes les autres CIRDOMA a été également constaté.

***La Cour réitère ses recommandations d'activer le programme d'informatisation des données foncières dans les autres CIRDOMA et de résoudre les problèmes liés à la connexion au réseau et la tension des courants électriques pour accompagner le traitement des données informatisées.***

#### **2.2.4. Une défaillance des procédures de traitement de dossiers et des conditions de travail des agents**

L'INTOSAI GOV 9100 définit le contrôle interne comme un processus intégré (...) destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants entre autres exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces ; respect des obligations de rendre compte ; conformité aux lois et réglementations en vigueur (...).

A cet effet, les faiblesses du contrôle interne peuvent être responsables de près de la moitié des fraudes<sup>24</sup>. Ainsi, en tenant compte des analyses des documents collectés, il a été constaté des défaillances sur le système de contrôle interne notamment sur le non-respect des principes fondamentaux du contrôle interne, la non-standardisation de l'application des procédures en matière d'obtention de preuves de droit de propriété, le non-respect des délais de traitement des dossiers, l'insuffisance de dispositif de contrôle du respect des procédures par les agents et l'insuffisance de renforcement de capacités et de motivation des agents des services fonciers.

##### *a) Non-respect des principes fondamentaux du contrôle interne*

Les principes de bonne gestion préconisent que des dispositifs de contrôle interne doivent exister, être appliqués et couvrir les domaines à risque. Le contrôle interne n'est pas un événement isolé ou une circonstance unique, mais un ensemble d'actions qui touchent toutes les activités d'une organisation. Ces actions sont présentes de manière continue dans toutes les opérations d'une organisation. Elles sont perceptibles à tous les niveaux et inhérentes à la façon dont l'organisation est gérée.

En se référant aux principes fondamentaux d'un système de contrôle interne, en analysant le manuel de procédures existant et les fiches de suivi des dossiers, il a été constaté que :

##### **- Concernant le principe de séparation des fonctions :**

Au niveau des services déconcentrés, ce principe est bien appliqué. Les agents qui réceptionnent les dossiers, ceux chargés du traitement et ceux qui prennent les décisions pour la signature sont différents.

Par contre, au niveau des services décentralisés, la séparation des tâches n'est pas bien organisée étant donné que les agents du guichet foncier font, à la fois, office d'accueil des usagers (réception de dossiers) et de traitement de dossiers.

<sup>24</sup>Selon le Report to nations 2018 de l'Association of Certified Fraud Examiners: "Internal control weaknesses were responsible for nearly half of frauds".

De ce fait, la séparation des tâches n'est pas appliquée par tous les acteurs concernés dans le processus d'obtention de preuves de droit de propriété.

- Concernant le contrôle réciproque des tâches :

Au niveau des services déconcentrés, le contrôle réciproque des tâches n'est pas appliqué durant tout le processus de traitement d'un dossier. En effet, seules les étapes de vérification de l'exhaustivité des pièces requises et de traitement des dossiers font l'objet de contrôle.

Par contre, au niveau des services décentralisés, le contrôle réciproque des tâches est appliqué durant tout le processus de traitement d'un dossier.

- Concernant la définition des responsabilités :

L'organigramme détaillé de chaque service et de fiches de postes (circonscriptions et guichets) font défaut. Un manuel de procédures existe au niveau des services déconcentrés mais n'est pas explicite. Par exemple, en matière de mutation, n'y figurent que les différentes pièces à fournir et non le circuit de traitement à suivre pour effectuer l'obtention de preuves de droit de propriété. Au niveau des services décentralisés, il n'existe aucun manuel de procédures.

On peut en conclure que, compte tenu des défaillances dans le système de contrôle interne des services fonciers, le risque de non-contrôle n'est pas maîtrisé.

Ces situations sont dues principalement au manque de ressources humaines et financières et à l'insuffisance d'engagement de chaque acteur à instaurer l'effectivité du système de contrôle interne au sein des services fonciers. Cela engendre le non-respect des procédures en vigueur et l'inégalité dans le traitement des usagers.

Néanmoins, des dispositions sont prises d'une manière générale et dans certaines CIRDOMA telles que :

- la poursuite du processus de mise en place de la cellule anti-corruption qui est en cours ;
- la mise en place de la division contrôle et suivi ;
- et la séparation des tâches : front office-guichet (réception des usagers), back office-rédacteurs (pas de relation directe avec les usagers).

***De tout ce qui précède et dans le but de minimiser les risques de non contrôle, il est recommandé de:***

- ***élaborer un organigramme clair et des fiches de postes bien précises ;***
- ***instaurer la culture de contrôle dans l'administration foncière ;***
- ***impliquer et renforcer le rôle du département de l'Audit interne dans le processus.***

b) *Application non standardisée des procédures en matière d'obtention de preuves de droit de propriété*

Les principes de bonne gestion préconisent l'application des procédures par tous les services concernés. Toutefois, il a été constaté que dans les services déconcentrés et décentralisés ces principes n'ont pas été respectés.

- Au niveau des services déconcentrés :

Le manuel de procédures ne précise pas les modalités ou le circuit de traitement des dossiers. Ainsi, chaque CIRDOMA a sa propre organisation interne dans l'exécution des activités relatives à la mutation de titres fonciers. Les descentes sur terrain ont permis également de

constater que l'application de certaines procédures est différente dans les CIRDOMA concernées par l'audit, entre autres :

- l'adoption du système front office/back office où le contact avec les usagers est exclusivement assuré par des agents qui sont chargés à la fois de réceptionner les dossiers déposés par les usagers et d'en assurer le suivi. Et ce, en fournissant les informations relatives à chaque passage de ces derniers. Ces agents servent en quelque sorte de relais entre les rédacteurs et les usagers. Par contre, ceux qui s'occupent du traitement des dossiers ne sont connus par les usagers que de nom. Or ce système n'est pas appliqué dans toutes les circonscriptions car il existe des CIRDOMA où les rédacteurs qui traitent les dossiers sont en contact direct avec les usagers pour le suivi de l'avancement des dossiers ;

- concernant la gestion des livres fonciers et de la salle d'archives : le retour de tous les livres fonciers au responsable d'archive à chaque fin de semaine n'est pas systématique et l'accès à la salle d'archives n'est pas réglementé dans toutes les CIRDOMA visitées.

- Au niveau des services décentralisés :

Les descentes sur terrain ont permis de voir qu'en matière de délivrance de certificats fonciers, un même processus est appliqué dans tous les guichets. Néanmoins, la différence se situe sur l'organisation des étapes de la procédure. La manière de procéder à la reconnaissance locale en est une parfaite illustration.

De tout ce qui précède, on peut conclure que le processus de traitement des demandes en vue de l'obtention de preuves de droit de propriété foncière est appliqué par tous les acteurs mais chaque service a sa propre organisation pour atteindre ses objectifs.

Cette situation découle de l'absence de procédures formalisées relatives au circuit de traitement des dossiers et chaque responsable agit selon sa propre méthode.

L'incohérence entre les méthodes pratiquées par chaque responsable aura un impact sur l'efficacité des différents services.

***Il est recommandé de standardiser l'application des procédures au sein de tous les services.***

c) Non-respect des délais de traitement des dossiers

L'un des critères de satisfaction des usagers est le traitement des dossiers dans un délai opportun. Au niveau des services déconcentrés, le délai prévu de traitement de dossier est de 20 jours après le paiement. Au niveau des services décentralisés, les délais annoncés varient de un à trois mois.

Lors de la consultation des registres chronologiques, des registres parcellaires et des cahiers de distribution, des échantillons ont été sélectionnés pour calculer, en premier lieu, le délai entre la date d'enregistrement de la demande ou de distribution des dossiers aux rédacteurs et la date de signature des preuves de droit de propriété (titres et certificats fonciers) de chaque dossier. Ainsi, les données collectées ont permis de calculer les délais moyens de traitement.

Les tableaux ci-après retracent les délais de traitement moyen des CIRDOMA et des guichets fonciers visités:

**TABLEAU N° 26- DELAI MOYEN DE TRAITEMENT DES DOSSIERS DE MUTATION AU NIVEAU DE 2 CIRCONSCRIPTIONS DOMANIALES**

(En nombre de jours)

Services déconcentrés	2015	2016	2017	2018	2019
CIRDOMA 1	74	58	66	114	Nd
CIRDOMA 3		Nd		121	55

Sources: Cahier d'enregistrement, cahier de distribution, Calcul de la Cour

**TABLEAU N° 27- DELAI MOYEN DE TRAITEMENT DES DOSSIERS AU NIVEAU DE 3 GUICHETS FONCIERS**

(En nombre de jours)

Services décentralisés	2015	2016	2017	2018	2019
GF 1	215	351	338	470	189
GF 2	49	45	49	48	54
GF 3	-	301	181	282	263

Sources: Registres des demandes et registres parcellaires. Calcul de la Cour

Ces données nous ont permis de constater que les délais moyens de traitement varient d'une entité à une autre et que les délais fixés ne sont pas atteints. Ainsi, on peut conclure que les délais de traitement de dossiers ne sont pas respectés.

Entre autres raisons du non-respect des délais de traitement, nous avons pu identifier :

- au niveau des services déconcentrés : l'attente des livres fonciers contenant jusqu'à 50 titres et le volume de travail de chaque agent rédacteur et le nombre de demandes afférentes à un dossier ;
- au niveau des services décentralisés : (i) l'organisation de chaque guichet notamment le regroupement de la reconnaissance locale puisque faute de budget l'objectif étant d'éviter les descentes récurrentes dans un même fokontany, (ii) le volume important de dossiers traités par chaque agent, (iii) le retard de paiement du coût de délivrance du certificat foncier par les usagers alors que la signature du maire est conditionnée par la présence de la quittance de paiement, (iv) le recours à d'autres acteurs externes notamment des géomètres.

Le retard dans le traitement des demandes amène son lot de mécontentement et de frustration à l'endroit des usagers. Le risque que ces derniers tombent dans la corruption est élevé. Ils veulent éviter le va-et-vient et le coût de déplacement engendré par le retard.

Au niveau déconcentré, l'initiative prise par la haute direction de limiter le nombre de titre dans chaque livre foncier à 25 titres améliorera en partie le délai de traitement.

Dans sa réponse, la DGSF affirme que pour ce qui est de la qualité du traitement des dossiers, dans certains cas très complexes, la rapidité de traitement peut être assez dangereuse et nuire à la qualité de décision à prendre. Et que certains litiges sont extrêmement délicats et nécessitent même parfois la reprise de la procédure pour permettre à l'Administration de prendre une décision adéquate. Et qu'une nuance entre les dossiers litigieux et les dossiers simples est à faire. Une décision limitant les demandes par jour est également prise en tenant compte d'une part des agents et les matériels mis à la disposition du service et d'autre part les heures destinées au traitement qui sont les après-midi seulement. La matinée est réservée dans la majorité des cas à la réception des usagers et l'étude des dossiers.

***Malgré les explications fournies et en tenant compte des recommandations déjà émises sur l'observation n°2.1.2 « Des délais de traitement partiellement règlementés », la Cour recommande, afin de remédier au non-respect de délai et pour améliorer les services offerts aux usagers, de poursuivre la numérisation des données foncières au niveau déconcentré et de mettre en place des standards de services au niveau décentralisé.***

*d) Absence de dispositif de contrôle du respect des procédures par les agents*

Le respect des procédures par les agents est conditionné par l'effectivité d'un dispositif de contrôle mis en place.

Pour ce qui est du processus d'obtention de preuve de droit de propriété, les descentes sur terrain ont permis de ressortir les constatations suivantes:

- Au niveau des services déconcentrés :
  - un cahier de suivi est mis en place. Il mentionne les dates d'entrée, de distribution des dossiers aux rédacteurs et de remise après signature des dossiers par le conservateur. Toutefois, le contrôle effectué sur le cahier de suivi n'est pas matérialisé. Aucun visa du conservateur allant dans ce sens n'y figure. Un tableau de bord de suivi des réalisations fait également défaut.
  - au cours du traitement de dossiers proprement dit, aucun contrôle périodique n'est effectué. Le contrôle et suivi auprès des agents concernés est déclenché par des réclamations faites par les usagers.
- Au niveau des services décentralisés: Un registre chronologique où toutes les demandes sont enregistrées et un registre parcellaire contenant les certificats à délivrer sont déjà mis en place. Ces registres devraient permettre de matérialiser et de suivre les dates de réalisation des étapes du processus. Pourtant, des failles au niveau des contrôles ont été relevées étant donné l'existence de lacunes dans le remplissage des registres.

De tout ce qui précède, on peut conclure que le dispositif de contrôle du respect des procédures par les agents n'est pas effectif.

Cette situation est due surtout à l'absence de standardisation formelle et au manque de rigueur dans le contrôle du respect des informations à mentionner dans les différents registres.

De ces insuffisances découlent des conséquences néfastes pour le processus. La lenteur dans le traitement de dossier n'est pas maîtrisée et cela favorise la corruption. Enfin, l'insuffisance des informations mentionnées dans les registres ne facilite guère le contrôle et suivi.

***La Cour recommande de mettre en place:***

- *un outil formalisé permettant de matérialiser les contrôles de l'application des procédures par les agents ;*
- *un système de suivi de dossier (informatisation simplifiée) alimenté notamment par les fiches de suivi et ce, avec les moyens actuels ;*

***L'appui du département de l'audit interne du Ministère facilitera le déploiement des dispositifs de contrôle.***

e) Insuffisance de renforcement de capacités et de motivation des agents des services fonciers

L'assurance quant à l'application pérenne des procédures mises en place dépend en grande partie de la compétence et la motivation du personnel censé l'appliquer.

A cet effet, l'axe 4.1 de la LPF précise que des outils techniques et juridiques, des moyens de travail et un système d'intéressement seront identifiés pour permettre aux services fonciers d'assurer une qualité de service à la hauteur des attentes des usagers et de valoriser les agents de l'Administration foncière par l'amélioration de leurs conditions de travail, entre autres, la formation, la protection et le cadre régissant la profession. L'axe 4.5 de la LPF « Renforcer les programmes de formation destinés aux acteurs concernés par le foncier » précise également que : « Afin de renforcer les compétences et capacités sur le foncier, plusieurs formations seront mises en place (...) ».

➤ Compétence du personnel

- Au niveau des services déconcentrés :

Les trois corps de fonctionnaires existants ont bénéficié des formations initiales de deux ans avant leur prise de fonction. Par contre, faute de ressources financières, les formations continues se font rares. En effet, suivant rapport d'activités de 2015 à 2017 de la DDPF, aucune formation n'a été dispensée à l'ensemble du personnel des services fonciers. Toutefois, suivant entretien avec les responsables d'une CIRDOMA, les agents ont bénéficié d'une formation continue en 2018.

- Au niveau des services décentralisés :

Les formations initiales des agents des guichets fonciers sont effectuées avant leur prise de fonction. Les formations continues ne sont pas effectuées de manière périodique car elles dépendent dans la majorité des cas des projets appuyés par les partenaires techniques et financiers dont le guichet foncier est bénéficiaire. Le développement de compétences dans la pratique se fait essentiellement à travers le partage d'expériences entre collaborateurs.

➤ Motivation du personnel

Pour les services déconcentrés, les entretiens avec les responsables des circonscriptions ont permis de savoir que par rapport au volume de travail de l'Administration foncière et le nombre du personnel, les rémunérations ne sont pas satisfaisantes et motivantes. Au niveau des services décentralisés, les agents des guichets fonciers sont rattachés directement à la Commune où les salaires ne sont pas vraiment motivants.

Ainsi, toutes ces constatations et les entretiens avec les responsables permettent de conclure que les salaires ne sont pas attrayants.

L'insuffisance du budget alloué est la principale cause de ces constats négatifs quant au renforcement de capacités et la motivation vue sous l'angle rémunération. Pourtant, cette situation rend les agents vulnérables et favorise ainsi la corruption.

Dans sa réponse, en ce qui concerne la motivation du personnel, la DGSF affirme « qu'il ne faut pas seulement considérer la question de rémunération mais d'autant plus les risques encourus par la mise en jeu de leur responsabilité en matière pénale (Ordonnance n° 60-146 article 128 al.3 : responsabilité du Conservateur de 10 ans) ».

Ainsi, en tenant compte de cette réponse et tout en considérant les différents axes de la LPF, il est nécessaire de prendre des dispositions afin d'améliorer les conditions de travail des agents de l'Administration foncière.

***Aussi, est-il recommandé, pour pallier ces problèmes :***

- ***à la haute direction d'adopter une politique de formation continue à l'endroit des agents des circonscriptions et guichets fonciers et de chercher les voies et moyens afin d'arriver à l'allocation suffisante de budget.***
- ***d'améliorer les systèmes de motivation des agents et d'attirer l'attention des autorités compétentes à programmer des études et réflexions en ce sens.***

### **2.2.5. L'insuffisance de coordination entre les CIRDOMA et les GF**

L'axe 4.3 de la LPF en son premier paragraphe définit que : « *en accompagnement au processus de décentralisation, l'articulation des services déconcentrés aux communes sera renforcée et optimisée en termes d'appui-conseil technique, de formation, de suivi et de contrôle de régularité de la procédure de certification* ».

La coordination entre les deux structures délivrant des preuves de droit de propriété foncière et la gestion intégrée des applications utilisées est primordiale afin d'éviter tout dysfonctionnement notamment la double délivrance sur un même terrain. Les attributions de ces deux structures sont différentes. La question se pose sur leur coordination pour assurer une efficacité dans l'obtention des preuves de droit de propriété. Mais l'efficacité de la réalisation de leurs activités dépend en grande partie de leur coordination par l'intermédiaire des échanges d'informations, prévus se faire mensuellement.

Pourtant, lors des descentes sur terrain et des entretiens avec les responsables, il a été constaté que les échanges d'informations ne sont pas effectués de manière systématique et sont inexistantes dans certains cas. En effet, les échanges des PLOF numériques entre les deux structures sont primordiaux pour éviter les empiètements des terrains ou la délivrance de double preuve de droit de propriété sur un même terrain.

Or, suivant une publication de l'Observatoire du foncier en 2015, 59 cas d'empiètement de certificats fonciers avec des titres fonciers ont été relevés sur les 1 327 certificats établis dans des communes. Durant les descentes, les responsables ont confirmé que des cas d'empiètement peuvent encore survenir sur les titres et certificats fonciers mais ces cas sont minimes par rapport au nombre total de demande.

Ainsi, on peut conclure qu'il y a une insuffisance de coordination entre les deux structures et une absence d'intégration des applications existantes.

Les causes majeures de l'absence de coordination sont le manque de rigueur dans l'accomplissement de ces tâches en effectuant les échanges d'informations, le manque de ressources pour prendre en charge le frais de déplacement des échanges d'informations et l'appropriation technique des agents dans la gestion et mise à jour du PLOF. Ces manquements entraînent des frustrations et des réclamations de la part des usagers.

En réponse à cette observation, les responsables concernés affirment que les services fonciers possèdent déjà un manuel d'échange d'informations mais l'application ne peut pas aboutir à terme faute de moyens (humain, matériel et financier) surtout au niveau communal.

***Compte tenu de cette réponse, la Cour recommande à la DGSF et les Communes dotées de GF de renforcer la coordination des deux structures notamment en allouant le budget nécessaire à l'échange d'informations et de réaliser des études sur l'effectivité dans le long terme de la gestion intégrée des données afin d'éviter la double délivrance de preuve de droit de propriété sur un même terrain.***

### **2.2.6. Une défaillance des mécanismes de gestion et de conservation des livres fonciers**

L'article premier de l'Ordonnance n°60-146 du 03 octobre 1960 sus-citée dispose que : « *Le service de la conservation de la propriété foncière est chargé d'assurer aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles soumis au régime de l'immatriculation (...)* ».

De ce fait, la mise en place des mécanismes de gestion et de conservation des livres fonciers est essentielle afin d'éviter les manipulations abusives et les fraudes.

Ainsi, il a été relevé que les mécanismes de gestion et de conservation des livres fonciers présentent des défaillances notamment la conservation des livres fonciers qui se fait manuellement, la sécurisation des titres fonciers et des registres parcellaires qui n'est pas standardisé, l'actualisation systématique mais de manière manuscrite des informations dans les livres fonciers et enfin, les insuffisances dans le remplissage des informations contenues dans les registres des guichets fonciers.

a) *Conservation manuelle et sécurisation non standardisée des titres fonciers et des registres parcellaires*

➤ *Conservation manuelle des livres fonciers*

L'informatisation est l'outil idéal pour assurer une bonne conservation à long terme des livres fonciers. Les entretiens et les descentes sur place ainsi que la consultation des cahiers d'archivages ont permis de constater que la conservation des livres fonciers (titres fonciers et registres parcellaires) se fait manuellement. En effet, les livres fonciers, en version papier, sont classés par ordre numérique, que ce soit au niveau des services déconcentrés ou au niveau des services décentralisés. Ainsi, à chaque traitement, le livre physique est manipulé par chaque agent responsable du traitement.

Cette gestion manuelle est héritée de la procédure de conservation appliquée depuis l'existence de l'obtention de preuve de droit de propriété et elle aura pour principal effet la vétusté des livres fonciers, aussi bien pour les titres fonciers ou pour les registres parcellaires. Néanmoins, ce problème ne prévaut pas au niveau des guichets fonciers étant donné leur récente création. Mais au niveau des circonscriptions domaniales, l'état des livres est critique, la plupart des livres sont déjà très anciens et usés et pire hors d'usage ou déchirés. Ces situations vont entraîner une insatisfaction des usagers.

Toutefois, des efforts ont été entrepris ces dernières années au niveau des services déconcentrés. Afin d'atténuer l'usure des livres fonciers, des opérations de reliure ont été réalisées. Depuis 2015, des objectifs ont été fixés sur la numérisation des données foncières. Certaines circonscriptions pilotes ont commencé notamment la scannérisation des titres fonciers et la saisie des données foncières dans un logiciel propre au service.

***Il est recommandé, pour assurer une meilleure conservation des livres fonciers, de renforcer l'investissement alloué à la numérisation des documents fonciers, que ce soit au niveau des services déconcentrés ou au niveau des services décentralisés et d'étendre l'informatisation dans les autres circonscriptions domaniales.***

➤ *Sécurisation non standardisée des livres fonciers*

Le système d'archivage des livres fonciers (titres fonciers et registres parcellaires) devrait être sécurisé dans une salle d'archives dont l'entrée est strictement réservée aux archivistes responsables de la salle.

Les entretiens et les descentes sur terrain auprès des circonscriptions domaniales ont révélé que le mode de sécurisation des livres fonciers n'est pas uniforme et standardisé. En effet, les livres fonciers ne sont pas classés obligatoirement dans une salle d'archives (à titre d'exemple, ils sont placés dans la même salle que les rédacteurs) et le système d'accès à la salle d'archives n'est pas sécurisé car dans certaines circonscriptions, l'accès dans la salle d'archives est libre.

Au niveau des services décentralisés, il a été remarqué l'inexistence d'une salle d'archives pour la sécurisation des registres parcellaires, étant donné que ces derniers sont classés dans une armoire dans la même salle que les agents du guichet foncier. En outre, en ce qui concerne les fonds de dossiers, ces derniers sont bien sécurisés dans une salle d'archives et dont l'accès est restreint au responsable d'archives au niveau des services déconcentrés. Au niveau des guichets fonciers, les dossiers sont classés dans la même salle que les agents. Ainsi, pour conclure, la sécurisation des livres fonciers n'est pas standardisée. Cette absence de standardisation est due principalement à une insuffisance et même une absence d'instruction formalisée relative à la sécurisation des livres fonciers. Ainsi, chaque service a sa propre organisation interne.

A cet effet, cette situation peut entraîner la perte des livres fonciers et un retard de traitement de dossiers. Elle peut également impacter négativement l'efficacité des différents services du fait de l'incohérence entre les méthodes pratiquées par les différents responsables.

S'agissant de cette observation, les responsables concernés ont affirmé que ces constats sont dus en premier lieu à l'insuffisance des archivistes pour répondre aux besoins quotidiens du service et en second lieu, à la volonté de retracer le détenteur effectif du livre dont le remplissage a connu quelques failles.

***Compte tenu de cette réponse, la Cour estime que le manque de moyens humains et l'insuffisance dans l'application des dispositifs déjà en place ne font que conforter la nécessité de prendre des instructions formelles sur la sécurisation des livres fonciers et de renforcer les contrôles par la hiérarchie au niveau de toutes les circonscriptions.***

b) Actualisation systématique de manière manuscrite des informations dans les livres fonciers

Le principe est que les informations dans les livres fonciers (titre foncier au niveau des services déconcentrés et registre parcellaire au niveau des services décentralisés), soient actualisées systématiquement. Lors des consultations des livres fonciers, leur remplissage intervient, systématiquement, dès le début de traitement des dossiers par les agents rédacteurs à travers l'inscription des informations dans lesdits documents.

Toutefois, l'actualisation se fait de manière manuscrite en renseignant les informations sur les terrains. Chaque dossier est présenté au niveau hiérarchique, Conservateur pour les services déconcentrés et Maire pour les services décentralisés, pour validation et signature après mise à jour du titre foncier dans le livre ou le registre parcellaire. Cette procédure est en accord avec les dispositions en place en matière de traitement des demandes d'obtention de preuve de droit de propriété. Pourtant, la mise à jour manuscrite des informations entraîne un risque d'usure des livres étant donné la manipulation physique et manuelle des livres.

***La Cour recommande aux services déconcentrés de poursuivre et étendre le projet de numérisation et d'informatisation et à long terme de mener une étude sur la dématérialisation des documents fonciers.***

\*

\*

\*

## **CHAPITRE III. AUDIT DE CONFORMITE DU PROCESSUS APPLICABLE A L'OCTROI DES PERMIS MINIER ET A LA CERTIFICATION ENVIRONNEMENTALE DU PROJET BASE TOLIARA (BASE TOLIARA/TOLIARA SANDS)**

Consciente de la potentialité que représente le secteur minier dans l'économie de Madagascar pour une contribution à hauteur de 27,7 milliards d'Ariary en 2014 et de 34,4 milliards d'Ariary en 2018<sup>25</sup>, la Cour des Comptes a effectué un audit pilote relatif à ce secteur. Le thème a été retenu en raison de la préoccupation actuelle marquée par l'absence de transparence sur le projet, une situation décriée dans les médias nationaux et par certaines Organisations de la Société Civile (OSC).

L'audit a pour objectif global de vérifier si le Ministère de l'Environnement, le Ministère des Mines et leurs démembrements respectifs, les Collectivités territoriales décentralisées ont, conformément à leurs rôles et responsabilités prévus par la réglementation en vigueur, respecté le processus d'octroi des permis miniers et le processus de certification environnementale du projet Base Toliara/Toliara Sands.

A cet effet, l'audit va permettre de renforcer une gestion rigoureuse et transparente de l'exploitation des ressources minières laquelle passe notamment par le respect des normes environnementales et sociales régissant ce secteur.

Les principales observations de l'audit sont présentées ci-après<sup>26</sup>.

### **3.1. SUR LE RESPECT DE L'OCTROI DU PERMIS D'EXPLOITATION PAR LE BCMM AU PROJET BASE TOLIARA/TOLIARA SANDS DANS LES FORMES ET CONDITIONS PREVUES PAR LA REGLEMENTATION EN VIGUEUR.**

#### **3.1.1. Délivrance de permis d'exploitation au projet BASE TOLIARA/TOLIARA SANDS malgré le gel de l'octroi de permis décidé par les autorités compétentes**

Les procédures encadrant l'octroi des permis sont prévues par les dispositions légales et réglementaires suivantes :

En vertu de l'article 40 du Code Minier: " *Le droit de faire la recherche et/ou l'exploitation minières ne peut être acquis qu'en vertu d'un permis minier délivré par le Bureau du Cadastre Minier conformément aux dispositions du présent Code.*"

Conformément à l'article 100 du décret n° 2006-910 du 19 août 2006 portant application du Code minier selon lequel, «*En application des dispositions de la Section première du Chapitre V du Titre II du Code minier, les permis de recherche minière ou Permis « R », ainsi que les permis d'exploitation minière ou Permis « E » sont octroyés par Arrêté du Ministre chargé des Mines.*»

En outre, les dispositions de l'article 45 (nouveau) du Code minier susmentionné dispose que : "*Le permis «E » est délivré dans un délai qui ne peut excéder trente (30) jours ouvrables.*"

<sup>25</sup> Rapports de l'ITIE en 2014 et 2018,

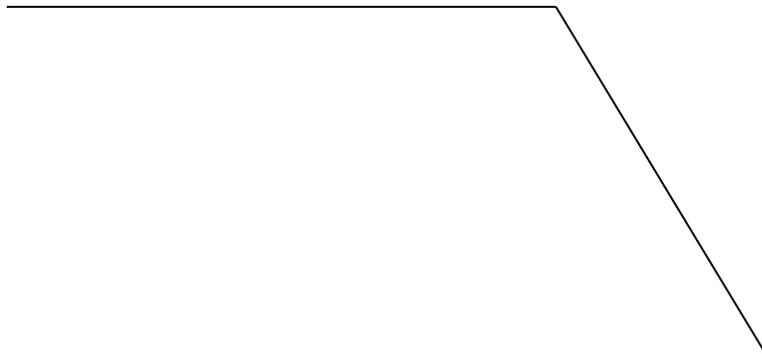
<sup>26</sup> Rapport définitif n°03/20-ROD/ADM/TOLIARA SANDS du 9 juin 2020

Toutefois, les faits suivants sont apparus entre 2010 à 2012.

- Le 10 juin 2010, le Conseil des Ministres a pris une décision selon laquelle tout octroi de licence est interdit, une décision consignée dans la note du Conseil n°31-2010-PM/SGG/CG du 10 juin 2010. Cette interdiction porte sur plusieurs secteurs dont les mines, pêches, télécommunications, audiovisuels, etc. Cette décision a été réaffirmée par la note du Conseil n° 034/2011-PM/SGG/SC du 06 avril 2011.
- Le 25 novembre 2010, par lettre n°055MMH/SG/DG/DDM adressée au BCMM, le Directeur des Mines a demandé la suspension temporaire de la réception de nouvelles demandes et des demandes de renouvellement de permis miniers ainsi que l'extension de substances afin de pouvoir étudier l'état des permis octroyés et identifier les opérateurs ou sociétés détenteurs.
- Le 26 novembre 2010, suivant la note n°154-BCMM/DIR du Directeur du BCMM portant suspension de réception des demandes des AERP et des permis miniers, le Bureau du Cadastre a confirmé la suspension de la réception des demandes de permis miniers, à partir du lundi 29 novembre 2010 jusqu'à nouvel ordre.

En outre, le Ministre des Mines a donné une instruction n°207-2013 du 13 décembre 2013 portant sur la gestion des titres miniers à l'attention de l'ensemble des directions du Ministère des Mines et du BCMM. Cette instruction prévoit notamment que :

- la délivrance d'un titre minier demeure possible pour les décisions ou arrêtés signés avant le 10 juin 2010 ;
- la délivrance d'une attestation d'octroi demeure possible lorsque la demande avait été déposée avant le 10 juin 2010 et assortie d'un avis favorable.



**TABLEAU N° 28- CHRONOLOGIE DE LA DELIVRANCE DES AUTORISATIONS  
MINIERES**

<b>Date</b>	<b>Actes</b>	<b>Observations</b>
12 mars 2010	Demande de PE par Base Toliara	Demande recevable
10 juin 2010	Décision selon laquelle tout octroi de licence est interdit (par le Conseil des Ministres)	
15 septembre 2010	Deuxième demande de PE de transformation partielle ainsi qu'un renouvellement du permis de recherche PR n° 3315 pour 3 ans par Base Toliara	Demande hors délai
25 janvier 2012	Emission d'un avis technique favorable	Portant sur les deux demandes respectivement en date du 12 mars 2010 et du 15 septembre 2010 L'avis technique favorable du Ministre des Mines en date du 25 janvier 2012 a été délivré un an, six mois et sept jours après le délai légal de 30 jours fixé par le Code minier
21 mars 2012	Prise de l'arrêté n° 4765/2012 par le Ministre chargé des Mines.	Transformant partiellement le PR n° 3315 de 320 carrés en PE sous PE n°37242 de 24 carrés et sous n°39130 de 24 carrés.
22 mars 2012	Délivrance par le BCMM du PE n° 37242 suivant la demande du 12 mars 2010.	Délivrance régulière du PE n° 37242
22 mars 2012	Délivrance par le BCMM du PE n°39130 suivant la demande du 15 septembre 2010	Délivrance irrégulière du PE n°39130 (demande hors délai)
27 octobre 2017	Délivrance par le BCMM du PE n° 37242 fusionné	Ce permis PE n° 37242 résulte de la fusion des permis PR n° 3315, PE n°39130 et PE n° 37242.

*Sources : Les permis miniers délivrés : PR 3315, PE 37242, PE 39130*

Ces problèmes résultent du dysfonctionnement constaté sur l'exécution des décisions prises en Conseil des Ministres par les services opérationnels.

Cette pratique est de nature à ne pas garantir l'objectivité, la transparence et l'équité dans les décisions d'octroi des permis miniers. En outre, elle présente un risque de conflits d'intérêts, de corruption mais aussi de contestation ultérieure. Il faut noter que cet acte n'est pas sans conséquence sur la crédibilité de la gestion des permis ainsi que l'image du pays.

En réponse à cette observation, le BCMM a produit la lettre n°010/MdM/SG/DGM/DdM du Directeur des Mines en date du 6 février 2012 qui a pour objet la levée de la suspension d'octroi des permis miniers.

Dans sa lettre, le BCMM a indiqué :

- *"Premièrement, qu'une délivrance ne doit pas être confondue avec un octroi. Que l'acte d'octroi qui revient d'office au Ministère chargé des Mines s'agit de la prise de décision par voie d'arrêté ministériel de l'accord donné à la demande du demandeur de permis minier(s). Quant à la délivrance, il s'agit là d'un acte de conséquence, soit un acte de constatation matérielle de l'acte administratif établi et est du ressort du BCMM ;*

- *Deuxièmement, la décision initiale administrative d'octroi est différente de l'acte administratif accordant une suite à un droit déjà établi. C'est pourquoi, les diverses*

*notes des différentes autorités successives confirmant avec précision la non réception des nouvelles demandes et des AERP, ainsi que le renouvellement et l'extension des substances sans parler des autres procédures de mouvement des permis miniers existants, car ils sont jugés suite à donner sur des droits déjà institués, et ont toujours été traités de la sorte".*

Malgré les réponses du BCMM, la Cour estime que même si le permis d'exploitation PE n°37242 objet de la fusion de l'ancien PE n°37242 et du PE n°39130 a été délivré après la levée de suspension, la demande en date du 15 septembre 2010 (PE n°39130) n'aurait pas dû être réceptionnée et faire l'objet d'un avis favorable.

***Dans des cas similaires, la Cour recommande au Ministre chargé des mines et au BCMM, de respecter les mesures de suspension d'attribution des permis d'exploitation prises en Conseil des Ministres.***

### **3.1.2. Non-respect du parallélisme des formes**

Les dispositions de l'article 3 du décret n°2000-308 du 2 octobre 2000 portant création et fixant les statuts du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar prévoient que , "A ce titre, le BCMM est chargé notamment des fonctions suivantes : (...)enregistrer et délivrer les permis «R» et «E» octroyés par le Ministre chargé des Mines ou son représentant délégué de ce pouvoir, ainsi que les permis «PRE» octroyés par l'Autorité chargée des Mines de la Province autonome ou son représentant délégué de ce pouvoir (...)".

Cependant, la note n°31-2010-PM/SGG/CG du 10 juin 2010 du Conseil des Ministres a suspendu l'application de l'article 3 du décret portant création et fixant les statuts du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar. En application de ladite note du Conseil des Ministres, le Directeur des Mines a envoyé une lettre n°055MMH/SG/DG/DDM du 25 novembre 2010 au BCMM afin de suspendre temporairement la réception des nouvelles demandes et de renouvellement des permis miniers ainsi que de l'extension de substances.

Par la suite, le BCMM a publié la note n°154-BCMM/DIR du Directeur du BCMM du 26 novembre 2010 sur la suspension de réception des demandes des AERP et des permis miniers. La note de Conseil n°31-2010-PM/SGG/CG du 10 juin 2010 a été réaffirmée par la note de conseil n° 034/2011-PM/SGG/SC du 06 avril 2011.

Par ailleurs, la lettre n°010/MdM/SG/DGM/DdM du Directeur des Mines en date du 6 février 2012 ayant pour objet la levée de la suspension d'octroi des permis miniers ne peut annuler les dispositions prises lors des Conseils des Ministres du 10 juin 2010 et du 6 avril 2011.

A rappeler qu'aucune justification n'a été fournie par les responsables afin de justifier cette levée de suspension de délivrance des permis par une simple note.

***De ce qui précède, la Cour recommande au Gouvernement de veiller au respect du principe de parallélisme des formes dans les prises de décision***

### 3.2. **SUR L'OCTROI PAR LE MINISTERE CHARGE DE L'ENVIRONNEMENT ET LE MINISTERE CHARGE DES MINES AU PROJET BASE TOLIARA/TOLIARA SANDS DES AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES RELATIVES A L'EXERCICE D'ACTIVITE MINIERE DANS LES ZONES SENSIBLES ET PROTEGEES DANS LES FORMES ET LES CONDITIONS PREVUES PAR LA REGLEMENTATION EN VIGUEUR**

#### 3.2.1. **Site localisé sur une protection potentielle**

En vertu des dispositions de l'article 27 de l'Arrêté interministériel n°12032/2000 du 6 novembre 2000 sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement, *le Bureau du cadastre minier est chargé de localiser sur la carte cadastrale les zones de restriction en indiquant leur situation légale et géographique selon les données fournies conformément aux dispositions du présent arrêté.*

Les dispositions de l'article 15 du Code Minier prévoient que « *le Ministre chargé des Mines établit les zones réservées dans les conditions précisées aux articles 17 et 18 du Code minier* ».

Les responsables du BCMM ont expliqué à l'équipe de mission de la Cour que leur service délivre le permis minier en fonction des données disponibles sur la carte cadastrale mais également en fonction de la disponibilité du périmètre octroyé afin de s'assurer que le périmètre minier à concéder n'appartient déjà à un autre promoteur.

Toutefois, il se trouve que le périmètre octroyé par le BCMM se trouve à proximité d'une Nouvelle Aire Protégée (NAP) dénommée PK32 RANOBE et la route minière traverse cette NAP.

En effet, dans la pratique, le MEEF dispose et envoie périodiquement la liste des zones de restriction créées au BCMM et non l'inverse. Pourtant, suivant l'article 28 de l'Arrêté interministériel n°12032/2000 du 6 novembre 2000 sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement *"Le Bureau du cadastre minier transmet à l'ONE et au Ministère de l'Environnement la liste des zones de restriction<sup>27</sup> créées en vertu du Code minier ainsi que leurs données légales et géographiques"*.

Cette situation s'explique par plusieurs raisons :

- Faute d'une communication efficace entre le BCMM et le MEEF les données des zones sensibles sur la carte cadastrale du BCMM ne sont pas à jour ;
- Le référentiel juridique relatif à la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement s'avère inadéquat.

Suivant la réponse aux observations de la Cour, établie par le BCMM par lettre n°2020/58/BCMM/DGpi du 10 mars 2020, « *Les carrés miniers relatifs aux permis de la Société Base Toliara n'ont pas encore classés parmi les carrés protégés au moment de l'octroi en 2001. Ils ne le sont qu'à la suite de la vision Madagascar vert en 2004. Dans de tel cas, il a été convenu, avec le Ministre en charge de l'environnement, la priorisation des droits établis en premier, en ce sens que les titulaires des permis miniers concernés par la mise en*

<sup>27</sup>D'après l'arrêté interministériel n°12032/2000 du 6 novembre 2000 sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement, les zones de restriction sont les zones à l'intérieur desquelles l'activité minière est interdite, restreinte, ou nécessite l'autorisation préalable de l'autorité administrative compétente, selon les dispositions du Code minier

*protection temporaire peuvent continuer leur projet mais sont obligés d'y procéder par voie d'une Etude d'Impacts Environnementaux (EIE) »*

Certes, cette réponse a permis de préciser l'historique de l'octroi du périmètre minier à la Société Base Toliara, toutefois, la Cour souhaiterait toujours insister sur la nécessité d'une communication fluide d'informations entre le MEEF et le BCMM sur l'évolution de la situation des aires déclarées ultérieurement sensibles.

***Compte tenu de tout ce qui précède, la Cour recommande :***

- ***Au BCMM et au MEEF de renforcer l'échange d'informations en matière de délimitation des Aires Protégées ;***
- ***Au CIMF (Comité Interministériel des Mines et Forêts) d'harmoniser les textes en matière de protection de l'environnement en ce qui concerne le Ministère des Mines et le MEEF et de les appliquer, conformément à l'article 2 de l'Arrêté Interministériel n°7340/2004 du 27 septembre 2004 portant création d'un Comité Interministériel des Mines et des Forêts (CIMF).***

### **3.2.2. Empiètement en partie du projet sur une nouvelle aire protégée**

Il convient de signaler que le projet comporte trois composantes, à savoir le site minier, la route minéralière et la jetée.

En vertu des dispositions de l'article 15 de la loi n° 99-022 du 30 juillet 1999 portant Code minier, la prospection, la recherche et l'exploitation minière sont interdites à l'intérieur des zones protégées.

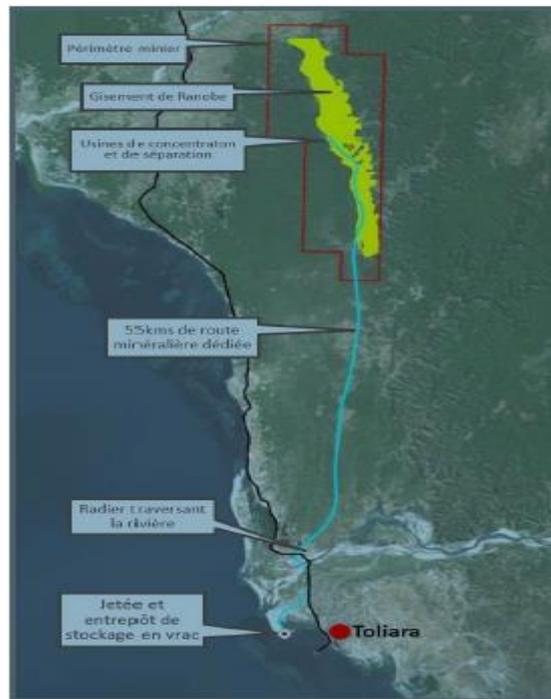
Conformément à l'article 15 de l'Arrêté interministériel n°12032/2000 du 6 novembre 2000 sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement, "*Le Ministre chargé des Mines établit les zones réservées dans les conditions précisées aux articles 17 et 18 du Code minier, autorise les travaux à l'intérieur des zones de protection prévues par l'article 105 du Code minier, (...)*".

La mission de vérification a permis de relever que le périmètre octroyé par le BCMM touche en partie la nouvelle aire protégée (NAP PK32). Le site lui-même, étant une zone de protection potentielle auparavant, est inclus dans un ensemble forestier plus ou moins dégradé, d'une population de baobabs et des défrichements résultant d'une pression anthropique, qui a fait l'objet d'un déclassement par rapport à la mise en protection temporaire par arrêté ministériel en 2004<sup>28</sup>.

Quant à la route minéralière, elle traverse la NAP PK32. La tracée de la route minéralière (option 2 améliorée) touche une végétation très dense jusqu'à 95% de la couverture forestière sans toucher toutefois à aucun village ni à une zone de culture.

<sup>28</sup> Addendum PGE pour les travaux de recherche au sien du PE 372 242 (Fusion des permis PR3315, PE37242 et PE39130),

## FIGURE N° 6- TRACE DE LA ROUTE MINERALE VERS LA JETEE A ANDABOY/LA BATTERIE



Source : Document Base Toliara présentation

A titre de rappel, en 2015, suivant l'arrêté n°2015-808 du 5 mai 2015 portant création globale de dix (10) aires protégées dénommées respectivement BEHARA TRANOMARO, SUD-OUEST IFOTAKY, TOROTOROFO-I SY AMBOHIDRAY, ANGAVO, RANOBE BAY, VOHIDEFO, BOMBETOKA BELOBOKA, RANOBE PK32 et AMBARARATA FONDA, le reste de la zone est déclarée NAP. Pratiquement, l'AP (de catégorie 5) peut être exploitée mais sous un plan d'aménagement et de gestion.

Actuellement, la NAP Ranobe PK 32 est une aire protégée sous la gouvernance publique de la DREEF Atsimo Andrefana suite au désengagement du WWF. Jusqu'à ce jour, il n'y a pas eu prise d'un arrêté interministériel de protection temporaire qui fixe la limitation externe de l'AP ainsi que du plan d'aménagement et de gestion (PAG) y afférent. D'après le Directeur de la DREEF Atsimo Andrefana, le MEEF a pris tout de suite le décret de protection définitive de l'AP. Alors que l'article 28 de la loi n°2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées dispose que "*La procédure de création d'une Aire Protégée est fixée par voie réglementaire comportant plusieurs étapes y compris l'institution d'une protection temporaire et engage les parties prenantes concernées. La création définitive d'une Aire Protégée est décidée par décret pris en Conseil de Gouvernement*".

D'après l'ONE, l'option 2 de la route minière passe à travers une zone tampon de la NAP PK 32 et non dans le noyau dur. L'Accord de principe de la Direction Générale des Forêts est requis dans le PGES préalablement à tous travaux. Le choix du tracé final a été effectué suite à une mission conjointe entre CIMF, la DREEF et Base Toliara

A noter que, l'élaboration du Plan comporte une série d'étapes incluant entre autres : la synthèse des connaissances sur l'AP, des études socioéconomiques, l'identification des parties

prenantes et les consultations publiques, l'identification des droits coutumiers et fonciers, la proposition des limites et du zonage de l'AP, l'identification des cibles et la formulation des objectifs de gestion, le choix de la catégorie et du mode de gouvernance de l'AP.

***La Cour recommande au MEEF et au BCMM d'assurer une synergie de communication entre les différentes entités en améliorant et en renforçant la communication par l'élaboration d'un système de communication efficace ou d'un manuel de procédures approprié.***

### **3.3. SUR LE RESPECT DU DROIT DE LA PROPRIETE DU SOL DANS LES EVALUATIONS DE L'ONE**

#### **3.3.1. Absence de contrat de bail et de convention entre le titulaire du permis minier et le propriétaire du sol (à l'intérieur du périmètre)**

Conformément à l'article 37 de la loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres, "*la propriété foncière non titrée, constatée par un acte domanial, permet à son détenteur d'exercer tous les actes juridiques portant sur les droits réels et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur, notamment la cession à titre onéreux ou gratuit, la transmission successorale, le bail, l'emphytéose, la constitution d'hypothèque*".

En outre, l'article 2 de la loi n° 2006-031 du 17 octobre 2005 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée prévoit que "*le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée est applicable à l'ensemble des terrains, urbains comme ruraux :- faisant l'objet d'une occupation mais qui ne sont pas encore immatriculés au registre foncier ;- ne faisant partie ni du domaine public ni du domaine privé de l'Etat ou d'une Collectivité Décentralisée ;- non situés sur une zone soumise à un statut particulier ;- appropriés selon les coutumes et les usages du moment et du lieu (...)*".

De plus, l'article 125 du Code Minier dispose que "*le titulaire du permis minier et le propriétaire du sol conviennent par contrat de bail, de leurs droits et obligations respectifs concernant les activités minières à réaliser sur le périmètre minier*".

Pourtant, la Cour a constaté que :

- les droits réels des occupants traditionnels n'ont pas été respectés en tenant compte de leur statut prévu par les dispositions légales ;
- aucun contrat de bail n'a été proposé par le titulaire du permis minier aux titulaires des droits fonciers alors qu'une relation contractuelle et une résolution à l'amiable des éventuels litiges devaient être envisagées préalablement ;
- aucune autorisation n'a été délivrée par les titulaires des droits fonciers ;
- une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique a été entamée pour les terrains se situant à l'intérieur du périmètre minier. Cependant, ce décret n° 2006-910 du 19 août 2006 portant application du Code Minier ne prévoit aucune procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique pour les terrains se situant à l'intérieur du périmètre minier.

Cette situation résulte du fait que les propriétaires et les occupants traditionnels ignorent leurs droits prévus par le Code Minier et les textes subséquents. Par ailleurs, l'absence de contrôle de la part de l'Administration minière sur les relations du titulaire du permis minier et des

propriétaires du sol ou des occupants traditionnels et usufruitiers ne fait qu'aggraver la situation actuellement. De plus, il est remarqué au niveau des communes concernées l'absence d'une structure chargée de gérer les propriétés privées non titrées (Birafo Ifoton'ny Fananan-tany ou BIF).

D'après l'observation de l'ONE/CTE, « *le contrat de bail et la convention entre le titulaire du permis minier et le propriétaire du sol font partie des activités "Post Permis environnementaux" donc faisant partie du Suivi qui selon ce qui est mentionné plus haut l'audit ne concerne que l'évaluation avant la phase d'exploitation. La question sur le contrat de bail n'est pas ainsi traitée au cours de l'évaluation, mais APRES* ».

Toutefois, d'après les articles 33, 37 et 125 du Code Minier concernant respectivement les permis- « R » et les permis –« E », l'accord préalable du propriétaire du sol est requis. Par ailleurs, le commencement des travaux de recherche est précédé de l'approbation par l'autorité compétente, conformément à la réglementation du secteur sur la protection environnementale, des engagements contenus dans le document de plan d'engagement environnemental qui est soumis au service chargé de l'environnement minier du Ministère chargé des Mines.

Corollairement, depuis la fin de l'année 2011, le processus de sécurisation foncière (*surface right*) a été engagé par le promoteur. A ce titre, une enquête parcellaire a été effectuée afin d'identifier tous les titulaires de droits fonciers portant sur les parcelles couvertes par son permis minier (cf. Volume 10 H Processus de sécurisation foncière, document parmi les dossiers constituant l'EIES qui sont déposés à l'ONE pour évaluation environnementale afin d'obtenir le permis environnemental).

Cependant dès l'étape de recherche, des travaux ont été réalisés, des travaux qui doivent être convenus avec les titulaires des droits fonciers d'après les termes du Code minier et de son décret d'application.

En application des dispositions légales de l'article 337 alinéa 2 du décret n° 2006-910 portant application du Code Minier, le titulaire du permis minier aurait dû entrer immédiatement en contact avec les titulaires du droit foncier pour négocier les termes d'un contrat de bail à établir (protocole d'accord) et non pour négocier avec les personnes affectées par le projet de la compensation en raison de la réinstallation involontaire. D'ailleurs, l'Addendum n°1 du Plan de gestion environnementale situe la réalisation d'un protocole d'accord avant la phase de construction c'est-à-dire au cours de la phase de développement.

En outre, selon les résultats de l'EIE initiale et l'Addendum n°1 (Cf. Tableau ci-après), le promoteur est tenu d'élaborer des protocoles et conventions avec les différentes entités concernées par les activités du projet. Aussi, tant pour le guide EIE que pour le guide EIS, dès la phase préparatoire, l'occupation du sol et l'utilisation des terres seraient des sources de conflits fonciers que le promoteur doit prévenir le plus tôt possible.

**TABLEAU N° 29- ECHEANCIERS RELATIFS AUX PROTOCOLES**

Protocole	Echéance
Protocole d'accord avec les propriétaires des terrains, propriétaires des tombeaux concernés, relatifs au projet	Avant la phase de construction,
Protocole d'accord entre le Promoteur et le Service forestier concerné, relatif aux activités de défrichement	Avant la phase de construction, à la soumission à l'ONE des PGES construction
Protocole entre administration forestière, Commune et Promoteur sur la gestion des bois issus de défrichement	Avant la phase de construction, à la soumission à l'ONE des PGES construction
Protocole d'accord avec l'APMF pour le mode de gestion et exploitation de la jetée	Avant la phase de construction, à la soumission à l'ONE du PGES exploitation
Protocole d'accord avec l'APMF sur l'utilisation du Port de Toliara	Avant la phase de construction à la soumission à l'ONE du PGES mines exploitation
Protocole d'accord avec les pêcheurs sur l'embarcadère et l'accessibilité des pêcheurs au niveau de la jetée et l'utilisation du plan d'eau de mer, visé par la Direction régionale chargée de la Pêche et la Commune urbaine de Toliara	Avant la phase de construction
Protocole d'accord entre les CTD et les opérateurs opérant dans la zone sur le cadre global des actions sociales à appuyer en considération des préoccupations du public lors de la phase d'évaluation du dossier d'EIE	Pendant la première année de la phase de construction
Protocole d'accord avec le Gestionnaire de la Forêt de Ranobe ou la Direction Générale des Forêts, sur la participation de Toliara Sands à la Conservation de la Forêt de Ranobe	Avant la phase de construction, à la soumission des PGES construction

Source : Plan de gestion environnementale, addendum n°1, du PE 37242

Compte tenu de tout ce qui précède, puisque les propriétaires du sol ne connaissent pas leurs droits, il y a un risque qu'ils soient lésés dans leur relation avec le titulaire du permis minier, et cela pourrait amplifier les tensions sociales dans la région.

***Ainsi, la Cour recommande à ces structures de l'Etat que la loi soit appliquée pour Toliara Sands/Base Toliara dans le délai le plus court, notamment :***

- ***au Ministère chargé des domaines de mettre en place au niveau de la Commune un bureau chargé de la sécurisation foncière (BIF) ;***
- ***au Ministère chargé des mines de veiller à l'application des dispositions du Code Minier et du décret d'application conformément à l'article 125 dudit Code, de vulgariser les textes relatifs aux activités minières et sensibiliser la population sur leurs droits et obligations dans leurs relations avec le titulaire d'un permis minier.***

### **3.3.2. Défaut d'autorisation d'occupation des terrains à l'intérieur (site minier) et à l'extérieur du périmètre minier (route et jetée<sup>29</sup>)**

Aux termes de l'article 126 - 1° du Code Minier et de l'article 313 du décret n° 2006-910 19 août 2006 portant application du Code Minier, « *le titulaire a l'obligation d'informer le propriétaire du sol, de son droit d'occuper la portion de la propriété couverte par son permis minier, (...). Il a l'obligation de demander au propriétaire du sol, ou aux titulaires de droits fonciers ou aux usufruitiers, autorisation, à l'intérieur du périmètre minier, de couper le bois nécessaire à ses travaux (...)* » et « *Le titulaire de Permis minier ne peut ni couper le bois ni utiliser l'eau qu'avec leur autorisation écrite, à défaut de clause expresse dans le contrat passé entre les deux parties. Dans le cas où le bois et l'eau se trouvant à l'intérieur du*

<sup>29</sup>Jetée : Pont de chargement des minerais dans des bateaux de transport

*périmètre font l'objet de droit de propriété ou d'usufruit privés, le titulaire ne peut couper le bois ou utiliser l'eau qu'avec l'autorisation écrite du propriétaire, de l'usufruitier ou du titulaire de droits fonciers sur le terrain".*

Par ailleurs, les dispositions de l'article 126 – 2° du Code Minier et 319 du décret n° 2006-910 du 19 août 2006 portant application du Code Minier prévoient que (...) *le titulaire du permis minier a l'obligation de demander aux propriétaires du sol ou aux titulaires de droits fonciers et usufruitiers l'autorisation, à l'extérieur du périmètre minier, d'exécuter les travaux nécessaires à son activité,(...)"*, et *"le titulaire de Permis minier doit demander et obtenir l'autorisation des propriétaires du sol, des occupants traditionnels ou des usufruitiers, pour pouvoir réaliser à l'extérieur de son périmètre l'établissement de toutes voies de communication notamment les rigoles, canaux, canalisations, pipe-lines, convoyeurs à bande, voies ferrées, câbles aériens, ports fluviaux ou maritimes, terrains d'atterrissage.*

L'article 336 du même décret précise que :« *Le titulaire de Permis minier commence par effectuer une recherche diligente pour identifier les propriétaires du sol, les occupants traditionnels et les usufruitiers ayant des droits sur les parcelles situées à l'intérieur du périmètre objet de son Permis, afin de les informer de ses droits et obtenir les autorisations nécessaires* ».

Enfin l'article 357 et suivants spécifient que:« *En l'absence de clauses y afférentes dans les contrats passés par le titulaire de Permis minier avec les propriétaires du sol, les occupants traditionnels ou les usufruitiers, le promoteur doit faire une demande écrite pour avoir l'accord de couper du bois, d'utiliser de l'eau ainsi que pour réaliser les travaux nécessaires à l'activité minière* ».

Aucun contrat n'a été passé et qu'aucune autorisation n'a été délivrée par les titulaires des droits fonciers au titulaire du permis minier, d'après les entretiens avec les responsables du Service des Domaines, de Base Toliara et de la population locale. La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique a été immédiatement engagée alors qu'une relation contractuelle et une résolution à l'amiable des éventuels litiges auraient dû être faites préalablement. De plus, le procès-verbal établi lors de l'enquête parcellaire n'a pas pour objectif d'obtenir un accord préalable de la part des titulaires du droit foncier sur les parcelles situées à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre du permis minier tel qu'il est requis par les dispositions légales et réglementaires.

Compte tenu des dispositions légales sus énoncée, le titulaire du permis minier aurait dû entrer immédiatement en contact avec les titulaires du droit foncier pour négocier les termes d'un contrat de bail à établir (protocole d'accord).

D'après l'observation de l'ONE/CTE, « *le contrat de bail et la convention entre le titulaire du permis minier et le propriétaire du sol font partie des activités "Post Permis environnementaux" donc faisant partie du Suivi qui selon ce qui est mentionné plus haut l'audit ne concerne que l'évaluation avant la phase d'exploitation. La question sur le contrat de bail n'est pas ainsi traitée au cours de l'évaluation, mais APRES* ».

Toutefois, d'après les articles 33 et 37 du Code Minier concernant respectivement les permis-« R » et les permis –« E », l'accord préalable du propriétaire du sol est requis. Par ailleurs, le commencement des travaux de recherche est précédé de l'approbation par l'autorité compétente, conformément à la réglementation du secteur sur la protection environnementale,

des engagements contenus dans le document de plan d'engagement environnemental qui est soumis au service chargé de l'environnement minier du Ministère chargé des Mines. Selon les résultats de l'EIE initiale et l'Addendum n°1, le promoteur est tenu d'élaborer des protocoles et conventions avec les différentes entités concernées par les activités du projet.

La Cour confirme que cette situation résulte du fait que les propriétaires et les occupants traditionnels ignorent leurs droits prévus par le Code Minier et les textes subséquents ainsi que l'absence de contrôle de la part de l'Administration sur les relations du titulaire du permis minier et des propriétaires du sol ou des occupants traditionnels et usufruitiers. Ce qui a conduit aux pertes des droits des propriétaires du sol, des occupants traditionnels et usufruitiers prévus par le Code Minier et son décret d'application.

*Ainsi, la Cour recommande au :*

- *Ministère chargé des Mines de :*

- *veiller à l'application des dispositions du Code Minier, notamment son article 126 et des articles 313 et suivants du décret d'application ;*
- *vulgariser les textes relatifs aux activités minières et sensibiliser la population sur leurs droits et obligations dans leurs relations avec le titulaire d'un permis minier.*

- *Ministère chargé des Domaines de :*

- *ériger une structure chargée de l'encadrement des relations des titulaires du permis miniers et des titulaires des droits fonciers.*

### **3.3.3. Manquement aux procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique à l'extérieur du périmètre minier (Route minérale)**

En vertu de l'article 126 - 2° du Code Minier, "(...) A défaut d'accord amiable et, en cas de besoin, le titulaire peut avant tout recours éventuel à la juridiction compétente faire valoir ses droits vis-à-vis du propriétaire du sol concerné, auprès des autorités des Collectivités territoriales décentralisées du ressort, en vue d'engager une procédure de conciliation. En tout cas de cause, le titulaire peut réaliser ces travaux dans la mesure où ceux-ci peuvent être déclarés d'utilité publique".

De plus, l'article 320 du décret n° 2006-910 du 19 août 2006 portant application du Code Minier précise qu'"à défaut de l'autorisation du propriétaire, des occupants traditionnels ou de l'usufruitier et après avoir eu recours sans succès à la procédure de règlement amiable devant le Comité Provincial des Mines compétent, le titulaire qui souhaite entreprendre les travaux énoncés à l'article précédent, peut demander au Ministère chargé des Mines conformément aux lois et règlements en vigueur, de procéder à la déclaration d'utilité publique des travaux envisagés".

Par ailleurs, aux termes de l'article 4 de l'ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition amiable de propriétés immobilières par l'Etat ou les collectivités publiques secondaires et aux plus-values foncières, "la procédure d'expropriation est ouverte par une enquête administrative, publique, parcellaire de commodo et incommodo, décidée par le Ministre dont relèvent les travaux à

*réaliser et qui fait publier à cet effet au Journal officiel un avis en langue française et malgache dont il envoie des exemplaires en nombre suffisant au sous-préfet pour affichage au chef-lieu de la sous-préfecture, du canton et de la mairie de la situation des lieux et dans les villages voisins".*

Enfin, les dispositions de l'article 4 du décret n° 63-030 du 16 janvier 1963 fixant les modalités d'application de l'ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition amiable de propriétés immobilières par l'Etat ou les collectivités publiques secondaires et aux plus-values foncières, modifié par le décret n° 64-399 du 24 septembre 1964 prévoient que *les observations du public seront consignées directement par les intéressés sur un registre ouvert à cet effet, à feuillets non mobiles, coté et paraphé par le sous-préfet. Elles peuvent également être adressées par écrit au sous-préfet qui les annexera au registre d'enquête.*

D'après le document « Evaluation environnementale des politiques et projets de développement » (page 216) la Politique Opérationnelle 4.12 (de la Banque Mondiale), qui concerne la réinstallation involontaire des personnes affectées par un projet, *ce déplacement de la population entraîne la préparation d'un **plan d'action de réinstallation (PAR)**, un document distinct de l'étude d'impact et du PGES, mais qui les accompagne.*

D'après la norme de performance 5 de l'IFC (ex-SFI), sur l'acquisition de terres et réinstallation involontaire, *« la réinstallation est considérée comme involontaire lorsque les personnes ou les Communautés affectées n'ont pas le droit de refuser que l'acquisition de leurs terres ou les restrictions sur l'utilisation de leurs terres entraînent un déplacement physique ou économique. Cette situation se présente dans les cas suivants :*

- (i) *expropriation légale ou restrictions permanentes ou temporaires de l'utilisation des terres; et*
- (ii) *transactions négociées dans lesquelles l'acheteur peut recourir à l'expropriation ou imposer des restrictions légales relatives à l'utilisation des terres en cas d'échec des négociations avec le vendeur. »*

Et il en est de même pour les Normes Environnementales et Sociales (NES 5), faisant partie du Cadre environnemental et social de la Banque mondiale, qui affirment que *« la préparation d'un PAR est exigée quand il y a une réinstallation involontaire. »*

La Cour a constaté que l'expropriation des propriétaires du sol a été évoquée par le projet minier bien avant la prise de l'arrêté d'enquête administrative de commodo et incommodo. Et que le titulaire du permis minier a directement négocié avec les titulaires des droits fonciers sans que la procédure y afférente ne soit enclenchée. En outre, cette démarche relève de la compétence de l'Administration et non du promoteur.

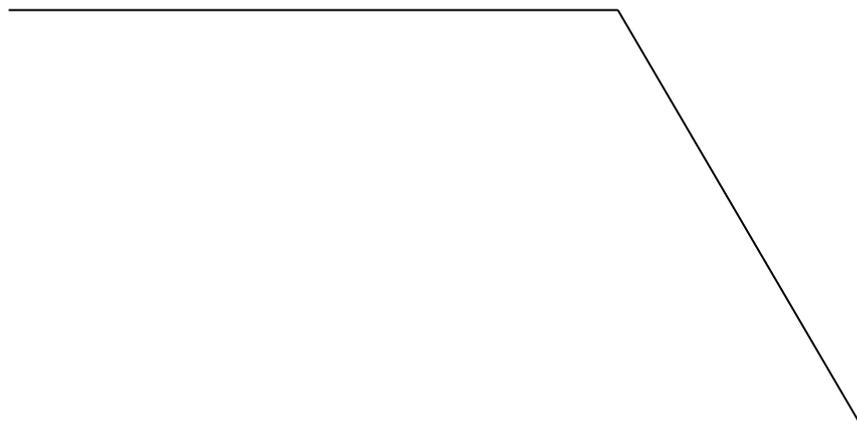
Seuls les terrains en dehors du site minier font l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique à défaut d'accord amiable entre le promoteur et les titulaires de droits fonciers ou de règlement à l'amiable devant le Comité Provincial des Mines (ou Comité National des Mines). Puisque pour les terrains à l'intérieur du site minier, en cas de mésentente sur les termes de la convention entre le promoteur et les titulaires de droits fonciers, et face à l'échec d'un règlement à l'amiable devant le Comité Provincial des Mines, les termes du contrat de bail type (prévu par l'article 354) établi par Arrêté du Ministre chargé des Mines sont pris comme référence par la juridiction saisie pour le règlement définitif du litige d'après l'article 318 du Décret n° 2006-910 du 19 août 2006 portant application du Code Minier.

Que par conséquent, le PAR ne peut être évoqué que lorsqu'il y a une réinstallation involontaire, pour un processus qui aboutit le cas échéant à une expropriation pour cause d'utilité publique en dehors de la conclusion de contrat ou bien d'un protocole d'accord pour les terrains se situant à l'intérieur du périmètre minier.

A défaut d'un accord de volontés entre le promoteur et les titulaires des droits fonciers, préalablement à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, un règlement amiable devant le Comité Provincial des Mines compétent aurait dû être opéré.

Par ailleurs, d'après les dispositions légales en vigueur à Madagascar, tout déplacement d'un titulaire de droit foncier de son bien, sans sa volonté manifestée expressément, ne peut se faire que par la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les actes et activités énumérés dans le tableau suivant sont rattachés à la question foncière relative à l'extraction minière relevant de Base Toliara.



**TABLEAU N° 30- CHRONOLOGIE DES ACTES SUR LA PROCEDURE D'EXPROPRIATION**

Actes délivrés	Activités effectuées	Personnes responsables	Date
Début de l'EIE (enquête parcellaire) et négociation avec les PAP		PROMOTEUR	Fin 2011
Plan d'action de réinstallation (PAR)			En cours
Arrêté n° 25891/2017 du 16 octobre 2017 portant ouverture d'une enquête administrative de commodo et incommodo (infrastructure portuaire et infrastructure routière)	Acquisition par voie amiable ou par expropriation pour cause d'utilité publique des diverses parcelles de terrains et/ou immeubles nécessaires à la construction de l'infrastructure portuaire, et de l'infrastructure routière reliant l'infrastructure portuaire et le site minier de Base Toliara/Toliara Sands SARL situé à environ 50km au nord de la ville de Toliara	M2PATE	16 octobre 2017
Arrêté n° 26539/2017 du 23 octobre 2017 portant octroi d'autorisation d'exploitation	Autorisation d'exploitation des substances initialement déclarées : l'ilménite, de rutile, de Leucoxene, de Guano, de Basalte, de Calcaire et de zircon	MM	23 octobre 2017
Arrêté n° 26833/2017 du 24 octobre 2017 portant ouverture d'une enquête administrative de commodo et incommodo (parcelles de terrains et/ou immeubles dans les Communes de Tsianisiha, Ankilimalinike, Maromiandra, Belalanda et Toliara I)	Acquisition par voie amiable ou par expropriation pour cause d'utilité publique des diverses parcelles de terrains et/ou immeubles nécessaires à l'exploitation du périmètre minier de Base Toliara/Toliara Sands situé dans les Communes de Tsianisiha, Ankilimalinike, Maromiandra, Belalanda et Toliara I ;	M2PATE	24 octobre 2017
Décret n° 2018-315 du 11 avril 2018 de déclaration pour cause d'utilité publique (infrastructure portuaire et infrastructure routière)	reliant le nouveau port au site minier de Base Toliara/Toliara Sands SARL situés à environ 50 km au Nord de la ville de Toliara et portant acquisition par voie amiable ou par expropriation pour cause d'utilité publique des parcelles de terrain et/ ou immeubles touchés par ces travaux	Gouvernement	11 avril 2018
Décret n° 2018-796 du 17 juillet 2018 de déclaration pour cause d'utilité publique (parcelles de terrains et/ou immeubles dans les Communes de Tsianisiha, Ankilimalinike, Maromiandra, Belalanda et Toliara I)	Travaux situés dans les Communes de Ankilimalinike, Tsianisiha et portant acquisition par voie amiable ou par expropriation pour cause d'utilité publique des parcelles de terrain de et/ou immeubles touchées par ces travaux.	Gouvernement	17 juillet 2018
Arrêté de cessibilité		M2PATE	Devait être pris en 2019

Qu'ainsi, au cours de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, aucun cahier de doléances et de suggestions / registre d'enquête n'a été déposé auprès des communes, districts et région concernée durant une période de 30 jours d'après l'affirmation de la population locale.

Ce manquement à ce processus d'expropriation a pour cause d'une part, que les droits de propriété, non titrée, des occupants traditionnels n'ont pas été reconnus sous prétexte de l'inexistence d'un service foncier compétent au niveau de la Collectivité Décentralisée, et d'autre part, que la population locale ignore la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique car aucun département ministériel n'a été chargé de la vulgarisation et de la sensibilisation des dispositions légales et réglementaires en vigueur par rapport à l'expropriation pour cause d'utilité publique dans le cadre d'un projet minier.

Que par conséquent, il y a une confusion aux yeux de la population locale entre la procédure de consultation publique effectuée pour l'obtention d'un permis environnemental et l'enquête administrative de commodo et incommodo relative à l'acquisition par voie amiable ou par expropriation pour cause d'utilité publique des diverses parcelles de terrains. En outre, le titulaire du permis minier ou son représentant a pu négocier directement avec la population locale la contrepartie financière de l'abandon de l'exercice des droits fonciers sur les terrains concernés par l'activité minière.

***De ce fait, la Cour recommande :***

- ***A l'ONE, étant donné que dans le processus de l'EIE la question foncière est abordée, de :***
  - ***s'assurer de la conformité des relocalisations ou réinstallations involontaires aux procédures légales en matière d'expropriation ;***
- ***Au Ministère chargé des Mines et au Ministère chargé des Domaines de :***
  - ***renforcer les capacités des départements ministériels chargés de la vulgarisation des textes concernant les projets miniers ;***
  - ***appliquer les dispositions légales et réglementaires en vigueur relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique dans le cadre d'un projet minier par les départements ministériels concernés, entre autres la mise en place de cahiers de doléances et de suggestions tant au niveau de la Région, que des Districts et des Communes concernés.***

### **3.3.4. Affectation privative d'un domaine public de l'Etat (Jetée)**

Plusieurs dispositions de la loi n° 2008-013 du 23 juillet 2008 sur le domaine public encadrent les principes et les règles qui s'imposent dans le cadre de cette occupation.

Aux termes de son article 3 "*font partie du domaine public les biens ci-après, sans que cette énumération soit limitative : Domaine public naturel :*

- 1) *La mer territoriale qui s'étend vers le large jusqu'à 12 milles marins à partir de la ligne de base tel que définie par le Code Maritime ainsi que les golfes, baies ou détroits enclavés dans les terres ;*
- 2) *Le rivage de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées périodiques et régulières ;*
- 3) *Une bande littorale d'une largeur de 25 mètres à partir de la limite ci-dessus".*

Conformément à son article 7, "*Le droit défini sous l'article 2 se répartit de la façon suivante entre les personnes morales visées à l'article premier : a- le domaine public naturel en est la dépendance de l'Etat".*

En vertu de son article 15, « *Certaines parties du domaine public, à l'exception de la bande littorale de la mer et des emprises de voies publiques fixée à l'article 3 ci-dessus, peuvent faire l'objet d'affectations privatives* ».

D'après son article 16, *"Il peut être délivré dans la limite de trente ans soit aux administrations, soit à des sociétés ou à des particuliers, des autorisations spéciales conférant le droit, moyennant redevance, de récolter les produits naturels du sol (abattage ou élagage des arbres, etc...), d'extraire des matériaux (terres, pierres, sables, etc...), d'établir des prises d'eau sur les dépendances du domaine public, d'y exercer des droits de chasse et de pêche"*.

Prévu par son article 18, *"Les contrats de concession et les autorisations sont de la compétence du Ministre chargé du Service des Domaines pour le domaine public de l'Etat et du représentant de la collectivité publique en la dépendance de laquelle est placé le domaine public"*.

La Cour constate que le projet minier a établi un protocole d'accord avec la Commune Urbaine de Toliara, en 2018, afin d'engager cette dernière à faciliter l'intégration de la jetée dans les documents de la planification territoriale malgré l'obligation de Base Toliara/Toliara Sands de se référer au plan d'urbanisme de la ville, objet de l'arrêté municipal n° 14 CU/T/CE/AR du 10 mai 2012.

Or, d'après les dispositions légales sus-énumérées, le domaine public naturel relève de l'Etat. La construction d'une infrastructure portuaire telle qu'elle est envisagée par le projet n'a pas été prévue par la loi sur le domaine public actuellement en vigueur.

En conséquence, le Services Territorial Décentralisé (STD) et les autorités locales ne sont pas en mesure de prendre des décisions appropriées pour la défense des intérêts de l'Etat ou bien des collectivités locales.

***De ce qui suit, la Cour recommande :***

- ***au Ministère chargé des Mines, au Ministère chargé des Domaines et à l'ONE :***
  - ***de prendre des mesures conformément aux réglementations en vigueur sur le domaine public naturel ;***
  - ***d'appliquer les dispositions légales en vigueur tout en sauvegardant les intérêts des concernés en facilitant les activités économiques ;***
  - ***de former en continu et de sensibiliser des agents de l'Etat et du personnel des collectivités locales sur la gestion et la protection du patrimoine des personnes morales de droit public dont le domaine public ;***
- ***au Ministère chargé des Domaines***
  - ***d'instaurer la police du domaine public pour assurer la conservation du domaine public prévu dans l'article 12 de la loi n°2008-013 du 23 juillet 2008 sur le domaine public.***

### **3.4. SUR LE RESPECT PAR L'ONE DES PROCEDURES RELATIVES A LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE BASE TOLIARA/TOLIARA SANDS.**

#### **3.4.1. Sur la représentation des autorités locales dans l'évaluation de l'EIE**

Suivant l'article 23 du décret MECIE, « *un Comité Technique d'évaluation (CTE) est constitué par l'ONE pour évaluation de chaque dossier d'EIE. Il est composé notamment de membres de cellules environnementales, représentant les ministères sectoriels concernés dans le processus d'évaluation environnementale, du Ministère chargé de l'environnement et de l'ONE ; Chaque membre de CTE participe à l'évaluation technique d'un dossier d'EIE, intègre notamment les dimensions sectorielles et sociales relevant de son ministère d'origine dans le processus d'évaluation environnementale et émet l'avis technique y afférent* ».

En effet, notre entrevue avec les responsables de l'ONE a permis de savoir que les membres du CTE sont composés de :

- représentant du Ministère chargé de l'environnement ;
- représentant du Ministère chargé des Mines ;
- Autorité Portuaire Maritime et Fluviale (APMF),
- Institut National des Sciences et des Techniques Nucléaires (INSTN) ;
- Centre National de l'Eau, de l'Assainissement et du Génie Rural (CNEAGR) ;
- Cellules environnementales auprès du Ministère chargé des Mines, du Ministère chargé de l'environnement, du Ministère chargé de la population, du Ministère de l'eau, du Ministère des travaux publics et du transport, du Ministère de la pêche, du Ministère chargé de l'industrie, du Ministère chargé de l'aménagement du territoire.

Cette composition montre que le CTE est constitué par tous les secteurs concernés par le Projet. Cependant, il intègre plutôt des responsables centraux mais non locaux ou régionaux. D'après les réponses de l'ONE : *"Selon l'article 23 du Décret MECIE : ce sont les CELLULES ENVIRONNEMENTALES qui sont membres du CTE. Cependant, l'ONE fait des efforts pour l'implication et la responsabilisation des Services déconcentrés. L'implication des autres services déconcentrés devrait aussi s'effectuer en interne au sein de chaque ministère sectoriel.*

*Une réunion de consultation des services déconcentrés régionaux a eu lieu pour information et recueil de leurs avis techniques (Preuve : lettre d'invitation en annexe). La Direction régionale de l'Environnement et la Direction des Mines régionales ont toujours été impliquées dans les visites du CTE".*

Toutefois, la Cour, en vérifiant la lettre n°749/14/MEEF/ONE/DG/DEE/ryh du 1<sup>er</sup> août 2014, produite en annexe, à titre de preuve de l'invitation pour l'évaluation de l'EIE du Projet Toliara Sands, a constaté que l'invitation en question ne mentionne pas, parmi les destinataires, les Directions régionales des Ministères sectoriels concernés, notamment la Direction régionale de l'Environnement et la Direction régionales des Mines. Cette lettre a été adressée plutôt aux responsables des services centraux, plus particulièrement aux Directions générales desdits Ministères, pour leur informer qu'ils font partie des membres constituant le CTE ad'hoc.

Par ailleurs, la Cour émet également un doute sur la lettre d'invitation n°532/15-MEEMEF/ONE/DG/DEE.rjh du 27 mai 2015 produite par l'ONE en guise de réponse au rapport provisoire, sur les points suivants :

- Sur l'objet de la lettre

Il est constaté que ladite lettre a pour objet d'organiser un atelier de travail pour le suivi de la mise en œuvre du Plan de gestion environnemental du Projet d'exploitation d'Ilménite, suivant les permis PE 37242 et PE 39130 de la Société Toliara Sands à Ranobe. Le contenu de ladite lettre précise que l'atelier avait pour objectif d'informer les différentes parties prenantes des résultats de l'évaluation environnementale, des dispositifs de suivi prévus par la réglementation et de mettre en place les structures de suivi nécessaires. Donc, la Cour maintient qu'il ne s'agit pas d'une invitation des parties prenantes locales pour l'évaluation de l'EIE mais plutôt pour la présentation des résultats.

- Sur l'authenticité de la lettre

Il est remarqué que l'invitation et l'inscription des destinataires de la copie de celle-ci ne constituent pas une lettre à part entière.

Ainsi, bien que les textes ne prévoient pas la participation des autorités locales au CTE, il s'avère que la présence de ces dernières est utile pour plus d'informations afin de pouvoir procéder à l'évaluation de l'EIE.

***La Cour encourage l'ONE à intégrer activement les autorités locales et régionales concernées parmi les membres du CTE et de tenir compte surtout de leurs avis techniques en matière d'évaluation environnementale et sociale de tout projet minier.***

### 3.4.2. Insuffisances dans la procédure de consultation publique

Conformément à l'article 21 du décret MECIE, « *la conduite des opérations d'audience publique est assurée par des auditeurs, en collaboration avec les autorités locales au lieu d'implantation du projet [...], la durée de l'ensemble des procédures relatives à cette audience publique ne devrait pas être inférieure à 25 jours ni supérieure à 70 jours* » ;

Aux termes également des articles combinés 15 à 17 et 29 à 39 de l'arrêté n°6830/2001 du 28 juin 2001 sur la participation du public à l'évaluation environnementale, « *la consultation publique pour l'audience publique est menée par un ou plusieurs auditeurs organisés en commission d'audience* ;

*-en collaboration avec le CTE, l'ONE définit les termes de références des auditeurs et procède à leur sélection ; ils sont recrutés par l'ONE ;*

*- lorsqu'il y a lieu une audience publique, le Ministère chargé de l'environnement délivre un arrêté relatif à la tenue d'audience publique dans lequel est indiqué : l'existence du projet, l'objet de l'audience publique, les noms et qualités des membres de la commission d'audience publique, la durée de la procédure d'audience publique, l'existence des séances d'audience publique au niveau local, la possibilité d'organisation d'audiences publiques aux niveaux régional et/ ou national ;*

*-l'ONE en avise l'autorité locale du lieu d'implantation du projet ;*

*-l'autorité locale assure l'information du public par voie d'affichage et par tout moyen de publicité approprié ;*

*- en collaboration avec l'autorité locale, la commission d'audience procède à une information préalable au public sur le projet objet de l'EIE ;*

*- elle met à la disposition du public un résumé non technique rédigé en malagasy et en français et permet l'accès de tout intéressé aux documents d'EIE ;*

*- elle organise la séance d'audience publique en confrontant pour une rencontre le public affecté par le projet et le promoteur du projet dans les locaux de la mairie ou en tout autre endroit désigné à cet effet ;*

- sont présents pendant la séance d'audience publique : les membres de la commission d'audience, les autorités locales ou leurs représentants, le public, le promoteur ou son représentant, les représentants de l'Administration, les personnes ressources à l'appui ;
- elle préside et assure le bon déroulement de l'audience publique : le promoteur intervient pour une présentation succincte de son projet et pour répondre aux questions de l'assistance sur le projet, le public adresse ses questions et observations et émet ses avis et ses préoccupations au président de séance ;
- à l'issue des procédures relatives à l'audience publique, l'autorité locale du lieu d'audience procède, conjointement avec la commission d'audience, à la clôture officielle du Procès-verbal d'audience publique ;
- l'autorité locale établit un avis attestant les conditions dans lesquelles s'est déroulée la consultation du public, complété par son avis personnel sur le projet ».

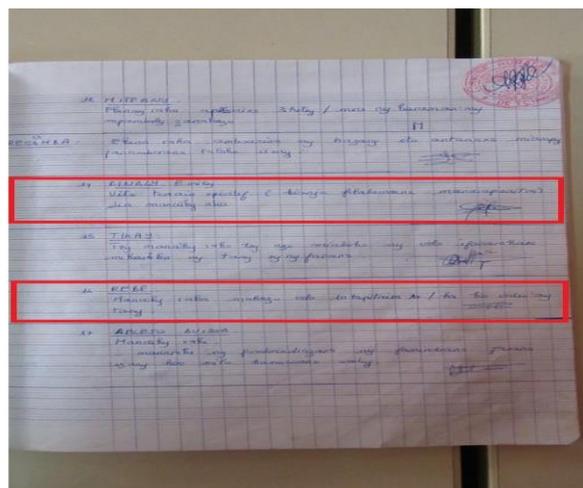
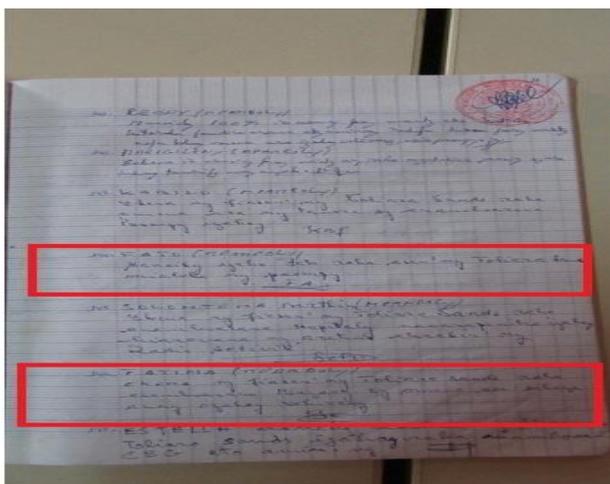
La Cour a constaté que le CTE a procédé à une évaluation favorable de l'EIE, une étape fondamentale pour la délivrance du permis environnemental. En la forme, la procédure mise en œuvre de l'évaluation par le public a été respectée. Cependant, au fond cette procédure a été entachée d'insuffisance.

En effet, la procédure de consultation publique a été effectuée par l'ONE/CTE avec un résultat satisfaisant à 84,77% d'après le procès-verbal de la Commission d'Enquête et d'Audience Publique (CEAP).

Pourtant, il est constaté que la population locale consultée ignore même l'objet, les enjeux et les impacts du projet. On peut dire que le résultat de la consultation publique ne reflète pas la réalité sur place.

Suivant les documents consultés auprès de l'ONE, la plupart des acceptations sont conditionnées par des doléances matérielles et personnelles. A titre d'exemple, il a été relevé des propositions plus personnelles telles que : *« j'accepte si on me donne un poste de télévision. J'accepte si on me donne une antenne satellite. J'accepte si le projet crée des écoles pour les enfants... »*.

**FIGURE N° 7- EXTRAIT DE L'AVIS DE LA POPULATION**



Source : Registre ONE/MO/DOC/44 clos le 10 novembre 2014 (Fokontany Tsiatfanoka – Commune Tsianisiha)

**FAZO (cultivateur):**

J'accepte si au préalable Toliara Sands construit une borne fontaine

**FATIMA (cultivateur):**

J'accepte Toliara Sands si on nous construit un marché et on donne un travail approprié aux femmes.

**RINALY Emily :**

J'accepte si le terrain sportif sera construit selon les normes

**REBE :**

J'accepte si je reçois Ar 10 000 000/ha comme prix du terrain

Cette situation est due par la faille au niveau de la communication entre l'ONE et le CEAP, entre le CEAP et la population.

Aussi, la population locale n'était pas associée à l'évaluation de l'EIE ce qui a engendré des contestations de part et d'autre qui perdurent jusqu'à maintenant.

Par rapport à ces observations, l'ONE a apporté les réponses suivantes :

- « *Les procédures ont été respectées à la lettre. Il y a bien eu des rencontres avec le Promoteur et le public. Le Promoteur a expliqué le projet et ses enjeux environnementaux et sociaux avec les mesures. La population a posé les questions et a obtenu des réponses au cours des 27 séances d'audience et enquêtes publiques ainsi que les permanences effectuées par les enquêteurs auditeurs dans les Communes et fokontany concernés ;*

-*Il est faux d'affirmer que le résultat de la consultation ne reflète pas la réalité surplace, Encore une fois, on peut regarder la vidéo, un extrait du journal télévisé de la TV plus (Télévision indépendante, reportage indépendant) en date du 20 Avril 2015, permettant de voir le contexte social lors de la délivrance du Permis environnemental, qui montre bien la réalité sur terrain en 2015. ; Le constat de la Cour des Comptes s'effectue 5 ans après la délivrance du Permis Environnemental dans un contexte socio-politique différent ;*

-*La participation massive aux enquêtes et audiences publiques démontrent bien qu'il n'y a pas eu de faille au niveau de la Communication. (Preuve : fiche de présence, avis dans les cahiers de registre public), il n'y a pas de preuve que le niveau de Communication de la CEAP a eu des failles. Toute la population a été informée : affiche, banderoles, annonces TV, annonces radio, appel local par voiture mobile (allô, allô) ».*

La Cour tient à rappeler l'article 2 de l'arrêté n°6830/2001 du 28 juin 2001 fixant les modalités, les procédures de participation du public à l'évaluation environnementale qui dispose que : «*La participation du public à l'évaluation environnementale peut être définie comme étant son association dans l'évaluation environnementale des dossiers d'Etude d'Impact Environnemental (EIE) afin de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision (...)*».

Or, d'après le registre de consultation du public de la Commune Rurale d'Ankilimalinike, Fokontany Ranobe du 23 octobre 2014, seules cinq personnes ont émis leurs avis dont 03 réponses positives et 02 réponses négatives. L'une des réponses affirme notamment que « *Tsy manaiky satria mbola tsy haiko ny zavatra hitranga* » soit « *Je n'accepte pas car je ne sais pas ce qui va se passer.* ». Concernant le Fokontany Antsilo, sur les huit personnes ayant émis leur avis dans le registre de consultation du public en date du 23 octobre 2014, seule une personne sur huit a émis un avis favorable au projet.

Par ailleurs, une des réponses fournies par un habitant du Fokontany d'Ankilimalinike le 24 octobre 2014 laisse apparaître que « *Izaho dia manaiky satria (...) Raha toa ka tanterahiny ireto zavatra nampanantenainy ireto : CEG, Lycée, CSB, Jiro, Antenne parabolique, lalana, rano fisotro madio, tribune sy stade, ordinateur ho an'ny kaominina.* ». Des promesses pour l'octroi d'infrastructures d'enseignement, de santé, d'électrification et d'eau potable, d'antenne parabolique, de stade, d'ordinateur ont donc été faites aux habitants.

Qu'ainsi l'objectif de la participation publique est de permettre aux citoyens d'être informés et formés sur les questions environnementales, de participer à la prise des décisions qui ont un

impact réel ou possible sur leur qualité de vie<sup>30</sup>. Elle devrait également permettre d'apprécier les éléments qui manifestent l'acceptabilité sociale du projet et ceux ayant un lien direct au développement durable et aux valeurs y afférentes (participation et engagement, protection du patrimoine culturel,...).<sup>31</sup>

***De tout ce qui précède, la Cour recommande à l'ONE de veiller au strict respect de la procédure relative à l'audience publique, tant en la forme qu'au fond, afin d'assurer la pertinence des résultats issus de la participation du public à l'évaluation environnementale.***

\*

\*

\*

---

<sup>30</sup>La participation publique dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone, avril 2013

<sup>31</sup>L'industrie minière et le développement durable – Une perspective internationale francophone, 2017

## **CHAPITRE IV – AUDIT DE PERFORMANCE DE LA COMPAGNIE AIR MADAGASCAR**

La Cour des Comptes a effectué un audit de la performance de la Compagnie nationale Air Madagascar, gestions 2016 à 2019, suivant son rapport définitif n°06/20-ROD/ADM/AIRMAD du 25 septembre 2020.

Reconnaissant le potentiel du secteur du transport aérien à contribuer de manière significative à la réalisation « (...) *d'une croissance forte et inclusive au service du développement durable et équitable de l'ensemble du territoire* », la Lettre de Politique Nationale du transport aérien à Madagascar, approuvée par le Décret n°2017-414 du 30 mai 2017, a défini comme objectifs de :

- édifier un système de transport aérien sûr, sécurisé et fiable ;
- faire du secteur aérien un maillon solide du développement économique du pays à travers la promotion du tourisme ;
- favoriser la connectivité pour faciliter les investissements aussi bien étrangers que nationaux et le transfert de connaissances et de technologies ;
- soutenir l'intégration économique de toutes les régions de l'Ile.

Depuis sa création, en 1961, la société à participation de l'Etat Air Madagascar contribue à relier la Grande Ile au reste du monde. En parallèle, ses différentes dessertes à l'intérieur du territoire participent au désenclavement de certaines régions et au développement du pays.

Développant une vision consistant à « *être la Compagnie préférée en Afrique et la première dans l'Océan Indien* », la compagnie s'est fixée comme mission de « *servir de levier de développement économique de Madagascar* ».

Confrontée aujourd'hui à d'importantes difficultés, l'entreprise évolue, depuis 2017 jusqu'en juillet 2020, dans un environnement défini par le partenariat stratégique avec Air Austral.

En effet, le 09 Octobre 2017, l'Etat Malagasy et Air Austral ont signé une convention de partenariat pour assurer le redressement et le développement de la compagnie Air Madagascar sur lesquels les deux parties ont chacun pris des engagements.

Stipulé dans l'article 3 de ladite convention, en son point 3.1. *Principaux engagements des parties*<sup>32</sup> :

- (a) (...) Air Austral, par le biais d'Air Austral Invest, s'engage, à restructurer et développer la Société et à cet égard :
  - (i) investir le prix de souscription dans la société ;
  - (ii) mobiliser les prêts d'investissement par l'intermédiaire d'Air Austral Invest et prêter ce prêt à la société ;
  - (iii) fournir une assistance technique à la Société pour atteindre les objectifs énoncés à l'article 2.
- (b) le Gouvernement Malagasy s'engage à :
  - (i) régler ou transférer à l'extérieur de la Société ou fournir un plan de financement pour le règlement des passifs avant et après la date d'achèvement conformément à la description du règlement des passifs figurant dans l'annexe 3 ;
  - (ii) assumer, financer et gérer tout ou partie de ces passifs aux seuls frais et risques du Gouvernement Malagasy.

<sup>32</sup>Strategic Partnership Agreement October 9, 2017- "3.1.MainundertakingoftheParties"

En sus de ces engagements principaux susmentionnés, le Gouvernement Malagasy a des engagements supplémentaires tel qu'il a été cité par le point 3.4. *Engagements supplémentaires du GoM*<sup>33</sup>. Ils consistent à :

- (a) améliorer l'infrastructure des aéroports nécessaire à la mise en œuvre du plan d'activités ;
- (b) ne pas accorder de droits de trafic à des tiers qui pourraient affecter la mise en œuvre et / ou la réalisation du plan d'affaires pour une période de trois (3) ans à compter de la date d'achèvement ;
- (c) payer les coûts convenus de toute mesure prise par la Société pour résoudre le dépassement de personnel existant à la date d'achèvement.

Ainsi, dans le cadre de ce partenariat, la compagnie Air Madagascar ambitionne dans un premier temps de revenir aux fondamentaux du métier de transporteur aérien, avant de poursuivre son développement. Aux termes du paragraphe 5.1 de la convention de partenariat stratégique, il a été convenu qu'un Plan d'affaires initial (ou Business Plan) sera élaboré.

Il convient de souligner que, le partenariat stratégique entre Air Austral et Air Madagascar a pris fin en juillet 2020 suite à la résiliation du Pacte d'associés et de la convention de partenariat entre l'Etat Malagasy et Air Austral. Cette annulation permet l'entrée de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS) dans le capital de la compagnie. La prise de participation de la CNaPS au sein de l'entreprise publique suscite, toutefois, certaines réserves dont celles de la Confédération Générale des Syndicats des Travailleurs de Madagascar (ou FISEMA) qui a manifesté son opposition à l'utilisation des fonds de la Caisse nationale pour financer certaines opérations de l'Etat dans un communiqué en date du 25 janvier 2020 intitulé « *Fanamarihana momba ny CNaPS sy ny « Fonds Souverain »* ».

En définitive, et au vu des enjeux, le redressement d'Air Madagascar constitue un défi important nécessitant d'explorer différentes pistes pouvant assurer à la compagnie de disposer de socles solides supportant son développement.

Eu égard aux enjeux de la réussite du partenariat stratégique liant Air Madagascar et Air Austral, et vu les montants investis, les objectifs suivants ont été fixés :

- déterminer si après la signature de la convention entre l'Etat Malagasy et le partenaire stratégique Air Austral, les engagements pris par chaque partie ont été respectés et mis en œuvre dans les délais impartis et ont permis une amélioration de la situation financière d'Air Madagascar ;
- vérifier si les mécanismes de contrôle mis en place par la compagnie pour soutenir l'exécution de ses opérations sont à même de garantir la mise en œuvre efficace de son redressement ;
- s'assurer que les activités mises en œuvre par la compagnie au cours de la période se conforment aux prévisions du Business Plan.

#### **4.1. PRESENTATION D'AIR MADAGASCAR**

##### **4.1.1. Missions et mandat**

Les missions d'Air Madagascar, au vu de l'article 3 de ses statuts, consistent en :

- l'organisation et l'exploitation des services de transport aérien réguliers, supplémentaires ou spéciaux de passagers, de marchandises et de poste, celles des services de transport de surface ou sur mer qui en sont le prolongement ou le

---

<sup>33</sup>Strategic Partnership Agreement October 9, 2017- "3.4.Additional main undertakings of the GoM"

complément, ainsi que subsidiairement toutes opérations relatives aux activités et services se rapportant à l'exploitation ;

- l'acquisition, la cession, la prise à bail, la location et l'entretien de tous types d'aéronefs et tous autres matériels et tous appareils et équipements accessoires de la société ;
- l'entretien des appareils tiers, ainsi que la fourniture d'assistance aux tiers impliquant une assistance au sol, une mise à disposition d'équipage et un entretien de l'avion ;
- la création, l'acquisition, la prise à bail ou en concession et la location de tous établissements industriels ou commerciaux, immeubles, matériels et machine de toute nature, nécessaires ou utiles à la réalisation de son objet ;
- la participation directe ou indirecte de la société à toutes activités ou opérations industrielles, commerciales ou financières, mobilières ou immobilières, à Madagascar ou à l'étranger, sous quelque forme que ce soit, dès lors que ces activités ou opérations peuvent se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou à tous objets similaires, connexes ou complémentaires.

#### 4.1.2. Les principaux produits

En moyenne, 91% du chiffre d'affaires de la société sont générées par les « recettes commerciales ». Les principaux produits de l'entreprise se rapportent, en conséquence, essentiellement à ce domaine.

Au vu des états financiers de 2019, l'on constate que, au 31 mars 2018, environ 95% du chiffre d'affaires de la compagnie sont générés par trois produits, à savoir : le transport de passagers (75%), le fret (7%) et les vols spéciaux (13%).

Les recettes « passagers » constituent, de 2016 à 2019, le principal produit participant aux revenus de l'entreprise. Ces recettes affichent cependant une baisse de 27 milliards d'Ariary de 2017 à 2019, soit une diminution de 12,8% sur la période.

#### 4.1.3. Les principales charges

De 2016 à 2019, il apparaît qu'en moyenne environ 90% des charges d'exploitation<sup>34</sup> de la compagnie sont regroupées autour de 4 catégories :

- les « achats consommés » lesquels composent, en moyenne et pour la période, environ 22% des charges d'exploitation. Les dépenses en carburants et en lubrifiants constituent en moyenne près de 88% desdites charges ;
- les « services extérieurs et autres consommations », pesant en moyenne près de 39% des charges d'exploitation de la compagnie ;
- les « charges de personnel » totalisant, en moyenne, environ 11% des charges d'exploitation ;
- et les « dotations aux amortissements, aux provisions et pertes de valeur » constituant en moyenne près de 18% des charges d'exploitation sur la période.

Les principales charges de l'entreprise sont constituées, en définitive, de quelques dépenses lesquelles représentent en moyenne, sur la période 2015-2019, environ 78% des charges d'exploitation et consomment près de 164% du chiffre d'affaires, comme le récapitule le tableau ci-après :

<sup>34</sup>Source : calcul de la Cour sur la base des états financiers de 2016 à 2019

**TABLEAU N° 31- PRINCIPALES CHARGES D'EXPLOITATION DE L'ENTREPRISE  
(2015-2019)**

(en %)

Rubriques	Poids moyen par rapport aux charges d'exploitation	Poids moyen par rapport au CAHT 2015-2019
Carburants et lubrifiants	19,28	40,61
Dotations aux amortissements, aux provisions et pertes de valeur	17,94	37,87
Loyers et charges locatives	12,05	25,52
Entretien et maintenance	6,87	14,56
Prestations sous-traitées	5,70	12,05
Redevances aéroport/routes	5,32	11,24
Heures supplémentaires et salaires	4,48	9,48
Indemnités diverses	3,26	6,89
Primes et gratifications	1,73	3,66
Primes d'assurance personnel au sol	0,54	1,15
Formation professionnelle	0,43	0,91
<b>TOTAL</b>	<b>77,60</b>	<b>163,93</b>

Source : Calculé à partir des données des Etats financiers 2015 à 2019

Comme le montre le tableau supra, lesdites charges ont un impact considérable sur la rentabilité de l'entreprise puisque, à l'exclusion des autres charges encourues par la compagnie, leur poids total dépasse largement le chiffre d'affaires généré par l'activité de la société.

#### **4.2. LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DES PARTIES A LA CONVENTION DE PARTENARIAT**

La signature de la convention de partenariat entre l'Etat Malagasy et Air Austral le 09 Octobre 2017 avait comme objectif de faire d'Air Madagascar une entreprise rentable et durable offrant des services compétitifs sur les services aériens de passagers et de fret à Madagascar en matière de vols intérieurs, régionaux et marchés internationaux long-courriers.

Pour y parvenir, les parties prenantes à ce partenariat ont défini des engagements à respecter.

La Cour s'est focalisée sur trois (03) engagements dont (i) l'apurement des passifs de la compagnie Air Madagascar, (ii) la non-augmentation du droit de trafics à d'autres compagnies aériennes pour une durée de 3 ans, pour l'Etat Malagasy et (iii) l'apport financier, pour Air Austral.

#### 4.2.1. Sur les engagements de l'Etat

a) Apurement de l'engagement financier presque 2 ans après la date de signature de la convention faute de délai prévu

L'engagement financier de l'Etat est consigné dans la convention de partenariat stratégique, notamment en ses points 3.1(b), 3.2 et 4.1.

Ledit engagement consiste à apurer les passifs de la compagnie en redressement.

A cet égard, le Décret n°2017-754 du 05 septembre 2017 portant mise en œuvre de la reprise par l'Etat Malagasy des dettes de la compagnie Air Madagascar, en son article 2, a fixé le concours financier de l'Etat à 303 milliards Ariary. La convention tripartite du 22 novembre 2017 est signée entre le Ministre des Finances et du Budget, le Ministre des Transports et de la Météorologie ainsi que la Compagnie Air Madagascar pour arrêter les montants, la liste exhaustive des dettes, des créances et des actifs concernés et définir les modalités de mise en œuvre du règlement des dettes.

Il convient de noter que le processus d'arrêtage des dettes de la compagnie a été effectué par un cabinet indépendant qui, fin Août 2017, a arrêté le montant des dettes à Ar 383 794 057 688,01. Toutefois, conformément aux dispositions de l'article 6 de la convention tripartite du 22 novembre 2017 susmentionnée, la compagnie a dû négocier avec ses fournisseurs un abandon de créances, à hauteur de 30%.

En vertu de la convention sus-citée, la libération de la somme de 303 milliards Ariary s'effectuerait de la manière suivante :

**TABLEAU N° 32- MODALITE DE LIBERATION DE L'ENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT MALAGASY**

NATURE DES OPERATIONS	MONTANT (en Ariary)	MODALITE DE LIBERATION	OBSERVATIONS
Subventions allouées à Air Madagascar	28 523 379 800	Paiements fournisseurs d'Air Madagascar	Supportées par le compte n°6565 « <i>Subvention au secteur privé</i> » ouvert à la Direction Générale du Budget. - Totalement réalisés au 31 décembre 2017.
	131 000 000 000	Payés par Bons du Trésor Fihary	
	25 262 916 200	Versés en numéraire au compte bancaire Air Madagascar	
<i>Sous-total</i>	<b>184 786 296 000</b>		
Augmentation de capital	<b>118 213 704 000</b>	Paiements directs des créanciers d'Air Madagascar par le fonds reçu de la Deutsche Bank. Logée dans un compte de dépôt au nom de la compagnie ouvert à la Recette Générale d'Antananarivo (RGA).	Financée par l'emprunt de 40 millions USD de l'Etat Malagasy auprès de la Deutsche Bank. - Début du paiement : Août 2018 ; - Libération totale : 26 septembre 2019.
<i>Sous-total</i>	<b>118 213 704 000</b>		
<b>TOTAL</b>	<b>303 000 000 000</b>		

Sources : Convention tripartite du 22 novembre 2017, Fiche et Situation de libération de l'augmentation de capital du Service de la Participation Financière de l'Etat (MEF).

Il appert de ce tableau que la libération de la somme de 303 milliards Ariary, engagement financier de l'Etat, a été effectuée de deux façons : à l'aide de subventions d'exploitation allouées à Air Madagascar d'un montant total d'Ar 184 786 296 000 et d'augmentation de capital à hauteur d'Ar 118 213 704 000.

Si la libération des subventions a été totalement réalisée au 31 décembre 2017, ce n'était pas le cas de la partie augmentation de capital. En effet, d'après la situation de la libération de l'augmentation du capital délivrée par le Service de la Participation Financière de l'Etat, le paiement n'a commencé qu'à partir du mois d'août 2018 et la somme d'Ar 118 213 704 000 n'a été entièrement libérée que le 26 septembre 2019.

Conformément à la loi n°2003-036 du 30 janvier 2004 sur les sociétés commerciales, en son article 592, « *le délai maximum pour la libération du capital est de 3 ans à compter de l'Assemblée Générale qui l'a décidée ou autorisée.* » Dans le cas d'espèce, la libération a été réalisée au bout de 2 ans à compter de l'Assemblée Extraordinaire du 30 octobre 2017. Ainsi, au vu de ces dates, le délai a été respecté.

Toutefois, Air Madagascar étant une société en redressement, la compagnie a besoin de trésorerie dans un délai assez raisonnable pour l'effectivité du Business Plan. En effet, le flux de trésorerie prévisionnel de la compagnie présenté dans ce document de travail indique un besoin de financement cumulé d'exploitation à hauteur de 26 millions de dollars environ soit près de 101 429 198 000,00 Ariary pour les 4 premières années.

Aussi, le fait de ne pas disposer de trésorerie dès la date de mise en œuvre du Business Plan pourrait retarder l'atteinte des objectifs à court et à moyen termes du redressement. A cet effet, le règlement au moment opportun des engagements financiers s'avère nécessaire malgré le délai réglementaire.

Il est à noter que la mise en œuvre de l'engagement financier de l'Etat Malagasy dans le cadre du partenariat a été détaillée à l'annexe 3 de la convention laquelle n'a pas été communiquée à la Cour malgré plusieurs demandes auprès des parties prenantes limitant ainsi l'appréciation par la Juridiction financière du délai d'exécution prévu. En outre, le Business Plan n'a défini aucun délai sur ce point. Pour le besoin de suivi et évaluation sur l'effectivité de l'engagement, les délais sont importants.

***Aussi est-il recommandé, à l'avenir, de préciser les délais d'exécution des différentes activités dans le cadre de mise en œuvre d'un partenariat stratégique.***

b) *Le non-respect par l'Etat de l'engagement relatif à l'augmentation de droits de trafic*

Outre l'engagement financier, l'Etat Malagasy avait eu d'autres engagements principaux.

Selon la convention de partenariat susmentionnée, notamment en son point 3.4.(b), le Gouvernement Malagasy s'engage à ne pas accorder de droits de trafic à des tiers qui pourraient affecter la mise en œuvre et/ou la réalisation du plan d'affaires pour une période de trois (3) ans à compter de la date d'achèvement. Pendant cette période, le Gouvernement consultera par écrit l'investisseur avant l'octroi de tout droit de trafic aérien à un tiers. L'investisseur aura le droit de s'opposer à l'octroi envisagé de droits de trafic aérien si cela peut raisonnablement affecter matériellement la mise en œuvre et/ou la réalisation du plan d'affaires.

Toutefois, il a été constaté des fréquences supplémentaires accordées au profit de quelques compagnies aériennes notamment l’Ethiopian Airlines (ET) après la signature du partenariat stratégique, en l’absence de l’accord de la compagnie Air Madagascar.

En effet, deux fréquences supplémentaires ont été octroyées à ladite compagnie. Ces accords comprennent la troisième fréquence vers Nosy-Be à partir de décembre 2017 et la cinquième fréquence supplémentaire par semaine vers Antananarivo à partir du mois d’avril 2018. Il est à noter qu’ET a déjà obtenu 3 à 4 vols vers Antananarivo et 2 vols vers Nosy-Be par semaine avant la signature du partenariat. Toutefois, il est à préciser que l’octroi de la 5<sup>e</sup> fréquence sur Antananarivo à ET a été interrompu au mois de Novembre 2018.

Outre la fréquence supplémentaire, une augmentation de capacité (up grade) du Boeing 787-800 de 260 places pour 3 vols sur les 5 opérés par la compagnie ET lui a également été octroyée.

Par lettre sous référence MJM/DD/VP/001-18 du 08 janvier 2018, la compagnie Air Austral en tant que partenaire stratégique avait déjà attiré l’attention du Ministre des Transports et de la Météorologie sur le respect des engagements pris concernant l’octroi des droits de trafic compte tenu de la demande de la compagnie Ethiopian Airlines. Il a été évoqué la perte potentielle de recettes pour Air Madagascar pour chaque nouvelle rotation quotidienne au départ d’Antananarivo, directe ou indirecte vers Paris, estimée à plus d’1,2 millions d’Euros par an, une somme permettant de compenser et de préserver les objectifs du Business Plan.

La compagnie Air Madagascar avait également adressé la lettre sous référence DGDD.009/19 du 1<sup>er</sup> février 2019, laquelle avait cité le cas d’Ethiopian Airlines et les conséquences de l’octroi des droits supplémentaires.

Par sa lettre sous référence DGDD367/18 du 20 novembre 2018, la compagnie a déjà fait état de son analyse sur l’impact de l’octroi des fréquences supplémentaires à l’ET sur la mise en œuvre du Business Plan.

Selon le Ministère en charge des Transports, la fréquence supplémentaire ne concerne pas un vol direct Tana-Paris-Tana, du fait du transit via Addis-Abeba. A cet effet, l’engagement sur le droit de trafic ne serait pas mis en cause. D’autant plus que cet accord est dû à la mise en œuvre de la politique nationale de l’Etat sur le transport aérien. Selon le décret n°2017-414 du 30 mai 2017 portant approbation de la lettre de politique nationale du transport aérien de Madagascar et la lettre de politique nationale y annexée, la politique en matière de connectivité aérienne tend vers une politique de libéralisation du trafic, l’open sky. La politique open sky vise à dynamiser les activités liées au tourisme à Madagascar.

L’octroi des droits de trafic est sous la responsabilité de l’Aviation Civile de Madagascar (ACM), un établissement public à caractère industriel et commercial sous tutelle technique du Ministère des Transports et de la Météorologie et sous tutelle financière du Ministère de l’Economie et des Finances. Selon les responsables auprès de l’ACM, si l’on se réfère à l’accord aérien et à la politique de l’Etat sur l’open sky, l’autorisation est régulière, suite à l’engagement de l’Etat dans le cadre du partenariat sus- cité. A partir de décembre 2017<sup>35</sup>, toute demande d’octroi de droit de trafic nécessite un aval du Ministère de tutelle technique. Ainsi, c’est sur la base de cette décision que l’octroi avait eu lieu.

Le rôle de l’ACM ne se limite pas à l’autorisation de droit de trafic mais elle veille également au respect des normes et à la régularité du transport aérien. Faisant suite à son contrôle, le droit sur la cinquième fréquence d’ET vers Antananarivo a été retiré en novembre 2018. Par

---

<sup>35</sup>Arrêté n°30594/2017 du 11/12/2017 relatif aux autorisations concernant l’exploitation des activités du transport aérien

contre, la troisième fréquence vers Nosy Be tient toujours depuis avril 2018 jusqu'à la rédaction du présent rapport.

Malgré tout, par rapport à l'engagement de l'Etat relatif au Partenariat stratégique, le fait d'accorder des fréquences supplémentaires à une compagnie qui pourrait nuire à la compagnie nationale en l'absence de l'accord de cette dernière et durant la période susmentionnée (2018-2019-2020), constitue un non-respect par l'Etat de ses engagements.

L'acceptation d'augmentation de droit de trafic aurait des impacts sur la rentabilité de la compagnie nationale. Les pertes potentielles peuvent atteindre 3 800 000 Euros, soit environ 15,2 milliards d'Ariary,

Malgré cet impact financier potentiel et jusqu'à la rédaction du présent rapport, aucun dédommagement n'a été effectué à la compagnie contrairement aux prescriptions de la convention de partenariat stratégique, notamment son point 3.4 portant sur les « *Autres engagements principaux du GoM* »

Par lettre n°DGDD/009/19 du 1<sup>er</sup> février 2019 adressée au Ministère de l'Economie et des Finances et au Ministère en charge des Transports, la compagnie a fait connaître à ces deux ministères les conséquences de l'octroi de droits supplémentaires à Ethiopian Airlines sur le plan du redressement d'Air Madagascar, l'Etat devrait procéder à l'indemnisation de la compagnie.

Cependant, aucune copie de lettre de la part de ladite compagnie adressée aux Ministères de Tutelle, précisant le montant de dédommagement souhaité, n'a été communiquée à la Cour, malgré sa demande.

***Il est recommandé à l'Etat, par le biais du Ministère des Transports et de la Météorologie, de prendre toutes les mesures nécessaires pour corriger ce manquement.***

***La Cour attire également l'attention de toutes les parties prenantes sur les mesures à prendre dans de cas similaires, compte tenu des accords aériens entre pays pour qu'Air Madagascar soit en mesure d'affronter la concurrence.***

***Enfin, la Cour recommande à l'Etat Malagasy de prendre toutes les mesures nécessaires lui permettant d'honorer ses engagements notamment l'indemnisation de la compagnie nationale en phase de redressement. Dans ce sens, un accord devrait être préconisé entre les Ministères de tutelle et la compagnie Air Madagascar sur la détermination du montant du dédommagement.***

#### **4.2.2. Sur les engagements du partenaire stratégique, Air Austral : non-effectivité de l'engagement relatif à l'apport financier**

Suivant l'article 3 du partenariat stratégique, à l'issue de son engagement financier, Air Austral acquiert quarante-neuf pour cent (49%) du capital social et les droits de vote de la Société.

La situation à ce jour où le contrat a été déjà résilié a permis de dégager qu'une partie de l'engagement financier d'Air Austral n'a pas été effective.

La liste des actionnaires d'Air Madagascar en date du 21 Août 2019 a permis de relever qu'Air Austral détient 123 866 266,00 actions avec un montant total d'Ar 37 159 879 800 soit un apport en capital à concurrence de 43,78%. Cette situation reste inchangée jusqu'à la rédaction du présent rapport.

Faute de rencontre avec les responsables de ladite compagnie, la lettre n°60-CS/CC du 28 avril 2020 a été adressée par la Cour en leur sollicitant des informations sur l’avenir du partenariat stratégique, sur la mise en œuvre des engagements des parties et du Business Plan. Toutefois, aucune réponse n’a été parvenue à la Cour des Comptes jusqu’à la rédaction du présent rapport.

La non effectivité de l’engagement financier aura des impacts sur la gestion de trésorerie et limitera les actions permettant d’atteindre les objectifs du partenariat.

De même, il convient de rappeler que conformément aux dispositions en vigueur de la loi n°2003-036 du 30 janvier 2004 sur les sociétés commerciales, notamment en son article 592, « *L’augmentation du capital doit être réalisée dans le délai de trois ans à compter de l’assemblée générale qui l’a décidée ou autorisée.* » Cette disposition reste applicable pour les opérations réalisées par les sociétés commerciales opérant à Madagascar. A cet égard, en tant qu’actionnaire d’Air Madagascar, Air Austral avait l’obligation de s’acquitter de l’engagement pris au titre de l’augmentation du capital de ce dernier dans le délai légal.

### **4.3. LES MECANISMES DE CONTROLE DE LA COMPAGNIE AIR MADAGASCAR**

L’analyse du Système de Contrôle Interne de la Compagnie a permis de relever la mise en place d’un outil de suivi et de pilotage de la réalisation des objectifs au sein de l’entité, ce qui est une bonne pratique. Toutefois, des défaillances ont été constatées notamment dans les domaines de l’évaluation des risques, des activités de contrôle et de la fonction d’audit interne, lesquels impactent la gestion opérationnelle de la compagnie et freinent son redressement.

#### **4.3.1. Sur l’évaluation des risques : absence de procédures globales d’identification, d’évaluation et de traitement des risques au niveau des fonctions supports**

L’évaluation des risques est le processus qui consiste à identifier et à analyser les risques pertinents susceptibles d’affecter la réalisation des objectifs de l’organisation, et à déterminer la réponse à y apporter.

Suite aux entretiens effectués et au questionnaire d’audit interne communiqué auprès du Responsable de l’Organisation, Méthodes et Audit interne de la société, il a été relevé que la compagnie aérienne ne dispose pas de procédures d’évaluation, d’identification et de traitement des risques au niveau des fonctions supports telles que les fonctions ressources humaines, commerciale, finances, programme, juridique, logistique ou système d’information.

Cette situation découle du fait que la procédure globale de gestion des risques est uniquement orientée vers les activités liées à l’aéronautique au sein desquelles l’évaluation et l’identification des risques sont règlementées et font l’objet d’audits réguliers.

Ces lacunes et faiblesses au niveau des fonctions supports ne permettent pas à la Compagnie de définir ses principaux risques, leurs causes et effets et de les prévenir par la mise en œuvre des mesures correctrices, de mitigation ou de traitements appropriés conformément aux normes internationales. Elles traduisent une faible implication et responsabilisation du personnel par rapport aux risques, freinant l’atteinte par la société de ses objectifs.

Les responsables de l’entité ont expliqué que pour pallier à cette situation, l’accompagnement de l’audit interne par un cabinet externe dans le processus d’identification des risques est projeté pour 2020-2021.

***Compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande la mise en place d'une démarche globale de gestion des risques dans les fonctions supports et encourage la mise en œuvre de l'accompagnement de l'audit interne par un cabinet externe dans le processus d'identification des risques.***

#### **4.3.2. Sur les activités de contrôle**

Les lacunes en matière d'évaluation des risques susmentionnées ont des répercussions sur les actions à mener au niveau des fonctions supports, entraînant ainsi des irrégularités telles que les écarts dans l'enregistrement des opérations portant sur les dettes fournisseurs et les stocks, la faiblesse dans le recouvrement des créances clients.

##### ***a) Défaillance dans l'enregistrement des opérations***

L'analyse des documents collectés auprès de la compagnie Air Madagascar a fait ressortir les observations suivantes :

- Existence de dettes fournisseurs non prises en compte dans le partenariat stratégique

Aux termes du Plan Comptable Général ou PCG 2005, « *Pour les besoins de la prise de décision, les états financiers doivent garantir la transparence sur la réalité de l'entité en présentant une information complète et utile. (...) : recherche d'une image fidèle, prééminence de la réalité sur l'apparence, neutralité, prudence, exhaustivité* ».

Au mois d'Août 2017, un processus d'évaluation des dettes encore à payer par la compagnie a été effectué avant l'entrée en vigueur du partenariat. Ces dettes s'élevaient à 303 milliards d'Ariary, selon le Décret n°2017-754 du 05 Septembre 2017 qui stipule que « *la liste sera arrêtée conjointement entre les deux parties* ».

Cependant, la revue des états financiers arrêtés au 31 mars 2018 et au 31 mars 2019, l'analyse de la situation des passifs non identifiés collectés auprès d'Air Madagascar ainsi que les entretiens avec les responsables ont permis de constater l'existence de dettes fournisseurs non connues (ou dettes non identifiées) lors de la fixation des dettes à payer par l'Etat dans le cadre de la convention de partenariat stratégique.

Ces dettes non identifiées ont été inscrites dans les états financiers, dans la partie « corrections d'erreurs » pour les périodes 2017 et 2018. Cependant, la non-identification de ces dettes au moment propice suppose une défaillance dans le suivi des paiements des dettes fournisseurs.

En effet, au mois d'Août 2018, les passifs non identifiés ont été évalués à 5,45 millions USD, soit 17,98 milliards d'Ariary. Ces derniers n'ont cessé d'augmenter car au mois de juin 2019, ils s'élevaient à 7,12 millions USD (25,68 milliards d'Ariary), soit une augmentation de 43%. Lesdites dettes représentent environ 8% du montant des dettes reprises par l'Etat.

Selon les responsables de la compagnie, les dettes financières concernent essentiellement la variation du taux de change du prêt CNaPS et qu'actuellement, il n'y a plus de dettes non identifiées enregistrées.

Cette situation est due à une défaillance dans le suivi des factures à payer des fournisseurs qui se fait manuellement mais également à l'absence d'un outil intégré au niveau de la Direction Financière pour identifier toutes les factures devant être payées.

Cela entraîne la perte de confiance des fournisseurs et impacte également sur le redressement de la compagnie étant donné qu'une partie des dettes n'a pas été prise en charge par l'État et devra être payée sur la trésorerie propre de l'entité. En outre, l'absence d'enregistrement de

ces opérations d'achats présente un risque de fraudes et de corruption car il n'y a pas de vision globale de toutes les factures à payer.

Toutefois, des améliorations ont été initiées par la compagnie depuis 2018. En effet, toutes les factures doivent être désormais transmises directement à la Direction Financière pour traitement. En outre, le traitement des factures se fait de manière automatique.

***De tout ce qui précède, il est recommandé à la compagnie de renforcer le suivi de la réception des factures fournisseurs mais également de documenter les procédures appliquées actuellement pour rendre toutes opérations d'achats traçables.***

- Ecart important entre les stocks physiques et les stocks enregistrés dans le système de suivi des stocks

La revue et l'analyse du compte-rendu DGDD.022/2017 sur le contrôle des articles en stock fictif, effectuées par le Département du Contrôle Financier et Audit de la compagnie ont permis de constater qu'il existe un écart très important entre les stocks physiques et les stocks théoriques dans certains départements de l'entité.

Au mois de mars 2017, le résultat de l'inventaire a fait ressortir que 4564 sur 5660 références sont fictives pour une valeur de 1 511 062 817,43 Ariary. Ces articles fictifs représentent près de 80% du total des articles ou références faisant l'objet de l'inventaire et dont la valeur représente 55,11% de la valeur théorique totale des articles.

Les stocks non trouvés concernent principalement, soit des stocks physiques inexistant, soit une gestion des stocks d'outillage spécifique non prévue par l'organisation.

Ci-après des exemples de constats relevés dans le compte-rendu :

- des pièces installées sur des moteurs de location et avions déjà retournés auprès de leurs propriétaires figurent encore dans le stock théorique ;
- des outillages périmés et/ou reformés depuis longtemps figurent encore dans le stock ;
- des articles en stock zéro alors que théoriquement il existe encore 9.200 l d'essence et 12.217 l de gasoil dans le magasin réception dont la gestion a été transmise à Madagascar Ground Handling (MGH) ;
- des articles envoyés en réparation à l'extérieur et qui figurent encore virtuellement dans le magasin QDE.

De plus, l'analyse du compte-rendu sus-référencé a révélé que 80% des articles analysés dataient déjà de plus d'une dizaine d'années et qu'il était donc difficile de retracer l'historique de ces articles et les documents y afférents.

En outre, les états financiers arrêtés au 31 mars 2019 enregistrent une valeur des stocks de 28 544 749 888,54 Ariary et une provision de ces stocks à hauteur de 20 550 591 777,79 Ariary, soit près de 71% de provision.

Les conséquences de cette situation sont:

- une erreur dans le décompte et la valorisation des stocks et une difficulté dans les prévisions et les décisions relatives aux approvisionnements ;
- des écarts inexplicables qui favorisent une suspicion de détournements ;
- un risque sur l'opérationnalité des appareils étant donné que la disponibilité des matériels pour les appareils dépend de l'existence des stocks.

Toutefois, la mise en place d'un nouveau logiciel de traitement des stocks a été initiée, bien que ne pouvant pas prendre en compte les écarts antérieurs.

***Aussi est-il recommandé à la compagnie de poursuivre l'effort sur la mise en place d'un système efficace de gestion des stocks notamment de :***

- *établir une circularisation claire du processus d'enregistrement de tous les stocks ;*
- *assurer la mise en œuvre, le suivi, la mise à jour et la régularisation du logiciel de gestion ;*
- *veiller à la séparation des tâches incompatibles et procéder à des contrôles indépendants et inopinés ;*
- *renforcer le système de sécurité de l'accès aux magasins.*

***Il sera également utile de renforcer la politique d'approvisionnement de la compagnie afin d'identifier les besoins et ainsi, éviter la péremption des stocks.***

*b) Faiblesse dans le recouvrement des créances clients*

Pour la compagnie Air Madagascar, le recouvrement de créances clients est une activité encadrée par un manuel de procédures bien défini qui précise que le règlement des créances clients se fait dans un délai de 30 jours après réception des factures. De plus, en matière de recouvrement des créances, un processus est mis en place.

Suivant l'état collecté auprès de la compagnie, le montant des créances arrêté au mois d'août 2017, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la convention de partenariat, s'élève à 31,9 milliards Ariary. A fin juin 2019, la Compagnie enregistre des encaissements s'élevant à 27 135 768 734,95 Ariary, soit près de 85% des créances arrêtées avant le partenariat sont recouvrées.

Ce taux de recouvrement paraît élevé étant donné qu'il ne reste que 15% des créances à recouvrer pour un montant total de 4 816 775 714,47 Ariary à fin juin 2019. Cela suppose néanmoins que le recouvrement des 85% des créances a été réalisé durant 669 jours, soit à peu près de deux ans.

En effet, l'état des créances à recouvrer à la fin du mois de février 2020 enregistre une créance totale d'environ 44 milliards Ariary et dont 82% représentant des créances clients datant d'avant le mois de décembre 2019, soit des créances âgées de plus de trois (03) mois.

Ainsi, d'une part, le délai de paiement des créances clients mis en place par la compagnie est encore loin d'être respecté et d'autre part, le système de recouvrement de la compagnie présente encore des faiblesses étant donné l'importance des créances arrivées à expiration et restant encore à recouvrer.

La faiblesse de recouvrement s'explique principalement par le manque de suivi des créances clients bien avant le partenariat et également par l'absence de gestion par les risques au sein de la compagnie tels que les risques d'impayés clients ou fournisseurs.

Cette situation entraîne des difficultés de trésorerie pour la société, un risque de cessation de paiement et de litiges ou contentieux clients et la compagnie pourrait être amenée à recourir à d'autres moyens de financement tels que les découverts bancaires, ce qui pourrait encore augmenter ses charges financières.

Néanmoins, l'entrée dans le partenariat stratégique a entraîné des efforts dans le suivi des créances clients car des actions auprès des clients ont été initiées, soit par des relances, soit

par des descentes sur terrain. En outre, en 2019, le suivi des créances clients a été renforcé par le suivi mensuel de la balance âgée.

***De tout ce qui précède, il est recommandé à Air Madagascar de continuer et de renforcer le système de suivi et de recouvrement des créances clients afin d'améliorer la gestion de ces créances et ainsi d'augmenter les rentrées de trésorerie***

#### **4.3.3. Sur le déploiement de la fonction d'audit interne : absence de conformité aux exigences des normes internationales (Norme IIA)**

Suivant les normes IIA, l'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée.

Suite au questionnaire d'audit interne émis par la Cour et auquel le responsable de l'audit interne de la société a répondu, il a été relevé que la fonction audit interne existant présente des lacunes et des cas de non-conformité aux exigences des normes internationales.

A cet égard, 51,47% seulement des questions soulevées dans le questionnaire d'audit interne émis par la Cour relatives à la conformité aux normes d'audit interne ont été satisfaites.

Les insuffisances portent sur l'application des normes en matière d'organisation, de mandat, de pratiques professionnelles et méthodologie, de renforcement de capacités et de relationnel de la structure d'audit interne de la société.

En effet, il n'y a pas de rapport d'activités de la structure d'audit interne au niveau de la Direction. Les informations ne sont pas disponibles du fait de la faiblesse du reporting et de la gestion documentaire. L'approche par les risques au niveau des fonctions supports n'existe pas. Il n'y a pas de relation spécifique entre le responsable de l'audit interne et le Conseil d'Administration avec qui il devrait communiquer et dialoguer directement et auquel il est fonctionnellement rattaché, ...

Ces lacunes découlent de l'insuffisance des ressources disponibles au sein de la société (budget, effectifs, etc.) et de la mise en veille de la fonction audit interne. En effet, les effectifs des auditeurs internes au sein de ladite fonction sont passés de six (06) en 2016 à un (01) en 2019 sur 806 personnels.

Cette faiblesse impacte le redressement de la société car elle entraîne notamment des risques de non contrôle des fonctions supports, des risques de détournement, des problèmes de gestion comptable, de stocks, de flotte, de clientèle, ...

***De tout ce qui précède, la Cour recommande la mise en place d'une fonction audit interne opérationnelle conformément aux exigences des normes IIA. A cet effet, si l'entreprise fait le choix d'externaliser la fonction audit interne, elle reste responsable du maintien de l'efficacité de cette activité conformément à la norme IIA 2070 et doit mettre en place un programme d'assurance et d'amélioration qualité pour évaluer sa conformité avec le Code de déontologie et les Normes IIA***

#### **4.4. LA GESTION DES EXIGENCES DU BUSINESS PLAN**

Le paragraphe 5.1 de la convention de partenariat stratégique a prévu l'élaboration d'un plan d'affaires conforme à la proposition technique faite par Air Austral lors de l'appel d'offres sur la base de laquelle cette compagnie a été sélectionnée comme soumissionnaire et déclarée comme adjudicataire.

Le Business Plan produit à la Cour, dans le cadre de l'audit, se décompose en 6 volets suivants : BP1 – « Business Plan », BP2 – « Constitution de pôles d'expertise », BP3 – « Volet social et organisationnel », BP4 – « Volet clients », BP5 – « Volet économique et Financier », BP6 – « Contrat d'assistance »

Du fait des limites des ressources en effectif et en temps, la Cour a privilégié l'analyse des volets Business Plan, social et organisationnel et clients.

##### **4.4.1. Sur la qualité des services et la relation avec les clients**

Le Business Plan identifie parmi les domaines à renforcer en priorité celui portant sur la relation client et le traitement commercial des irrégularités. Dans ce domaine, les processus d'Air Madagascar et d'Air Austral devront adopter les meilleures pratiques en matière de services et de réponses aux attentes de la clientèle.

Ledit domaine présente, par ailleurs, un intérêt particulier puisque l'un des cinq axes stratégiques du Business Plan est de « *Reconquérir le client* » et que les évolutions prévues dans le volet Economique et Financier du plan d'affaires passe notamment par une meilleure prise en compte de ce domaine.

##### **a) *Écarts par rapport aux objectifs de ponctualité des vols et aux meilleures pratiques internationales malgré une amélioration globale de la performance***

Dans le domaine du transport aérien, la qualité des services s'apprécie au regard de plusieurs indicateurs dont ceux régularité et de ponctualité.

Les indicateurs de ponctualité mesurent, de manière générale, les écarts entre l'heure prévue et l'heure effective d'arrivée ou de départ lesquels sont notamment enregistrés en fonction de la durée des retards constatés.

Dans le cadre du projet « Alefa 2027 », Air Madagascar se propose d'atteindre un taux de ponctualité proche de 85%, avec 15 minutes de retard au maximum. Cet indicateur constitue alors la référence de l'entreprise pour mesurer son retour aux fondamentaux du métier.

Les données du Centre de Contrôle Opérationnel relatives au suivi de la réalisation de l'objectif de ponctualité susdit permettent de relever les constatations suivantes :

- le taux de ponctualité global des vols à 15 minutes est de 79% en 2019 contre 76% en 2018, soit une amélioration de 3 points ;
- les améliorations concernent notamment le réseau Long Courrier (ponctualité de 62% en 2019 contre 60% en 2018) et le Réseau Intérieur (ponctualité de 81% en 2019 contre 76% en 2018) ;
- l'entreprise est toutefois moins performante sur le Réseau Régional avec une ponctualité de 76% en 2019 contre 78% en 2018.

Au vu des données ci-dessus, l'on constate que le taux de ponctualité global des vols à 15 minutes a connu une amélioration. Cette performance reste, néanmoins, inférieure à l'objectif fixé par l'entreprise (85% de taux de ponctualité) et aux meilleures réalisations au niveau international (86,41%<sup>36</sup>).

Suivant l'analyse effectuée par la compagnie de janvier à septembre 2019, les principales causes de retard sont : les rotations des appareils, les pannes d'avion, les changements de correspondance et les visites d'entretiens. A cela s'ajoute des problèmes :

- d'ordres opérationnels tels que les retards du départ du vol initial entraînant un retard de tous les vols qui suivent, l'exploitation des aérodromes, les causes climatiques comme le brouillard, ou l'insuffisance du nombre de personnel ;
- d'ordre technique comme les problèmes liés à l'appareil ;
- d'ordre financier qui ont des répercussions sur l'achat de pièces de rechange, l'entretien, etc.

En outre, les retards pourraient être expliqués par l'état des appareils ainsi que par la situation des stocks de pièces de rechange. En effet, il apparaît à travers les états financiers pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 31 mars 2019 que les appareils volants utilisés par la compagnie sont relativement vétustes. Les états financiers de la compagnie montrent également l'existence de « rechanges aéronautiques » et de « stock industriel » quasiment amortis ou objet d'importantes pertes de valeurs car « périmés ». Or, l'indisponibilité des pièces de rechange peut entraîner l'immobilisation d'un appareil sur plusieurs jours<sup>37</sup>, préjudiciable aux passagers.

Du fait des désagréments subis par les clients, les retards importants et répétitifs présentent des risques conséquents pour l'entreprise, entre autres, la détérioration de son image et de sa réputation, l'insatisfaction des clients ou la dégradation des relations avec des partenaires stratégiques comme les agences de voyage.

Les retards et les annulations de vols font partie des réalités du secteur du transport aérien. En France, par exemple, selon une estimation, en 2018, 41.639 vols ont été annulés ou retardés de plus de 2 heures et le retard cumulé sur la période dans les aéroports français équivaut à 34 ans<sup>38</sup>.

Au vu de tout ce qui précède, des actions de prévention et de gestion des perturbations (retards, annulations de vols, etc.) doivent être envisagées par l'entreprise. En effet, outre la nécessité d'améliorer la qualité du service par la réduction des perturbations, il importe également de gérer au mieux le désagrément subi par le client afin d'en limiter l'impact sur l'expérience client, d'éviter des publicités défavorables à l'image de l'entreprise et de favoriser le processus de réachat du service.

***Dans cette perspective, la Cour recommande, notamment :***

- ***le renforcement du secteur Maintenance : le maintien d'une performance optimale des appareils nécessite des maintenances régulières et l'existence d'un pôle Maintenance performant ;***
- ***la constitution de stocks de sûreté pour les appareils composant la flotte ;***
- ***l'optimisation de la politique d'approvisionnement et de la gestion des stocks ;***
- ***le renforcement du suivi des opérations aériennes effectué par le Centre de Contrôle opérationnel.***

<sup>36</sup>Punctuality League, On-time performance for airlines and airports based on full-year data 2019, p.4, Janvier 2019

<sup>37</sup> Express de Madagascar du 08 janvier 2020

<sup>38</sup> Air Journal du 08 janvier 2019 (<https://www.air-journal.fr/2019-01-08-retards-dans-le-ciel-francais-34-annees-cumulees-en-2018-5209500.html>)

b) Persistance de défaillances malgré des progrès en termes de relation clients, de communication et de gestion de l'image

Dans le domaine du traitement des clients, Air Madagascar a mis en œuvre différentes actions pouvant être considérées comme une amélioration du service mis à la disposition de ces derniers. Des défaillances restent toutefois constatées au cours de l'audit.

D'une manière générale, la qualité d'un service s'évalue à travers 8 dimensions :

- le « temps » : comprenant notamment le temps d'attente du client à différentes étapes de son parcours dans l'organisation ;
- la « promptitude », dont une des facettes est le respect des délais;
- la « complétude » qui se réfère, entre autres, au respect de la commande ;
- la « courtoisie » dont la politesse, le respect ou l'amabilité du personnel de l'entreprise face au client ;
- la « cohérence » selon lequel les services sont fournis de la même façon pour chaque client et de façon constante pour le même client ;
- l'« accessibilité » qui veut que le service soit facile à obtenir ;
- l'« exactitude » qui se caractérise notamment par un service qui fonctionne correctement, dès la première fois ;
- la « réaction », entre autres, à travers un personnel de service qui réagit rapidement et qui résout les problèmes inattendus.

Au cours de l'audit, il a été constaté que la compagnie a mis en place plusieurs dispositifs destinés à améliorer son interaction avec ses clients et le traitement des incidents tels que les retards ou annulations de vols. Ces dispositifs se matérialisent notamment par la création de Call center, dont une des principales attributions est l'information des clients consécutivement à des retards ou reports de vols, la mise en place du service clients ou l'investissement dans le domaine de l'Internet à travers une présence sur les réseaux sociaux comme Facebook ou LinkedIn. Pour ces Call center, l'entreprise affecte un personnel dédié en vue d'assurer la permanence du service 24h/24. De même, sur Facebook, par exemple, des réponses sont données aux commentaires publiés par les clients en message privé.

Cependant, des défaillances sont parfois observées, notamment :

- le non-respect des délais et horaires annoncés aux clients pour les reports de vols : un vol peut être repoussé plusieurs fois successivement, avant d'être annulé ;
- le blocage des passagers pendant plusieurs heures, voire plusieurs jours, avant d'être acheminés à destination ;
- les lacunes dans la communication avec les clients : insuffisance des explications fournies, sentiment d'abandon. Certains passagers ne sont pas informés à temps des retards et annulations de vols.

Une tendance à la hausse des réclamations faites par les clients est aussi observée de 2016 à 2019.

Au cours des échanges, plusieurs explications ont été avancées par les responsables de la compagnie pour expliquer les défaillances constatées, dont :

- les délais consécutifs aux traitements des pannes des aéronefs ;
- l'insuffisance de la diffusion de l'information dans l'entreprise ;
- la complexité du processus relatif à l'information des clients effectués par le service Call center en cas de perturbation des vols (risque qu'un passager ne soit pas informé à temps) ;
- les délais dus à l'attente des informations en amont (en provenance de la régulation des vols, par exemple) qui, parfois, arrivent tardivement ;

- l'insuffisance du personnel des Call-center.

Les annulations ou retards des vols trouvent également leur source dans la conjugaison des pannes et de la taille restreinte de la flotte d'Air Madagascar. En effet, l'immobilisation des passagers à destination de Mayotte et de Moroni pendant trois jours à Antananarivo, en janvier 2020, s'explique, par exemple, par la panne de l'unique appareil de la compagnie desservant le réseau régional.

Dès lors, des réponses doivent être apportées aux défaillances constatées car, d'une part, une mauvaise expérience du client entraîne la rupture de sa relation avec l'entreprise au bénéfice des concurrents. Et d'autre part, les clients déçus deviennent des prescripteurs négatifs de la marque.

***En conséquence, la Cour recommande :***

- *le renforcement de la communication (site web, e-mail, SMS, réseaux sociaux, etc.) et de la distribution (vente en ligne, agences, agences de voyage, etc.) multicanal combinant les différents supports à la disposition de l'entreprise afin de faciliter l'accès à la société et à ses services ;*
- *la facilitation des procédures de réclamation et le traitement des dossiers dans un délai raisonnable ;*
- *la définition et la mise en place de mesures destinées à faciliter l'attente telles que la mise à disposition de rafraîchissements et d'encas pendant le temps d'attente, l'hébergement à l'hôtel si nécessaire, le transport entre l'aéroport et le lieu d'hébergement, ... ;*
- *le renforcement de la gestion des informations et de la communication avec les clients ;*
- *la formation du personnel à la gestion des crises éventuelles liées aux perturbations des vols (communication avec le client, prise en charge des passagers stressés, ...).*

#### **4.4.2. Sur la gestion de la flotte**

La flotte constitue la principale ressource produisant les revenus des compagnies aériennes. A cet égard, il importe d'en optimiser l'usage et de veiller à développer, autour de sa gestion, les compétences ainsi que les outils nécessaires pour améliorer sa performance.

La flotte génère également d'importants coûts tels que ceux liés à la consommation de carburant ou de lubrifiants, les coûts des entretiens et de la maintenance ou les amortissements des locaux et des appareils.

Toutefois, la Cour constate que l'objectif de renouvellement de la flotte dans les délais prévus par l'entreprise apparaît difficilement atteignable, malgré la vétusté des appareils. De même, elle note l'existence, au sein de la flotte, d'appareils dont la performance impacte la rentabilité de l'entreprise.

a) *Vétusté des appareils et absence de renouvellement de la flotte*

Le Business Plan établi dans le cadre du partenariat stratégique a défini des « *changements impératifs* » et des « *changements possibles* » des types d'appareils au cours respectivement des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> année de mise en œuvre dudit plan, soit en 2020 et en 2021.

Par ailleurs, au vu des états financiers de la compagnie et des informations disponibles, il est constaté que la plupart des appareils composant la flotte d'Air Madagascar et de sa filiale Tsaradia sont amortis ou se rapprochent de leur durée d'exploitation maximale prévue. Par exemple, la moitié des ATR 72 a déjà atteint près du trois-quarts, ou 75%, de leur durée de vie. De même, les Twin Otter ou les avions écoles sont amortis à 100%. A cet égard, leur remplacement s'avère incontournable.

Cependant, au regard de l'absence de documentation y afférente, aucun renouvellement d'une partie de la flotte ne semble avoir été réalisé jusqu'à présent. Et le contexte national et international liée à la pandémie ainsi que la condamnation de la compagnie dans le litige l'opposant à Air France ne facilitent pas cette perspective.

En effet, du fait des coûts importants qu'elle suppose, une opération de renouvellement de la flotte est toujours tributaire de conditions financières favorables. De telles conditions ne sont pas réunies actuellement.

Or, les conséquences d'une flotte vieillissante sont multiples. D'une part, du fait des coûts élevés de maintenance et d'exploitation qu'il entraîne, le vieillissement de la flotte qui est généralement associé à des coûts de production élevés pour les compagnies aériennes, avec pour conséquence une faible productivité et des tarifs aériens élevés pour les passagers. Cette situation génère des surcharges de maintenance lesquelles viennent s'ajouter aux coûts du carburant. Autre principal poste de dépenses d'exploitation : les dépenses en « Entretien et maintenance » d'Air Madagascar qui représentent, en moyenne, près de 14,5% du chiffre d'affaires contre 8,8% pour les entreprises du secteur aérien au Canada. D'autre part, une flotte moderne constitue un argument commercial face à la concurrence.

***Afin d'assurer la sécurité des vols, de réduire les risques de perturbations et d'optimiser les coûts d'exploitation, la Cour recommande à la compagnie d'envisager le remplacement d'une partie de ses appareils à moyen et long termes.***

*b) Utilisation d'appareils non performants*

Le choix et l'exploitation d'un avion nécessite, entre autres, de se pencher sur les principaux coûts du secteur du transport aérien lesquels ont un impact important sur la performance et la rentabilité des entreprises. Parmi lesdits coûts, on peut distinguer les charges de carburant et les dépenses de réparation et d'entretien.

A cet égard, un changement impératif de types d'appareils a été prévu par le Business Plan pour les Airbus A340 en 2021.

Au vu de la documentation disponible sur l'appareil, il a été constaté que suite à la crise financière de 2008 et l'accroissement du prix du carburant, de nombreuses compagnies aériennes ont abandonné l'exploitation des quadrimoteurs tels que l'Airbus A340. La production des Airbus A340 a d'ailleurs été arrêtée en novembre 2011.

De même, suivant les explications obtenues lors de la réunion de clôture et les recherches effectuées par la Cour :

- l'A340 est notamment concurrencé par un autre Airbus : l'A330 ;
- l'A340 ne possède qu'un seul type de motorisation qui est également produit par un fabricant unique. Or, ledit moteur n'a pas évolué malgré les changements intervenus au niveau de l'avion. Il en résulte que le moteur est « sous-puissant » et s'use avant la limite d'âge ;

- l'A340 nécessite la consommation d'une quantité plus importante de carburants par rapport à ses concurrents. Par exemple<sup>39</sup> :
  - pour les vols moyens courriers, avec une capacité identique de 262 sièges et un trajet de 5600km, l'A340-300 consomme 6,81kg/km de carburant contre une consommation de 6,25kg/km pour un A330-300. Sur la distance, il existe donc un écart de 3.136 kg de carburant par vol ;
  - pour des vols long-courriers, avec des capacités équivalentes et un trajet de 11.000 km, l'A340-300 (262 sièges) consomme 7,32kg/km contre une consommation de 6,4kg/km pour un A330-200 (241 sièges). Les deux appareils présentent un écart de 10.120 kg de carburant par vol, sur cette distance.

De tout ce qui précède, il apparaît que les Airbus A340 utilisés par Air Madagascar consomment plus de carburant que des appareils aux caractéristiques équivalentes.

Il convient, toutefois, de rappeler que les Airbus A340 ont été acquis, en 2012, consécutivement au placement des deux Boeing 767-300 de la compagnie sur liste noire par l'Union Européenne, en 2011. A cet égard, au cours du litige l'opposant à Air France, Air Madagascar estimera que les négociations n'étaient pas équilibrées lors de l'acquisition de ces appareils<sup>40</sup>.

Par ailleurs, il sied de relever que l'un des appareils susmentionnés est exploité sous contrat ACMI (Aircraft, Crew, Maintenance & Insurance) avec la compagnie Air Atlanta Icelandic<sup>41</sup>. Dans le cadre de ce contrat, le locataire doit fournir le carburant, payer les frais d'aéroports et tous autres taxes, droits, etc. Il en résulte que cet appareil, à travers ce type de contrat, génère des coûts supplémentaires à supporter par l'entreprise.

Plusieurs raisons expliquent, néanmoins, le maintien de la flotte actuelle, notamment :

- le choix de l'appareil est un choix imposé par les autorités politiques de l'époque ;
- le renouvellement de la flotte doit se faire de manière progressive car de tels investissements sont très coûteux ;
- le renouvellement de la flotte peut être remis en cause suite à la décision du Tribunal de commerce de Paris du 17 octobre 2019 dans le litige opposant Air France et Air Madagascar.

Compte tenu des coûts générés, dont l'entretien et la consommation en carburant, et vu son abandon progressif par les autres compagnies aériennes, l'utilisation des A340 peut être préjudiciable à l'exploitation d'Air Madagascar. En effet, l'usage desdits appareils crée des charges qui pèsent sur la rentabilité de l'entreprise. En outre, à moyen et long termes, il existe d'importants risques en matière d'approvisionnement en pièces détachées aéronautiques, ou en termes de disponibilité de formations sur ce type d'appareil.

***Ainsi, la Cour recommande le renouvellement de la flotte à moyen ou long terme. Cette opération doit notamment prendre en compte les spécificités techniques des appareils afin de veiller à la cohérence des décisions d'investissement avec la stratégie de l'entreprise et les conditions favorables à l'optimisation de son exploitation. Au vu de la situation financière de l'entreprise, un appui de l'Etat, principal actionnaire de la compagnie, peut également s'avérer nécessaire pour finaliser cette action.***

<sup>39</sup>Wikipédia, *Fuel economy in aircraft* ([https://en.wikipedia.org/wiki/Fuel\\_economy\\_in\\_aircraft](https://en.wikipedia.org/wiki/Fuel_economy_in_aircraft))

<sup>40</sup> Jeune Afrique du 18 octobre 2019

<sup>41</sup>Air journal du 19 mars 2013 (<https://www.air-journal.fr/2013-03-19-air-madagascar-la340-revient-a-paris-569672.html>)

#### 4.4.3. Sur la gestion des ressources humaines : insuffisance des formations prodiguées au personnel

Le Business Plan définit qu'au-delà des formations réglementaires à assurer, un accent sera porté sur les formations non obligatoires, davantage orientée vers la démarche client, le management et la conduite du changement.

Au vu de ce plan, on peut relever les points suivants :

- sur les trois ans de la phase 1, soit de 2018 à 2020, le budget de formation est prévu atteindre 2% du total des charges ;
- en année 1, soit en 2018, un budget complémentaire sera consacré aux formations nécessaires du personnel dans le cadre du projet d'entreprise (d'environ 5 millions USD).

En outre, le Plan de formation 2018-2020 produit à la Cour prévoit, pour 2018, l'allocation d'un budget d'environ USD 1,3 millions pour des « *Formations de maintien de compétences réglementaires (MDC), formations de renforcement de compétences, adaptation au poste* », et un budget de USD 1,8 millions pour des « *Formations de qualification de type* » (gestion des activités PNT, gestion de la navigabilité, etc.).

Or, les entretiens avec les différents responsables de l'entreprise font ressortir que, pendant plusieurs années, peu de formations ont été dispensées au personnel d'Air Madagascar. De même, en se référant à la Note Intérieure n°SG.DD.007/18 du 02 août 2018, l'organisation des formations métiers pour l'ensemble des directions est prévue reprendre au titre du budget 2018/2019, après plusieurs années de gel. Ainsi, de 2015 à 2019, les dépenses de formation professionnelle représentent, en moyenne, 0,43% des charges d'exploitation de l'entreprise et consomment environ 0,91% du chiffre d'affaires annuel hors taxe.

Au vu des données des états financiers de l'entreprise de 2015 à 2019, il apparaît que :

- d'importants efforts restent à faire pour atteindre l'objectif de 2% du total des charges puisque, au 31 mars 2019, les dépenses en formation ne représentent que 0,32% des charges totales de l'entreprise. Cette proportion est inférieure à la moyenne constatée sur la période 2015-2019 qui est de 0,37% ;
- en prenant en compte le cours du dollar en fin mars 2019, soit 3.565,95 Ariary pour 1 dollar, les dépenses de formation réalisées du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 31 mars 2019 équivalent à USD 541.182,34. Ces dépenses sont largement inférieures aux prévisions initiales de l'entreprise.

En 2018 et en 2019, des formations autres que celles réglementaires, ont été organisées par Air Madagascar. Au regard des documents produits à la Cour, si les thématiques relatives au « *management et conduite du changement* » préconisés par le Business Plan ont été bien pris en compte pour les formations non réglementaires, tel ne semble pas être le cas pour « *la démarche client* ». Ce point apparaît pourtant comme un des points faibles de l'entreprise compte tenu de l'évolution de son chiffre d'affaires, notamment celle des recettes « *passagers* ».

Sur cette période, le nombre des bénéficiaires des formations apparaît également limité (respectivement environ 42% et 38% de l'effectif moyen en 2018 et 2019). Or, à titre d'exemple, 95% des salariés d'Air France ont suivi une formation en 2018<sup>42</sup>. Pour l'ensemble du groupe Air France-KLM, le nombre d'heures de formation par salarié est d'environ 39,7 heures.

<sup>42</sup> Air France – KLM Group, *Document de référence 2018*, page 152

L'insuffisance des formations s'explique notamment par les difficultés financières de l'entreprise. Une priorisation a, en conséquence, été établie par rapport aux formations à réaliser.

L'insuffisance de formation pénalise la compétitivité de l'entreprise. En outre, elle présente de nombreux risques pour l'atteinte des objectifs et le développement du personnel, entre autres une faible qualité des services, une inadéquation entre les compétences disponibles et les besoins dus aux exigences d'un marché évolutif et fortement concurrentiel et un écart par rapport aux concurrents sur certains aspects clés.

***De tout ce qui précède, la Cour recommande le renforcement des formations prodiguées au personnel d'Air Madagascar, basées sur une analyse des besoins et cohérentes avec la stratégie de la compagnie.***

\*

\*

\*

## TITRE II- CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES

La réalisation des activités de contrôle des marchés publics du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID) ainsi que du Ministère en charge des travaux publics et ses organismes rattachés<sup>43</sup>, à l'initiative de la Cour des Comptes au titre des gestions de 2016 à 2018, s'inscrit dans le cadre de l'examen indépendant de la gestion des ordonnateurs du budget de l'État, conformément aux dispositions de l'article 280 de la Loi Organique n°2004-036 du 28 juillet 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois cours la composant.

Le contrôle a eu recours aux techniques d'audit de conformité afin de mesurer le niveau du respect des règles et principes applicables en matière de gestion des marchés publics. Plusieurs observations ressortent de ces travaux de contrôle, au premier rang desquelles apparaît notamment le problème d'accès aux bases de données tenant aux informations sur les marchés publics ainsi que les opérations relevant des opérations budgétaires.

### **Difficulté rencontrée en matière de collecte de données relatives aux finances publiques en général et aux marchés publics en particulier**

Aux termes de l'article 295 de la Loi 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 « *Les ordonnateurs, les comptables, les dirigeants des organismes vérifiés et les représentants et agents de l'Etat, des Provinces Autonomes et des collectivités territoriales décentralisées sont tenus de communiquer sur leur demande aux rapporteurs tous documents et de fournir tous renseignements relatifs à la gestion des services ou organismes soumis au contrôle de la Cour des Comptes* »

Cette même loi dispose en outre en son article 307 la possibilité de sanctionner tout acte susceptible de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués aux missions des vérificateurs de la Cour des Comptes. Il se trouve encore aujourd'hui que la Cour ne bénéficie pas pleinement de l'accès aux trois systèmes d'informations lui permettant de réaliser convenablement ses activités de contrôle. Elle est tenue à chaque fois de manifester des demandes auprès des autorités concernées alors que toutes les informations sont déjà disponibles au niveau des bases de données des systèmes d'informations existants<sup>44</sup>.

***Afin d'éviter toute forme de dépendance en matière de collecte des informations indispensables aux activités de contrôle, il est recommandé aux entités ci-après de mettre à disposition de la Cour un mécanisme autonome et privilégié d'accès aux données de ces systèmes, avec une assistance aux utilisateurs, pour leur exploitation appropriée et sécurisée:***

- a) l'Autorité de Régulation des Marchés Publics s'agissant de l'accès aux données du SIGMP;***
- b) le Ministère de l'Economie et des Finances, s'agissant des données du SIGFP, SIGTRESOR et le cas échéant des informations sur les recettes relevant des régies financières (Impôts et douanes).***

<sup>43</sup> Fonds d'Entretien Routier (Actuel Fonds Routier), Autorité Routière de Madagascar (Actuelle Agence Routière), Institut National de l'Infrastructure (ININFRA).

<sup>44</sup> SIGMP pour les données des marchés publics, du SIGFP pour les opérations relevant de la phase administrative de l'Etat central et du SIGTRESOR pour la prise en charge comptable et opérations de trésorerie.

## **CHAPITRE – I : CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES DU MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTRALISATION**

La Cour a observé que les Personnes Responsables des Marchés Publics (PRMP) du ministère central et de quelques structures du Comité Local de Développement (CLD) ont eu recours à des pratiques peu conformes à la législation et la réglementation sur les marchés publics. Ces problèmes concernent presque les étapes du processus de gestion des marchés et touchent notamment aux gestions des archives, procédure de nomination des différentes commissions des marchés, traitement des offres, exécution et réception des travaux.

### **1.1. SUR LE PROBLEME DE LA GESTION DES ARCHIVES**

Le système de gestion des archives du MID et du CLD ne permet pas encore de garantir une gestion fiable des informations traitées, faute de mesure de sécurisation et de conservation des documents afférents aux marchés. A cet effet, une bonne partie des demandes d'informations, nécessaires au contrôle des marchés publics est restée insatisfaite, soit parce que les documents ont disparu, soit parce qu'ils ont été mal classés.

Concernant les archives des marchés publics au niveau du CLD de Miandrivazo, la réponse de la PRMP en charge de cette gestion aux observations de la Cour sur l'absence de certains documents des marchés a permis de découvrir que les fonds de dossiers et les pièces justificatives des exercices 2016 et 2017 ont été détruits à cause d'un incendie au Bureau de la Préfecture de Morondava en 2018.

Il convient de rappeler toutefois que d'après 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 : "*(...) 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*".

Par ailleurs, aux termes de l'article 29 de la loi n°2007-019 du 27 juillet 2007 relative aux archives de Madagascar « *Toute altération, aliénation de quelque manière que ce soit, par vol, recel, détournement de documents d'archives publiques et d'archives privées protégées et classement est passible de poursuites judiciaires* ».

***La Cour recommande aux PRMP et UGPM du MID central et des CLD de :***

- *utiliser un local approprié pour la conservation des documents et mettre en place un mécanisme permettant la bonne tenue des archives et le classement fiable des documents de marchés ;*
- *prévoir un système d'archivage électronique en lien avec les dossiers des marchés;*
- *de prendre un dispositif de sécurité contre la détérioration des documents tels que la sauvegarde des données sur d'autres supports;*
- *Instaurer les mesures de prévention et appliquer les sanctions qui s'imposent concernant les pertes des documents des archives (CLD d'Antsirabe I et II et CLD de Miandrivazo).*

***Il est recommandé en outre au MID de mettre en place au niveau des préfectures un mécanisme de conservation approprié des documents administratifs, contre leur perte et destruction.***

## **1.2.SUR LE DEFAUT DES ACTES DE NOMINATION DES DIFFERENTES COMMISSIONS DES MARCHES**

La Cour a noté une carence profonde en matière de procédure de nomination des organes de commandes publiques<sup>45</sup> de la CLD de la préfecture d'Antsirabe. A cet effet, aucune preuve formelle ne permet d'apprécier de manière objective la qualification exacte et les expériences requises des membres occupant ces fonctions.

En réponse à ce constat, la PRMP a expliqué que par méconnaissance du texte il n'y a aucun acte de nomination des membres de la commission de réception, les membres de la Commission d'Appel d'Offres (CAO) ont été chargés de la réception des marchés, en incluant les députés, Sénateurs, Chef District, Maire, Chef de services techniques déconcentrés.

La Cour tient à rappeler toutefois les textes de nomination de la CAO et du comité de réception existents. Il s'agit respectivement du (i) décret n° 2006-344 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres et de (ii) l'arrêté n°21543/2007-MFB du 11 décembre 2007 portant constitution des Commissions de réception pour les marchés publics de travaux, de fournitures et de prestations intellectuelles. Ce dernier précise en son article premier la constitution à chaque fois d'une Commission de réception quel que soit le type du contrat. Les dispositions de ces textes sont reprises par celles de l'article 14 du décret n°2017-218 du 04 avril 2017 instituant le Comité Local de Développement, donc applicable à ce niveau.

***Ainsi, la Cour recommande à la PRMP de Respecter à l'avenir les dispositions prévues par la réglementation en vigueur notamment***

***- Formaliser les décisions de nominations des organes de la commande publique : la CAO, la SCTE (éventuellement) et le Comité de réception en respectant la composition de leurs membres conformément aux dispositions du nouveau Code des marchés publics (Articles 11, 12 et 13)***

***- Formaliser la justification de la qualification, les expériences et la capacité des personnes composant la CAO, la STCE et le Comité de réception.***

## **1.3.SUR L'INSUFFISANCE DE SECURISATION DES TRAVAUX**

La Cour a observé un défaut de diligence de la part des responsables par rapport au Marché n°19-MID/PRMP/UGPM/2017 sur les *Travaux de réhabilitation des bâtiments administratifs de la Préfecture de Toliara*. L'autorité contractante a omis d'exiger à l'entrepreneur (i) la souscription à une police d'assurance relative aux installations des engins de chantier, couvrant la responsabilité civile en cours de chantier et après les travaux et (ii) le plan d'hygiène et de sécurité sur le chantier, exigés respectivement par les dispositions des articles 8 et 26.1 du CCAP.

Interrogée sur ce constat, la PRMP a présenté à la Cour une note explicative n°060/2018-MID/SG/DGD/DCPE en date du 23 avril 2019 relative aux travaux de réhabilitation du bâtiment de la Préfecture de Toliara expliquant que "*le plan d'hygiène et de sécurité sur le*

<sup>45</sup> Commission d'Appel d'Offres - CAO, Sous-commission Technique d'Évaluation - SCTE, Comité de réception

*chantier ainsi que les pièces justifiant la souscription de l'entrepreneur aux polices d'assurance n'ont pas été exigés par la paierie générale d'Antananarivo (PGA) lors du mandatement des dossiers".*

Au regard de cette réponse évasive, la Cour tient à souligner qu'en matière de contrôle, il appartient aux vérificateurs d'apprécier, sur la base des documents déjà prévus par les clauses contractuelles et tous référentiels applicables en la matière, la régularité des actes établis par les responsables chargés de la gestion des commandes publiques. A ce titre, il faut noter que la souscription aux polices d'assurance est une exigence prévue par le CCAP<sup>46</sup>. Sur le plan pratique, l'hygiène et la sécurité sur les chantiers de génie civil sont réglementées par le contrat du marché<sup>47</sup>. Dans ce cas, l'entrepreneur est soumis à un régime spécifique de responsabilité à laquelle l'autorité doit accorder une attention particulière. Pendant les travaux, du début jusqu'à leur réception, l'entrepreneur doit supporter tous les risques affectant les travaux. De ce fait il pourrait être responsable des dommages survenant aux travaux, quelle qu'en soit la cause<sup>48</sup>.

***Ainsi, la Cour recommande à l'avenir à la PRMP du MID de faire souscrire systématiquement toutes les polices d'assurance requises par les clauses des cahiers des charges du marché et mettre en œuvre toutes les conditions prévues par le CCAP.***

#### **1.4. INSUFFISANCES DES TRAVAUX DE CONSTRUCTION**

Ce problème concerne notamment les travaux de construction rehabilitation<sup>49</sup> de deux hangars du Bureau National de la Gestion des Risques et Catastrophes (BNGRC) et de deux bâtiments administratifs (dortoirs 1 et 2) à Antsahasoa Iavoloha Antananarivo. Des changements de consistance des travaux ont été effectués sans aucun avenant établi. En outre, les travaux ont été réceptionnés « en bonne et due forme » et mandatés en totalité malgré des équipements non livrés<sup>50</sup>.

La perte subie par l'Etat relative à la construction des deux hangars du BNGRC et des deux dortoirs du Centre s'élève au moins à Ar 22 389 004,53.

En réponse à cette observation, la PRMP a fait savoir que *les défauts de la réalisation des travaux ont été déjà discutés et réclamés à l'entrepreneur lors de la réception provisoire. Pour les dortoirs, suite aux urgences impérieuses où les dortoirs ont dû être utilisés et qu'à l'époque, elle a recommandé à l'entreprise l'exécution totale de la réclamation des membres de la commission de réception avant la réception définitive.*

<sup>46</sup> Le CCAP précise les obligations contractuelles reflétant les circonstances auxquelles est assujéti le titulaire du marché.

<sup>47</sup> Voir les articles 8 et 26.1 du CCAP précités

<sup>48</sup> On peut citer la responsabilité pour en matière de vol, dégradation des matériaux, perte de l'ouvrage, ou encore l'incendie. Après les travaux, la responsabilité civile de l'entrepreneur peut être recherchée notamment en cas de préjudices pouvant affecter le personnel travaillant au bureau de la préfecture et même les usagers de la préfecture. Il peut s'agir des dommages corporels, matériels ou immatériels causés à l'occasion de ces travaux réalisés tels que les équipements et les produits dangereux laissés sur le chantier, des vices ou des malfaçons causant des accidents mais non forcément perceptibles au moment de la réception des travaux.

<sup>49</sup> Deux hangars de la BNGRC à Antsahasoa, Iavoloha et Travaux de réhabilitation des bâtiments administratifs dortoirs 1 et 2 à Antsahasoa (repartis en deux lots- lot 2 dortoir n°1 lot 3: dortoir n°2

<sup>50</sup> Rapport définitif n°07/20-ROD/ADM/MID du 07 octobre 2020

Par rapport à cette réponse, la Cour souhaite noter que d'après l'article 13 de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics, les membres ont toute la latitude de déclarer accepter avec ou sans réserve sur le PV la prestation objet du marché.

*La Cour recommande aux PRMP et aux ingénieurs chargés de contrôle d'assurer à l'avenir la direction des travaux et réaliser de manière effective toutes les vérifications qui s'imposent avant, au moment et après la réception provisoire en dressant la liste des anomalies à corriger pendant la période de garantie.*

*La Cour décide de traduire devant le CDBF tous les membres de la Commission de réception d'avoir accepté l'exécution du marché dans des conditions défavorables pour l'Administration ;*

*La Cour décide de traduire tous les membres de la Commission de réception et le titulaire du marché devant la juridiction répressive pour toutes les irrégularités relevées à part l'observation 5.4 ;*

*La Cour décide de traduire toutes les personnes ayant participé à l'exécution de ces marchés devant le comité d'éthique au niveau de l'ARMP et recommande notamment celui-ci de procéder à l'exclusion temporaire du titulaire du marché pour tout manquement aux dispositions du code d'éthique des marchés publics (article 89 du CMP et article 20 du décret n°2006-343 portant instauration du code d'éthique des marchés publics).*

### **1.5.PRESTATIONS INSATISFAISANTES SUR LES TRAVAUX DE REHABILITATION DU BUREAU DE LA PREFECTURE DE TOLIARA**

La Cour a relevé divers cas de prestations de moindre qualité et non conformes au contrat du marché de réhabilitation du bâtiment administratif de la Préfecture de Toliara<sup>51</sup>. La perte subie par l'Etat sur ces travaux s'élève au moins à Ar 9 334 333.

Par rapport à cette observation, la PRMP du MID central a apporté les explications suivantes :

- *Tous les travaux du MID devraient assurés techniquement par les deux responsables de la logistique avec la participation du Préfet de Tuléar. Nous n'avons pas eu l'occasion de faire la descente sur lieu pour réceptionner provisoirement ces travaux, j'ai appelé le Préfet de Tuléar pour lui demander son avis à ce propos et il m'a dit que c'était normal les travaux. Toutefois, avant de descendre sur ce lieu pour réceptionner les travaux, j'ai demandé à l'entreprise de soigner correctement l'exécution des travaux et ce dernier a fait son engagement ;*

- *Avant de faire la signature du PV j'ai toujours appelé le Représentant de l'Etat dans la localité de travaux pour demander s'ils ont satisfait aussi à leur besoin. Je n'ai jamais signé le PV de réception tant que tous les membres n'ont pas encore satisfait et ne sont pas prêts à faire leur signature.*

La Cour tient à préciser que le prononcé de la réception est une responsabilité relevant de l'autorité contractante, représentée dans ce cas d'espèces par la PRMP. La réception des prestations donne lieu à l'établissement d'un PV signé par les membres de la commission de

<sup>51</sup> Rapport définitif n°07/20-ROD/ADM/MID du 07 octobre 2020

réception dont la PRMP ou son représentant dûment mandaté<sup>52</sup>.

*La Cour recommande aux PRMP et aux ingénieurs chargés de contrôle d'assurer à l'avenir la direction des travaux et réaliser de manière effective toutes les vérifications qui s'imposent avant, au moment et après la réception provisoire en dressant la liste des anomalies à corriger pendant la période de garantie.*

*La Cour décide de traduire devant le CDBF tous les membres de la Commission de réception d'avoir accepté l'exécution du marché dans des conditions défavorables pour l'Administration*

*La Cour décide de traduire tous les membres de la Commission de réception et le titulaire du marché devant la juridiction répressive pour toutes les irrégularités relevées*

*La Cour recommande la traduction de tous les organes qui ont participé à l'exécution des marchés devant le comité d'éthique*

*La Cour recommande également au comité d'éthique, l'exclusion temporaire du titulaire du marché pour tout manquement aux dispositions du code d'éthique des marchés publics (article 89 du CMP et article 20 du décret n°2006-343 portant instauration du code d'éthique des marchés publics).*

#### **1.6. DES MALFAÇONS ET PRESTATIONS DE MOINDRE QUALITE AU NIVEAU DU CLD/TRAVAUX DE CONSTRUCTION DU BATIMENT SCOLAIRE AMBOHIBARY**

Les travaux de réhabilitation d'un bâtiment scolaire à Ambohibary dans la Région de Vakinankaratra a fait état de plusieurs cas de malfaçons et prestations de moindre qualité du fait de l'absence de la direction effective des travaux par le Maître d'ouvrage. La perte subie par la caisse de l'Etat à cette occasion s'élève au moins à Ar 3 030 000, sans la prise en compte de l'élévation des murs en brique de 20.

Par rapport à cette observation, la PRMP du CLD Antsirabe a expliqué que « *faute de moyen et indépendamment de ma volonté, aucune ligne budgétaire n'a été allouée à la PRMP durant les années 2016 et 2017 et nous n'avons pas pu constater de visu l'état de la construction. En conséquence, on ne peut que confier à Madame le Chef de district d'Antsirabe II, en tant que gestionnaire d'activité, le bon déroulement et la réception des travaux.* »

La Cour rappelle que le code des marchés publics et les textes subséquents ont donné la faculté à la PRMP de déléguer son pouvoir à un représentant, lequel présidera la commission de réception et procédera au suivi et à la réception des travaux effectués<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Article 13 point IV du code des marchés publics

<sup>53</sup> Article 13 point IV du code des marchés publics et l'article 2 de l'arrêté n°21543/2007-MFB portant constitution des commissions de réception pour les marchés publics de travaux, de fournitures et de prestations intellectuelles

De tout ce qui précède, la Cour rappelle que l'exécution de marchés à des conditions manifestement défavorables aux intérêts de l'Administration est passible de sanction devant le CDBF<sup>54</sup>. Par ailleurs, l'article 26 de la loi n°2016-020 du 1<sup>er</sup> juillet 2016 sur la lutte contre la corruption sanctionne un agent public de tout abus de fonction dans l'exercice de ses fonctions<sup>55</sup>. Sans préjudice des sanctions pénales applicables, tout manquement aux dispositions du Code d'éthique de la part d'un Candidat ou d'un Titulaire de marché entraînera respectivement une exclusion temporaire de cinq ans maximum ou la résiliation du marché aux torts et griefs<sup>56</sup>.

***La Cour recommande aux PRMP et aux ingénieurs chargés de contrôle d'assurer à l'avenir la direction des travaux et de réaliser de manière effective toutes les vérifications qui s'imposent avant, au moment et après la réception provisoire en dressant la liste des anomalies à corriger pendant la période de garantie.***

***La Cour décide de traduire les PRMP, les membres de la commission de réception et les ingénieurs chargés de la réception des travaux devant :***

- ***le CDBF pour avoir accepté l'exécution du marché dans des conditions défavorables pour l'Administration ;***
- ***la juridiction répressive pour toutes les irrégularités relevées.***

***La Cour recommande au Comité d'éthique des marchés publics au niveau de l'ARMP de procéder à l'exclusion temporaire du titulaire du marché pour tout manquement aux dispositions du code d'éthique des marchés publics.***

### **1.7. CONTRADICTION D'INFORMATIONS SUR LA REALISATION DES TRAVAUX DE CLD DANS LE DISTRICT DE MIANDRIVAZO**

Des informations contradictoires relatives aux paiements des marchés fournies par la DGT (Direction Générale du Trésor) et celles indiquées dans le rapport d'activités du chef de district de Miandrivazo concernant les travaux de construction des trois puits d'adduction d'eau potable dans les Communes rurales de Bemahatazana, Manandaza, et Ampanihy ont été relevées.

En effet, les données fournies par la Direction Générale du Trésor au titre des paiements des marchés effectués en 2016 ont permis de constater le règlement en totalité le 9 décembre 2016

<sup>54</sup> Loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière dispose en son article 7 que "Est passible de la même sanction le fait par toute personne désignée ci-dessus d'avoir : (...) organisé l'exécution de la commande ou de la passation de contrats administratifs, de conventions ou de marchés de manière à favoriser un clientélisme injustifié ou à des conditions manifestement défavorables aux intérêts de l'Administration (...)"

<sup>55</sup> Article 26: Les dispositions de l'article 179.1 du Code pénal malagasy sont modifiées et complétées comme suit : Art. 179.1 - De l'abus de fonctions : Sera puni de 2 à 5 ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 million à 10 millions Ariary, ou de l'une de ces deux peines seulement, le fait par un agent public d'abuser de ses fonctions ou de son poste, en accomplissant ou en s'abstenant d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions, un acte en violation des lois et règlements afin d'obtenir un avantage indu pour lui-même ou pour une autre personne ou entité. Sera puni des mêmes peines toutes personnes ayant servi d'intermédiaire à la commission des infractions prévues au présent article, en aura été l'instigateur ou aura en connaissance de cause bénéficié de quelques manières que ce soit de tout avantage dans la commission des infractions visées au présent article (...)"

<sup>56</sup> Article 20 du Décret n° 2006- 343 portant instauration du Code d'éthique des marchés publics

par mandat n°MAN201685732377, de la Convention de marché n°12/2016-PREFECTURE DE MORONDAVA du 16 novembre 2016 relative à ces puits.

Or, d'après le compte-rendu d'activités du chef de district de Miandrivazo, présenté par lettre n°044 en date du 04 mars 2017, sur l'utilisation du Fonds d'Appui au Développement Local pour la période de 2016 et 2017, la construction de ces bornes fontaines n'a pas commencé avant le mois d'avril 2017 à cause de la saison des pluies qu'il qualifie de difficulté « imprévisible ».

En réponse à cette observation de contradiction relevée par la Cour, la PRMP a fait savoir que « *les travaux ont été achevés le 16 novembre 2016 mais suite à des agissements des personnes mal intentionnées et motivées par des litiges politiques, les travaux ont été détruits. En conséquence, le député élu dans la circonscription de Miandrivazo a demandé à l'entrepreneur de réparer les dégâts au début de l'année 2017* »

La Cour souhaite attirer l'attention des responsables du CLD que tout paiement avant service fait expose son auteur à une faute de gestion sanctionnée par l'article 8 de la loi 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière.

En outre, suivant les dispositions de l'Arrêté n°1438/2005 du 16 mars 2005 instituant la procédure d'exécution des dépenses des organismes publics, le mandatement ne doit pas être opéré par l'ordonnateur qu'après constatation et certification du service fait par le gestionnaire d'activités.

La PRMP a fait savoir, dans ses réponses à ce constat, qu'elle envisage une amélioration de gestion de passation, de contrôle et de réception des marchés pour les années prochaines pour se conformer aux dispositions des textes en vigueur.

***La Cour recommande ainsi aux responsables du Comité Local de Développement de Miandrivazo de se conformer aux dispositions des textes en vigueur en matière de réception des travaux.***

### **1.8. RETARD DANS LA RECEPTION DEFINITIVE DES TRAVAUX DE CONSTRUCTION DU HANGAR DE BNGRC ET REHABILITATION DES DEUX DORTOIRS A ANTSAHASOA**

Les réceptions provisoires des travaux de construction du Hangar et de réhabilitation des deux Dortoirs du BNGRC sis à Antsahasoa ont eu lieu respectivement le 10 août 2018 et le 18 décembre 2017. Cependant, les réceptions définitives de ces travaux n'ont toujours pas eu lieu alors qu'elles sont supposées intervenir respectivement le 19 août 2018 le 18 décembre 2018, conformément à l'article 29 du CCAP fixant un délai de réception définitive de 12 mois à compter de la réception provisoire des travaux.

L'attention des responsables chargés de la gestion et du contrôle des marchés est attirée sur le caractère obligatoire de la réception définitive qui est une étape finale de constatation de la bonne exécution et du parfait achèvement des travaux et un point de départ de la garantie décennale.

***De tout ce qui précède, la Cour recommande aux PRMP de respecter de manière stricte les procédures de réception prévues par les textes en vigueur, à savoir la réception technique, la réception provisoire, le respect du délai de garantie et la réception définitive.***

## **CHAPITRE – II CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES DU MINISTERE EN CHARGE DES TRAVAUX PUBLICS ET SES ORGANISMES RATTACHES**

Pour les gestions de 2016 à 2018, la Cour a constaté de nombreuses pratiques en contradiction avec les principes et les règles édictés par les Codes des Marchés Publics ainsi que des actes remettant en cause les clauses contractuelles des marchés passés.

La Cour a notamment relevé les faiblesses suivantes:

- la tenue à risque des archives du Ministère en charge des Travaux Publics et ses organismes rattachés;
- le défaut de réalisation des obligations de publicité ;
- le non-respect des seuils dans le choix des procédures de passation ;
- le défaut de preuve de réalisation des prestations intellectuelles ;
- le surdimensionnement et qualité insatisfaisante des travaux réalisés ;
- la non-conformité des quantités livrées ;
- l'usage des matériaux ne respectant pas les spécifications techniques requises ;
- le paiement des marchés de réhabilitation des routes avant service fait ;
- le non-respect des dispositions de l'instruction n°026-MFB/SG/DGB/DPE/SCGA du 16 juillet 2015 du ministère des finances et du budget ;
- la constatation de suspicion de faux et usage de faux.

### **2.1.TENUE A RISQUE DES ARCHIVES DU MINISTERE EN CHARGE DES TRAVAUX PUBLICS**

Lors du passage des vérificateurs de la Cour auprès des bureaux de la PRMP du Ministère en charge des Travaux Publics, de nombreux documents demandés par la Cour n'ont pas été retrouvés, entre autres les Plans de Passation de Marchés Publics pour les exercices 2016 à 2018, indisponibles auprès des archives de l'UGPM. En outre, la majeure partie des documents de marchés de l'exercice budgétaire 2016, notamment ceux des prestations de services et prestations intellectuelles, restent introuvables malgré plusieurs relances.

Il importe de préciser toutefois que la tenue des archives publiques est encadrée par des lois, des guides et référentiels tels que la loi n° 2007-019 relative aux archives de Madagascar du 27 juillet 2007, les circulaires d'exécution budgétaire pour les exercices sous revue, le guide de l'archivage de l'ARMP ou encore la note N° 01 - MFB/ARMP/DG/CRR/SNR-08 du 17 avril 2008 précisant certaines dispositions de la Circulaire n°001-ARMP/DG/CRR/06 du 03 novembre 2006.

***La Cour recommande donc la tenue rigoureuse des archives du Ministère en charge des Travaux Publics, par l'archiviste et toute cellule d'achat en l'occurrence l'UGPM ou encore toute personne directement impliquée, en conformité avec les dispositions textuelles et réglementaires sur la tenue des archives publics, sous peine d'engager leurs responsabilités respectives.***

Dans sa lettre n° 372 MATP/Mi/20 du 02 septembre 2020, le Ministère en charge des travaux publics affirme avoir pris note des recommandations de la Cour et prendra les mesures qui s'imposent pour être en conformité avec les règlements en vigueur.

## **2.2. DEFAUT DE REALISATION DES OBLIGATIONS DE PUBLICITE**

La passation des marchés publics est soumise à des règles de procédure bien déterminées<sup>57</sup>. Selon le mode de computation des seuils et montants des marchés, les candidats peuvent être informés de leur lancement, soit par voie de presse, soit par voie d'affichage ou consultés directement. Le non-respect de ces procédures implique une remise en cause des principes de la transparence et d'égalité des chances entre les concurrents. L'opacité des procédures de publicité présente un risque de commission d'une infraction de la part des gestionnaires des marchés publics.

Les échantillons des marchés examinés auprès du Ministère en charge des Travaux Publics ont révélé le défaut de publication d'appel d'offre d'un marché de travaux routiers<sup>58</sup>, l'absence de preuve de mise en concurrence de six marchés de prestation intellectuelles, et l'inexistence de l'avis de consultation pour de nombreux types de marchés.

Par rapport aux observations de la Cour sur le défaut de publication du marché des travaux routiers, la PRMP chargée de cette gestion de 2016 a déclaré avoir « *trouvé dans l'archive du Journal l'express de Madagascar la publication de l'Avis Général de la Passation des Marchés, paru dans la Gazette de la Grande Ile en date du 15 mars 2017 et l'avis spécifique correspondant dans celui de la ligne de Mire en date du 18 mars 2017* ».

Toutefois, la Cour a constaté que non seulement les documents en question sont complètement illisibles, mais en plus l'avis d'appel d'offres présenté à la Cour par la PRMP, portant signature de celle-ci, est identique à un extrait du SIGMP.

La Cour tient à préciser que l'article 7 de la Loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière a prévu la possibilité d'engager une poursuite en l'absence de publicité respectant la forme et la durée réglementaire.

***Ainsi,***

- 1. La Cour recommande à la PRMP et à l'UGPM de s'assurer du respect des obligations de publicité et de conservation de toutes les preuves y rattachées.***
- 2. La Cour décide de traduire la PRMP devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière pour omissions de publicité régulière, indépendamment des éventuelles poursuites pénales.***

## **2.3. NON-RESPECT DES SEUILS REGLEMENTAIRES DANS LE CHOIX DES PROCEDURES DE PASSATION DE MARCHES DE FOURNITURES**

En principe, un marché public ne peut pas être scindé pour éviter la mise en œuvre d'une procédure formalisée respectant le seuil réglementaire. Aux termes de l'article 2 de l'arrêté n°7275 /2016/MFB du 31 mars 2016, précisant le mode de computation des seuils des marchés publics et fixant leurs montants pour la computation des seuils « (...) *Toute manœuvre illicite tendant à fractionner artificiellement et abusivement les prestations dans le but d'échapper à l'application des règles formelles de mise en concurrence est passible des sanctions prévues par le Code d'éthique des marchés publics* ». Cependant, plusieurs constats relatifs à cette préoccupation ont été notés.

<sup>57</sup> L'Arrêté n°7275 /2016/MFB du 31 mars 2016

<sup>58</sup> Travaux de réhabilitation de la RN33B Andranofasika-Ambato Boeni, sous la référence 020-MTP/PRMP/UGPM-RPI.17

### 2.3.1. Sur la gestion 2016

Les travaux suivants<sup>59</sup>, attribués par Consultation de prix par voie d'affichage, ne sont pas conformes à la réglementation en vigueur notamment sur les seuils de passation de marchés et l'approbation de la CNM :

- Marché de travaux de réhabilitation de la RN 32 reliant croisement RN6 Befandriana – Mandritsara de 699 999 997.94 Ariary;
- Marché de travaux de réhabilitation des ouvrages et chaussées sur la RIP entre croisement RNS PK51 500 de 800 000 000 Ariary;
- Marché de travaux de réhabilitation de la RN3b Sambava – Andapa de 778 590 000 Ariary;
- Marché de travaux d'urgence de rétablissement de circulation de la RN33b, entre PK0+000 et PK25+00 de 829 339 476.40 Ariary.

En effet, suivant le PPM mis à jour n°1 pour l'année 2016 du MTPI du 23 mai 2016, il est prévu que le mode de passation est l'Appel d'Offre Ouvert. Cette procédure est confortée par le PV n° 0685/0434 PPM-AGPM/CNM-16 du CNM en sa séance du 18 mai 2016 qui a rectifié la proposition du Ministère dans ce sens. D'ailleurs, l'arrêté n°7275/2016/MFB précisant le mode de computation des seuils des marchés publics et fixant leurs montants précise en son article n°3 (Application des seuils) que l'appel d'offre ouvert s'impose pour les marchés routiers supérieur ou égal à 500 millions d'Ariary.

Pourtant, au vu des dossiers transmis aux vérificateurs de la Cour, il a été relevé que le mode utilisé par les responsables des marchés est la Convention et non un appel d'offres ouvert.

Par rapport à cette violation de textes, la loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière précise en son article 7 que :

*«Est passible de la même sanction le fait par toute personne désignée ci-dessus d'avoir : (...) omis d'appliquer les prescriptions de la réglementation des marchés publics lorsque celles-ci doivent être appliquées à la dépense concernée (...) ».* En effet, la loi susmentionnée prévoit l'application d'une amende pour les fautes de gestion commises par les fonctionnaires, magistrats, militaires ou agents civils de l'État et de ses démembrés, les élus ainsi que les agents des Collectivités Territoriales Décentralisées.

La Cour en déduit que la PRMP a sciemment évité les prescriptions de la réglementation des marchés publics, notamment les modes de passation approuvés dans le PPM qui devaient être appliqués.

En réponse à ces observations, la PRMP se défend contre les manquements relevés en arguant qu'une mise à jour a été réalisée.

Pourtant, un autre PV produit par la CNM à l'issue d'une demande de renseignements de la Cour, portant sur le même objet est en totale contradiction avec les délibérations du PV produit par la PRMP.

---

<sup>59</sup>PPM mise à jour n°1 - année 2016 du 23 mai 2016

**La Cour décide :**

- 1. la traduction de la PRMP du Ministère en charge des travaux publics, pour la gestion 2016, devant le Conseil de Discipline Budgétaire et financier pour omission d'application des prescriptions de la réglementation des marchés publics.**
- 2. la traduction de la PRMP du Ministère en charge des travaux publics pour la gestion 2016, devant le tribunal répressif pour corruption et favoritisme.**

### **2.3.2. Sur les gestions 2017 et 2018**

L'examen des dossiers sur les échantillons des marchés de fournitures ci-après ont montré plusieurs cas de morcellement, en ayant recours aux modes de Consultation de Prix par voie d'affichage, échappant aux procédures d'appel d'offre ouvert :

- Marchés des fournitures et livraison des consommables informatiques de 157 795 100 Ariary, en 2017, partagés en trois marchés séparés ;
- Marchés des fournitures et livraison des fournitures sportives, d'un montant total de 146 825 000 Ariary, en 2018, répartis en deux marchés distincts;
- Marchés des fournitures et livraison des produits alimentaires, d'un montant total de 166 552 000 Ariary en 2018, subdivisés en trois marchés.

A ce sujet, les réponses fournies par les PRMP sur les demandes de renseignement adressées par la Cour à leur endroit<sup>60</sup>, pour les exercices 2017 à 2018, sont apparues insatisfaisantes. L'une des PRMP a soutenu, par exemple, qu'en raison des besoins répétitifs exprimés à différentes dates, les mises à jour des PPM se sont avérées incontournables, après accord de la CNM.

La Cour tient à rappeler qu'en matière de programmation préalable des besoins à satisfaire, la détermination du seuil des marchés est encadrée par l'article 6-III de la loi n° 2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics qui dispose que :

*« (...) quel que soit le nombre de candidats auxquels il est fait appel (...) en ce qui concerne les fournitures et les services, il est procédé à une estimation sincère de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent raisonnablement être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. Pour les marchés d'une durée inférieure ou égale à un an, la valeur totale mentionnée ci-dessus est celle qui correspond aux besoins d'une année »*

Ainsi, le fractionnement des marchés, en vue de contourner le seuil applicable en matière d'appel d'offres ouvert, est constaté. En la matière, l'article 91 de la loi n° 2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics précise que :

*« Constituent pour tout acteur de la commande publique des violations à la réglementation en matière de marchés publics le fait pour celui-ci d'avoir notamment : - organisé le fractionnement du marché (...) »*

<sup>60</sup> Sous la référence n°01/20-CS/CC/Ch4 du 28 janvier 2020, par sa lettre n°023-MATP/PRMP.2020 du 06 mars 2020

*Ainsi,*

- 1. La Cour recommande le strict respect de l'application des procédures conformément au mode de computation des seuils des marchés publics ;*
- 2. La Cour décide la traduction des PRMP devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière en application de l'article 7 de la loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière pour omission d'appliquer les prescriptions de la réglementation des marchés publics.*
- 3. La Cour décide la traduction des PRMP devant le tribunal répressif pour corruption et favoritisme.*

#### **2.4. DEFAUT DE PREUVE DE REALISATION DES PRESTATIONS INTELLECTUELLES**

La Cour a constaté que pour deux marchés de prestations intellectuelles<sup>61</sup>, relatifs aux exercices 2017 et 2018, aucune pièce pouvant justifier leur réalisation effective n'a été disponible.

Or, après vérifications des paiements au niveau du Trésor public, pour le compte du Ministère en charge des travaux publics, il a été constaté que ces deux marchés ont été effectivement payés auprès de la Paierie Générale d'Antananarivo sous les mandats respectifs n° 170000217084 et n° 180000344423.

Après demande de renseignements de la Cour, la PRMP en charge de ces deux marchés n'a apporté aucune explication à la Cour.

Suite au rapport provisoire n°05/20-ROP/ADM/MTP du 09 juillet 2020 de la Cour aux fins de production de mémoire en réponse sur les observations émises au titre de ces, les constats ci-après méritent d'être notés:

- aucune preuve de réalisation n'a été transmise à la Cour sur le marché n°094-MTP/PRMP/UGPM-RPI.17, relatif à l'étude de faisabilité de travaux de construction RN44;
- s'agissant du marché n°188-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18, relatif à la mise en place de la base de données cartographiée des infrastructures et équipements nationaux, l'investigation diligentée par le Ministère au titre de ce dossier a permis le non accomplissement de cette prestation. Par la suite, le prestataire a signé une lettre d'engagement<sup>62</sup> de finaliser le contrat et rendre opérationnel le site web<sup>63</sup>.

<sup>61</sup>094-MTP/PRMP/UGPM-RPI.17 Etudes de faisabilité de travaux de construction RN44 pour Ar 49883000 et 188-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18 Mise en place de la base de données cartographiée des infrastructures et équipements nationaux pour Ar 199 500000.

<sup>62</sup>Sous référence 039\_bis/Engagement/Géoportail/18 en date du 17 décembre 2018

<sup>63</sup> Une vérification sur le lien [http://104.237.2.193/Gestion\\_infra/](http://104.237.2.193/Gestion_infra/) relatifs en date du 14 septembre 2020, soit un an et huit (08) mois après la date de l'engagement d'opérationnalisation de ce site web, n'a pas fourni de trouver les fonctionnalités importantes relative à ce projet de cartographie numérique.

De tout ce qui précède, la Cour :

- émet des réserves sur la réalisation effective des prestations objet du marché n°094-MTP/PRMP/UGPM-RPI.17 relatif à l'étude de faisabilité des travaux de construction RN44 ;
- constate le non-respect de l'engagement de finalisation par le titulaire du marché n°188-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18 relatif à la mise en place de la base de données cartographiée des infrastructures et équipements nationaux ;
- confirme l'absence de suivi par la PRMP de l'exécution des prestations demandées contrairement aux dispositions de l'article 11-II de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics qui prévoit le suivi de l'exécution des marchés.

*Ainsi,*

**1. La Cour recommande le respect des dispositions d'archivage des pièces d'exécution des marchés auprès de la PRMP en référence aux dispositions du Guide d'archivage édité par l'ARMP en mai 2008.**

**2. La Cour décide la traduction devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière pour avoir procédé à une fausse certification de service fait suivant l'article 8 de la loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière et l'article 13-IV de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics :**

*- des membres de la commission de réception des prestations objet du marché n°094-MTP/PRMP/UGPM-RPI.17 relatif à l'étude de faisabilité des travaux de construction RN44 ;*

*- des membres de la commission de réception des prestations objet du marché n°188-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18 relatif à la mise en place de la base de données cartographiée des infrastructures et équipements nationaux.*

**3. La Cour décide la traduction devant le Comité d'éthique aux fins de sanctions administratives de la PRMP pour une défaillance dans l'exécution des marchés n°094-MTP/PRMP/UGPM-RPI.17 relatif à l'étude de faisabilité des travaux de construction RN44 et n°188-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18 relatif à la mise en place de la base de données cartographiée des infrastructures et équipements nationaux.**

**4. La Cour décide la traduction devant le Comité d'éthique aux fins d'exclusion de la participation aux marchés publics de :**

*- l'entreprise attributaire du marché n°094-MTP/PRMP/UGPM-RPI.17 relatif à l'étude de faisabilité des travaux de construction RN44 ;*

*- l'entreprise attributaire du marché n°188-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18 relatif à la mise en place de la base de données cartographiée des infrastructures et équipements nationaux.*

## **2.5. SURDIMENSIONNEMENT ET QUALITE INSATISFAISANTE DES TRAVAUX**

Ces insuffisances concernent trois marchés, à savoir :

- le Marché n°65MTP/PRMP/UGPM-RPI.2017 relatif aux travaux de réhabilitation de la route dans les chefs-lieux de Faritany, lot n°05 sur l'axe du

- carrefour d'Ivory jusqu'au terrain d'aviation, pour un montant d'Ariary 399 244 376,16 ;
- le Marché n° 056-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18 relatif aux travaux d'urgence pour la réhabilitation de la route nationale RNS 57 entre PK 0+000 (Hell Ville) et PK 11+500 (Aéroport) suite au passage du cyclone Eliakim pour un montant d'Ariary 559 231 302 et Marché n° 169-MTP/PRMP/UGPM-FER.17 relatif aux travaux d'entretien de la brèche au PK 31+500 de la RN 34 pour un montant de 494 613 840 Ariary ;
  - le Marché n° 169-MTP/PRMP/UGPM-FER.17 relatif aux travaux d'entretien de la brèche au PK 31+500 de la RN 34 pour un montant de 494 613 840 Ariary.

### **2.5.1. Travaux de réhabilitation de la route sur l'axe du carrefour d'Ivory jusqu'au terrain d'aviation dans la ville de Fianarantsoa**

Il a été constaté une discordance entre les unités, la somme des quantités mesurées et celles reportées dans le détail quantitatif ayant servi au calcul du montant de la facturation des travaux réalisés. Un écart de prix de l'ordre de 3 millions d'Ariary ressort de la différence entre quantités déclarées et celles obtenues après vérification.

S'agissant des travaux réceptionnés, l'état de dégradation du tronçon de route réhabilitée ne permettait pas de confirmer la réalisation effective des caractéristiques prévues par le contrat.

A titre d'illustration, il a été constaté :

- au niveau du PK 0+023,80, qu'une remise en plateforme de 250m de long sur 5.80m de large est effectuée alors qu'à cet emplacement d'importantes érosions ont été constatées sur une chaussée en terre ;
- toujours au PK 0+023,80, des maçonneries pour ouvrage ont été déclarées sur les deux cotés d'une longueur de 60m, alors qu'à cet emplacement, il n'y a que des maçonneries à l'entrée d'une propriété privée, ce qui laisse à croire qu'elles n'ont pas été exécutées dans le cadre desdits travaux. Par ailleurs, la dégradation de certaines maçonneries trouvées sur place ne permet pas de se prononcer objectivement sur leur rattachement à ce récent marché ;
- au niveau du PK 0+267, il est indiqué que des pavés en granite d'une dimension de 11m x 4.6m y ont été déposés. Toutefois, l'état de dégradation avancée des pavés en granite à cet emplacement ne permet pas de se prononcer sur la réalisation effective des travaux;
- au niveau du PK0+408, il est indiqué qu'un dalot mixte, maçonnerie de 70x80, a été réalisé. Toutefois, l'état de dégradation du dalot à cet emplacement ne permet pas de le rattacher à ce marché, réalisé seulement en 2017 ;
- au niveau PK0+500, il est indiqué la réalisation d'une couche de base en matériaux concassés 0/315, une imprégnation en cut back 0/1 et une couche d'accrochage au cut back 400/600 sur 150m de long et 5.80 de large. Toutefois, à cet emplacement, l'équipe de la Cour n'a constaté qu'une chaussée enrobée en bon état de 50,70m de long et 5.10m de large. L'état de dégradation de la partie restante ne permet pas de se prononcer sur la réalisation desdits travaux ;
- au niveau du PK 0+844, il est indiqué qu'une remise en plateforme de la chaussée a été réalisée sur 250m de long et 4m de large. Toutefois, l'état de dégradation de la chaussée à cet emplacement ne permet pas de se prononcer sur la réalisation effective desdits travaux.

A titre de recoupement, l'équipe de vérification de la Cour s'est entretenue avec le Président du Fokontany Antanifotsy V, pour avoir son impression sur la réalisation de ce marché. Celui-ci<sup>64</sup> a soutenu que des travaux de réhabilitation y ont été effectivement réalisés mais seulement sur les parties les plus dégradées de la chaussée<sup>65</sup>. Et que d'importantes dégradations sur les travaux ont été observées trois (03) mois seulement après la réception des travaux.

Ainsi, des réserves sont formulées sur la livraison effective de ces travaux par rapport aux normes qui s'imposent.

### **2.5.2. Travaux d'urgence pour la réhabilitation de la route nationale RNS 57 entre PK 0+000 (Hell Ville) et PK 11+500 (Aéroport) suite au passage du cyclone Eliakim**

Au niveau du PK+500 de cette route, la construction d'un radier d'une longueur de 23 ml et d'une largeur de 7,50 ml a été déclarée par l'entrepreneur. Les mesures prises par les vérificateurs sur la dimension de cet ouvrage font état seulement de 20,90ml x 6ml contre 23 ml x 6ml pour une épaisseur de 0,25ml, soit un écart en moins totalisant 11,78 m<sup>3</sup>. Il en résulte une réduction des quantités des matériaux utilisés. Par ailleurs, des travaux de scarifications ont été également déclarés alors qu'aucun indice de travaux de réfection supplémentaire n'a été observé au-delà de la longueur de 20,9 ml du radier.

Sur les travaux de maçonnerie de moellons dosés à 400kg, il a été relevé un écart de 1,2 m<sup>3</sup> entre les travaux de maçonnerie de 25 ml déclarés et celles du radier mesurant 20,9 ml.

Enfin, la présence des eaux stagnantes sur une partie déjà dégradée de cet ouvrage laisse supposer la mauvaise qualité des travaux. La principale fonction jouée par ce radier contre l'invasion de l'eau est tout simplement remise en question.

### **2.5.3. Travaux d'entretien de la brèche au PK 31+500 de la RN 34**

Suivant le document de marché, signé le 20 novembre 2017, la notification du prestataire a été effectuée le 24 novembre 2017 pour une durée de travaux de trois (03) mois. L'ordre de service correspondant a été notifié à l'entrepreneur le 27 novembre 2017. Le 02 février 2018, l'équipe du Ministère en charge des travaux publics, assisté du représentant du FER et du représentant de l'entreprise, ont procédé à la réception provisoire des travaux. Après le délai de garantie de 12 mois, conformément à l'article 44 du CCAG, la réception définitive des travaux est intervenue le 08 février 2019.

Au passage de l'équipe de la Cour sur le site, le 02 août 2019, soit 6 mois et 6 jours après la réception définitive, il a été constaté d'importantes dégradations sur les parties ci-après:

- des déchirures au niveau des mailles métalliques des gabions de protection,
- un affaissement de la digue,
- et une dégradation de la maçonnerie en moellons soutenant les bordures de la rivière.

L'équipe de la Cour émet des réserves sur l'état des travaux réalisés à la date de la réception définitive tel qu'il est mentionné dans le procès-verbal précisant que « *les travaux ont été réalisés conformément aux exigences du marché et se trouvent en bon état d'entretien* », date à laquelle la garantie de l'entrepreneur peut être engagée suivant l'article 44 du CCAG.

<sup>64</sup> Cf. annexe : Fiche d'entretien n°04/19-FE/MTP du 22/07/2020

<sup>65</sup> composé de quatre portions en chaussée goudronnée et pavée

Malgré le rapport provisoire n°05/20-ROP/ADM/MTP du 9 juillet 2020, demandant aux responsables du Ministère en charge de ces travaux, d'apporter des explications sur ces insuffisances, aucune suite de leur part n'a été parvenue.

**1. La Cour recommande au Ministère en charge des travaux publics de s'assurer du respect des spécifications techniques des matériaux utilisés et des travaux réalisés garant de leurs qualités ;**

**2. La Cour décide la traduction devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière pour avoir procédé à une fausse certification de service fait, considérant le surdimensionnement et quantités insatisfaisante des travaux livrés, suivant l'article 8 de la loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière et l'article 13-IV de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics :**

- des membres de la commission de réception des travaux objet du marché n°65MTP/PRMP/UGPM-RPI.2017 relatif aux travaux de réhabilitation de la route dans les chefs-lieux de Faritany, lot n°05 : Axe du carrefour d'Ivory jusqu'au terrain d'aviation;

- des membres de la commission de réception des travaux objet du marché n° 056-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18 relatif aux travaux d'urgence pour la réhabilitation de la route nationale RNS 57 entre PK 0+000 (Hell Ville) et PK 11+500 (Aéroport) suite au passage du cyclone Eliakim ;

- des membres de la commission de réception des travaux objet du marché n° 169-MTP/PRMP/UGPM-FER.17 relatif aux travaux d'entretien de la brèche au PK 31+500 de la RN 34.

**3. La Cour décide la traduction devant le Comité d'éthique aux fins de sanctions administratives de la PRMP concernée pour sa défaillance dans l'exécution des marchés :**

- n°65MTP/PRMP/UGPM-RPI.2017 relatif aux travaux de réhabilitation de la route dans les chefs-lieux de Faritany, lot n°05 : Axe du carrefour d'Ivory jusqu'au terrain d'aviation ;

- n° 056-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18 relatif aux travaux d'urgence pour la réhabilitation de la route nationale RNS 57 entre PK 0+000 (Hell Ville) et PK 11+500 (Aéroport) suite au passage du cyclone Eliakim ;

- n° 169-MTP/PRMP/UGPM-FER.17 relatif aux travaux d'entretien de la brèche au PK 31+500 de la RN 34.

**4. La Cour décide la traduction devant Le comité d'éthique aux fins d'exclusion de la participation aux marchés publics de :**

- l'Entreprise chargée de la réalisation des travaux objet du marché n°65MTP/PRMP/UGPM-RPI.2017 relatif aux travaux de réhabilitation de la route dans les chefs-lieux de Faritany, lot n°05 : Axe du carrefour d'Ivory jusqu'au terrain d'aviation pour un montant de Ar 399 244 376,16 ;

- l'Entreprise chargée de la réalisation des travaux objet du marché n° 056-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18 relatif aux travaux d'urgence pour la réhabilitation de la route nationale RNS 57 entre PK 0+000 (Hell Ville) et PK 11+500 (Aéroport) suite au passage du cyclone Eliakim pour un montant de Ar 559 231 302 ;

-l'entreprise chargée de la réalisation des travaux objet du marché n° 169-MTP/PRMP/UGPM-FER.17 relatif aux travaux d'entretien de la brèche au PK 31+500 de la RN 34 pour un montant de 494 613 840 Ariary.

## **2.6. QUANTITES LIVREES NON CONFORMES AUX QUANTITES MANDATEES**

Ces préoccupations concernent particulièrement :

- le marché n°070-MTP/PRMP/UGPM.16 relatif aux travaux de réparation de la rue de la voirie (Soaloke) et rue RICHELIEU (JIRAMA) dans la ville de Toliara, pour un montant de Ariary 899 958 000 par la décision n°214B-MTP/UGPM.16 du 22 août 2016 ;
- le marché n°037-MTP/PRMP/UGPM-FER 17 relatif à l'entretien d'un tronçon de la RN7 et la route ancienne RN7 à Antsirabe dans la région de Vakinankaratra pour un montant de 450 859 800 Ariary ;
- le marché n° 056-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18 relatif aux travaux d'urgence pour la réhabilitation de la route nationale RNS 57 entre PK 0+000 (Hell Ville) et PK 11+500 (Aéroport) suite au passage du cyclone Eliakim pour un montant de Ar 559 231 302.

### **2.6.1. Les travaux de réparation de la rue de la voirie (Soaloke) et rue RICHELIEU (JIRAMA) dans la ville de Toliara**

Deux échantillons des travaux livrés ont été examinés :

- de la Rue Vaguier jusqu'au sud confort (localisation n°31 jusqu'à 46) ;
- de la Place 29 mars jusqu'à l'entrée du Camp RM5 (localisation n°93 jusqu'à 120).

Il est important de remarquer que le tronçon de route, objet de réparation, a été réceptionné le 24 juillet 2017 suivant le procès-verbal y afférent. Toutefois, cette route présente déjà d'importantes dégradations et d'ensablement, rendant compliquée l'identification de chaque portion réhabilitée.

La constatation d'un taux de 63,87% des travaux réalisés sur ledit tronçon conduit les Magistrats vérificateurs à émettre des réserves sur la livraison effective de toutes les quantités mentionnées dans le PV de recollement.

### **2.6.2. Travaux d'entretien d'un tronçon de la RN7 et la route ancienne RN7 à Antsirabe dans la région de Vakinankaratra**

Ce marché consiste en la réalisation des travaux de:

- marquage de chaussée avec thermoplastique ;
- réparation de nids de poule par enrobé à froid ou à chaud ;
- réfection localisée du corps de chaussée ;
- Et réfection localisée de revêtement par enrobé à froid ou à chaud.

A partir du détail quantitatif de ce marché<sup>66</sup>, un contrôle sur site des travaux réalisés a été effectué le 03 août 2019 en présence d'un représentant du ministère en charge des travaux publics. Le contrôle porte essentiellement sur les réfections localisées du corps de chaussée et réfections localisées de revêtement par enrobé à froid ou à chaud, sur un échantillon de 20,77% des travaux réalisés<sup>67</sup>. Faute de précision et/ou la disparition des marquages au sol, 49,90% des échantillons examinés n'ont pas été retrouvés.

<sup>66</sup> Document disponible auprès du FER sur des travaux réalisés

<sup>67</sup> Choisi de manière aléatoire suivant l'importance de la quantité livrée

Il est important de signaler les difficultés de retrouver les marquages des travaux, lesquelles sont dues, d'après l'ingénieur en charge du contrôle<sup>68</sup>, à l'ancienneté des travaux réalisés ou la réalisation d'autres travaux sur le même tronçon de route. Cette dernière hypothèse est à écarter au regard de la réponse apportée par le Chef de la Région de Vakinankaratra<sup>69</sup> à la Cour<sup>70</sup>, affirmant que depuis le mois d'août 2017 jusqu'au mois d'août 2019 aucun chantier d'entretien routier n'a eu lieu sur ce même tronçon, faute de budget. En revanche, la Commune Urbaine d'Antsirabe n'a donné suite à la demande de renseignements de la Cour.

Ainsi, les Magistrats vérificateurs émettent des réserves sur la livraison effective des quantités mentionnées dans le détail quantitatif des travaux réalisés.

### **2.6.3. Travaux d'urgence pour la réhabilitation de la route nationale RNS 57 entre PK 0+000 (Hell Ville) et PK 11+500 (Aéroport)**

En premier lieu, la Cour a constaté l'absence des travaux d'enlèvement d'éboulement entre les PK 2 et PK 3, contrairement à ceux rapportés au dossier de recollement relatif à l'exécution du marché, mentionnant l'enlèvement de 100 m<sup>3</sup> de terre sur la partie droite de la route située entre le PK 2+720 jusqu'au PK 2+770.

A ce titre, la vérification sur le terrain a montré que le profil topographique du terrain bordant la route entre les deux PK 2 et 3 ne présente aucun risque d'éboulement<sup>71</sup>. Les seules dégradations possibles le long de cette partie droite de route sont le glissement de terrain pouvant créer des brèches.

En second lieu, l'entrepreneur a déclaré au PK 10+850 des prestations et travaux relatifs à la fourniture et pose d'une buse en béton armé de 100 cm de diamètre pour une longueur de 7ml. Or, d'après le constat sur place, à cet endroit il n'y avait qu'une ancienne buse.

En réponse aux observations de la Cour sur ces problèmes dans le rapport provisoire n°05/20-ROP/ADM/MTP du 9 juillet 2020, le Ministère en charge des travaux publics affirme seulement que les procédures adoptées actuellement par la Direction Générale des Travaux Publics coïncident aux recommandations de la Cour.

***1. La Cour recommande au Ministère en charge des travaux publics, dans l'objectif de faciliter les contrôles ultérieurs des travaux d'entretien et de réhabilitation routiers, d'adopter :***

- a) un modèle de fiche de détail quantitatif des travaux réalisés à utiliser lors des contrôles en faisant apparaître clairement leur emplacement et leurs coordonnées exactes ;***
- b) un système de localisation des travaux réalisés avec une obligation pour l'entreprise attributaire d'assurer leur inscription sur les travaux réalisés de manière à ce qu'ils soient lisibles au cours du temps.***

***2. La Cour décide la traduction devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière des personnes suivantes pour avoir procédé à une fausse certification de service fait, tenant compte des quantités livrées non conformes aux quantités déclarées aux fins de paiement, en application de l'article 8 de la loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation***

<sup>68</sup> Cf. annexe : Fiche d'entretien n°09/19-FE/MTP du 03/08/2019

<sup>69</sup> Lettre n°299-REG/VAK/SG/SAF/TP du 10 septembre 2019

<sup>70</sup> sous référence n°32/19-CS/CC/CH.4 du 21 août 2019

<sup>71</sup> Partie droite de la route de la ville vers l'aéroport

*et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière et l'article 13-IV de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics :*

*- les membres de la commission de réception des travaux objet du marché n°070-MTP/PRMP/UGPM.16 relatif aux travaux de réparation de la rue de la voirie (Soaloke) et rue RICHELIEU (JIRAMA) dans la ville de Toliara ;*

*- les membres de la commission de réception des travaux objet du marché n°037-MTP/PRMP/UGPM-FER 17 relatif aux travaux d'entretien d'un tronçon de la RN7 et la route ancienne RN7 à Antsirabe dans la région de Vakinankaratra ;*

*- les membres de la commission de réception des travaux objet du marché n° 056-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18 relatif aux travaux d'urgence pour la réhabilitation de la route nationale RNS 57 entre PK 0+000 (Hell Ville) et PK 11+500 (Aéroport) suite au passage du cyclone Eliakim ;*

*3. La Cour décide la traduction devant Le comité d'éthique aux fins de sanctions administratives de la PRMP pour sa défaillance dans l'exécution des marchés suivants:*

*- n°070-MTP/PRMP/UGPM.16 relatif aux travaux de réparation de la rue de la voirie (Soaloke) et rue RICHELIEU (JIRAMA) dans la ville de Toliara ;*

*- n°037-MTP/PRMP/UGPM-FER 17 relatif aux travaux d'entretien d'un tronçon de la RN7 et la route ancienne RN7 à Antsirabe dans la région de Vakinankaratra.*

*- n° 056-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18 relatif aux travaux d'urgence pour la réhabilitation de la route nationale RNS 57 entre PK 0+000 (Hell Ville) et PK 11+500 (Aéroport) suite au passage du cyclone Eliakim*

*4. La Cour décide la traduction devant Le comité d'éthique aux fins d'exclusion de la participation aux marchés publics de :*

*- l'Entreprise chargée de la réalisation des travaux objet du marché n°070-MTP/PRMP/UGPM.16 relatif aux travaux de réparation de la rue de la voirie (Soaloke) et rue RICHELIEU (JIRAMA) dans la ville de Toliara pour un montant de Ariary 899 958 00 ;*

*- l'entreprise chargée de la réalisation des travaux objet du marché n°037-MTP/PRMP/UGPM-FER 17 relatif aux travaux d'entretien d'un tronçon de la RN7 et la route ancienne RN7 à Antsirabe dans la région de Vakinankaratra pour un montant de Ariary 450 859 800 ;*

*- la PRMP concernant les travaux objet du marché n° 056-MTPI/PRMP/UGPM-RPI.18 relatif aux travaux d'urgence pour la réhabilitation de la route nationale RNS 57 entre PK 0+000 (Hell Ville) et PK 11+500 (Aéroport) suite au passage du cyclone Eliakim pour un montant de Ariary 559 231 302.*

## **2.7. USAGE DES MATERIAUX NE RESPECTANT PAS LES SPECIFICATIONS TECHNIQUES REQUISES**

Ce problème touche le Marché n° 169-MTP/PRMP/UGPM-FER.17 relatif aux travaux d'entretien de la brèche au PK 31+500 de la RN 34 pour un montant de 494 613 840 Ariary et celui n°003-MTP/PRMP/UGPM-RPI.18 portant sur des travaux d'urgence pour les dégâts cyclonique AVA sur la RNS 34 d'Antsirabe à Miandrivazo.

S'agissant des Travaux d'urgence pour les dégâts cyclonique AVA sur la RNS 34 d'Antsirabe à Miandrivazo, la Cour a relevé les insuffisances sur les ouvrages déclarés suivants:

- *Mise en place des gabions au PK 31+500 :*

Au PK 31+500 de la RN 34, la mission a constaté l'usage des matériaux ne respectant pas les spécifications techniques requises pour les structures des gabions. En effet, des mâchefers ont été mélangés avec des moellons pour former les gabions.

- *Mise en place des gabions au PK 35+300 :*

Au PK 35+300, l'entrepreneur a mis en place des gabions totalisant 33m<sup>3</sup>, censés protéger le pont de Marerano aux eaux de crues. Toutefois, l'exécution de ces travaux n'a pas respecté les spécifications techniques en raison du sous dimensionnement des matériaux utilisés et leur nature. D'une part, l'entrepreneur a livré des pierres dont la taille peut facilement échapper aux mailles du gabion. D'autre part, les pierres utilisées sont constituées des mâchefers, c'est à dire des matériaux dont la résistance est inadéquate pour former des structures de soutènement solides, contrairement aux caractéristiques des moellons prévus dans les spécifications techniques.

- *Mis en place des gabions au PK 123+200 :*

Au PK 123+200, le dossier de recollement a mentionné la construction d'ouvrages en gabion de protection et d'engazonnement pour réparer une brèche, source de la dégradation de la route à cet endroit.

Cependant, la vérification sur place a constaté une défection de remblai d'engazonnement, faute de compactage, et une nouvelle formation de glissement de terrain jusqu'à 10ml. Par ailleurs, les matériaux utilisés n'ont pas respecté les spécifications techniques requises pour la structure des gabions à cause des pierres dont la dimension peut facilement échapper la maille métallique du gabion.

Ces problèmes pourraient être attribués à l'absence de réception effective des matériaux à utiliser par l'ingénieur de contrôle.

Une demande d'informations sur ces problèmes, sous référence n°01/20-CS/CC/Ch4 du 28 janvier 2020, a été adressée à la PRMP du Ministère en charge des travaux publics, mais elle reste sans suite. De même, aucun commentaire de la part dudit Ministère n'a été obtenue sur les observations à ce sujet du rapport provisoire n°05/20-ROP/ADM/MTP du 9 juillet 2020.

**1. La Cour décide ainsi la traduction devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière des responsables suivants, pour avoir procédé à une fausse certification de service fait relative à la non-conformité des matériaux utilisés, en application de l'article 8 de la loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière et l'article 13-IV de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics :**

**- les membres de la commission de réception des travaux objet du marché n° 169-MTP/PRMP/UGPM-FER.17 relatif aux travaux d'entretien de la brèche au PK 31+500 de la RN 34 ;**

**- les membres de la commission de réception des travaux objet du marché n°003-MTP/PRMP/UGPM-RPI.18 portant sur des Travaux d'urgence pour les dégâts cyclonique AVA sur la RNS 34 d'Antsirabe à Miandrivazo**

**2. La Cour décide la traduction devant le comité d'éthique aux fins de sanctions administratives de la PRMP pour sa défaillance dans l'exécution des marchés :**

**- n° 169-MTP/PRMP/UGPM-FER.17 relatif aux travaux d'entretien de la brèche au PK 31+500 de la RN 34 ;**

**- n°003-MTP/PRMP/UGPM-RPI.18 portant sur des travaux d'urgence pour les dégâts cyclonique AVA sur la RNS 34 d'Antsirabe à Miandrivazo ;**

**3. La Cour décide la traduction devant le comité d'éthique aux fins d'exclusion de la participation aux marchés publics de :**

**- l'entreprise chargée de la réalisation des travaux objet du marché n° 169-MTP/PRMP/UGPM-FER.17 relatif aux travaux d'entretien de la brèche au PK 31+500 de la RN 34 pour un montant de 494 613 840 Ariary**

**- l'Entreprise chargée de la réalisation des travaux objet du marché n°003-MTP/PRMP/UGPM-RPI.18 portant Travaux d'urgence pour les dégâts cyclonique AVA sur la RNS 34 d'Antsirabe à Miandrivazo pour un montant de Ariary 620 550 000.**

## **2.8. PAIEMENT DES MARCHES DE REHABILITATION DES ROUTES AVANT SERVICE FAIT**

Le contrôle sur la réhabilitation des routes dans la ville d'Antananarivo en 2018, suite au passage du cyclone Eliakim, fait ressortir l'existence des cas de paiement avant service fait.

En l'occurrence :

- Le marché n° 042-MTPI/PRMP/UGPM-PI.18, Lot N°2 Tsimbazaza et Mahamasina, Ambodin'Isotry-67 HA (Aigle noir) payé le 13 août 2018 au niveau du Trésor par le mandat n°180000159687, pour un montant de 1 000 015 021,20Ariary;
- Le marché n° 043-MTPI/PRMP/UGPM-PI.18, Lot N°3 sur l'axe 67 ha (Vatobe) - Arrêt 30, payé le 28 novembre 2018 par le mandat n°180000258514, pour un montant de 262 255 891,03 Ariary.

Durant la mission de contrôle, les vérificateurs ont été informés que le paiement de ces marchés a eu lieu sans que les travaux n'aient même pas commencé. Le recoupement de cette

information, par des enquêtes menées auprès des usagers et des riverains du quartier des 67ha, y compris les responsables au niveau des Fokontany, a permis de constater que :

- pour le marché n° 042-MTPI/PRMP/UGPM-PI.18, Lot N°2 Tsimbazaza et Mahamasina, Ambodin'Isotry-67 HA (Aigle noir), aucun chantier n'a été présent sur le lieu en 2018;
- pour le marché n° 043-MTPI/PRMP/UGPM-PI.18, Lot N°3 sur l'axe 67 ha (Vatobe) - Arrêt 30, les travaux ont été réalisés seulement entre les mois de février et mars 2019<sup>72</sup>.

Une demande de renseignements de la Cour a été adressée au Directeur Général des Travaux Publics en date du 20 juin 2019 sous référence n°25/19-DR/Ch4. En réponse, par sa lettre n°457-MAHTP/SG/DGTP.19 en date du 11 juillet 2019, le Directeur Général des Travaux Publics a expliqué que du fait des constats des dégradations et en raison de la validité de la couverture de la garantie, des ordres de services ont été transmis aux titulaires afin d'y remédier<sup>73</sup>.

Sur cette question, la Cour a pu noter dans une publication<sup>74</sup> du Ministère en date du 17 février 2019 que :

- pour le marché n° 042-MTPI/PRMP/UGPM-PI.18, Lot N°2 Tsimbazaza et Mahamasina, Ambodin'Isotry-67 HA (Aigle noir), 90% des travaux sont terminés ;
- pour le marché n° 043-MTPI/PRMP/UGPM-PI.18, Lot N°3 sur l'axe 67 ha (Vatobe) - Arrêt 30, les travaux n'ont pas encore commencé, en attente de solution.

Ces informations permettent donc de confirmer que finalement les deux marchés ont fait l'objet d'un paiement sans service fait en 2018. En outre, il a été justifié le caractère non sincère des deux ordres de services n°003-MAHTP.19 du 01 février 2019 évoqués par le Directeur Général des Travaux Publics.

En conséquence, la responsabilité de la PRMP ainsi que celle des membres de la commission de réception sont engagées au regard des articles 11 et 13 de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des marchés publics.

Par ailleurs, Aux termes de l'article 8 de la loi 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière « *est passible de la même sanction le fait (...) d'avoir une fausse certification de service fait (...)* ».

Dans son mémoire en réponse au rapport provisoire de la Cour, le Ministère en charge des travaux publics soutient le déclenchement d'une procédure aux fins d'une enquête plus approfondie sur les deux marchés et n'a transmis aucune explication ni justification à la Cour.

---

72 Cf. Fiche d'enquête sur place établie par les greffiers de la Chambre chargée de l'audit des marchés publics sur le marché n° 043-MTPI/PRMP/UGPM-PI.18, Lot N°3 sur l'axe 67 ha (Vatobe) - Arrêt 30

73 Cf. Réponse à la demande de renseignements de la Cour, n°457-MAHTP/SG/DGTP.19 du 11 juillet 2019

74 Cf. Capture d'image sur les pages face book du MAHTP en date du 17 février 2019

*Ainsi :*

*1) La Cour décide la traduction devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière les personnes suivantes pour avoir procédé à une fausse certification de service fait, considérant la non-réalisation des travaux objet des marchés, en appliquant l'article 8 de la loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière et l'article 13-IV de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics :*

*- les membres de la commission de réception des travaux objet du marché n° 042-MTPI/PRMP/UGPM-PI.18, Lot N°2 Tsimbazaza et Mahamasina, Ambodin'Isotry-67 HA (Aigle noir) ;*

*- les membres de la commission de réception des travaux objet du marché n° 043-MTPI/PRMP/UGPM-PI.18, Lot N°3 sur l'axe 67 ha (Vatobe) - Arrêt 30, notamment la PRMP et les membres de la commission de réception provisoire pour chaque marché*

*2) La Cour décide la traduction devant le comité d'éthique aux fins de sanctions administratives de la PRMP, pour sa défaillance dans l'exécution des marchés :*

*- n° 042-MTPI/PRMP/UGPM-PI.18, Lot N°2 Tsimbazaza et Mahamasina, Ambodin'Isotry-67 HA (Aigle noir) ;*

*- n° 043-MTPI/PRMP/UGPM-PI.18, Lot N°3 sur l'axe 67 ha (Vatobe) - Arrêt 30, notamment la PRMP et les membres de la commission de réception provisoire pour chaque marché ;*

*3) La Cour décide la traduction devant la juridiction répressive les membres de la commission de réception pour abus de fonctions et les titulaires pour corruption*

## **2.9. NON-RESPECT DES DISPOSITIONS DE L'INSTRUCTION N°026-MFB/SG/DGB/DPE/SCGA DU 16 JUILLET 2015 DU MINISTÈRE DES FINANCES ET DU BUDGET**

### **2.9.1. Au niveau du Ministère en charge des travaux publics**

L'Instruction n°026-MFB/SG/DGB/DPE/SCGA du 16 juillet 2015 du Ministère des Finances et du Budget sur le « *visa des bons de commandes relatifs aux travaux d'entretien et/ou de réparation des véhicules administratifs* », adressée à tous Ministères et Etablissements Publics Nationaux, définit les procédures à suivre et les pièces indispensables en matière d'entretien de véhicules administratifs.

En effet, pour certaines catégories d'entretiens, des constats faits par le Garage Administratif sur le véhicule, doivent être établis avant l'émission du bon de commande, lequel devra être visé à son niveau avant toute procédure administrative. Après la réalisation des travaux d'entretien, les agents du Garage Administratif interviennent pour constater l'effectivité des entretiens, l'équivalent de la réception et du contrôle de service fait.

Hormis les documents des marchés d'entretien de véhicules administratifs en 2016, indisponibles auprès de la PRMP, il a été constaté l'inobservation des dispositions de cette instruction.

Malgré la demande de renseignements sur l'inobservation de l'Instruction n°026-MFB/SG/DGB/DPE/SCGA du 16 juillet 2015, aucune explication n'a été fournie de la part de la PRMP.

## 2.9.2. Au niveau de l'Autorité Routière

Après consultation de deux échantillons des marchés d'entretien de véhicule<sup>75</sup> il a été constaté qu'aucune des dispositions instituées par l'Instruction n°026-MFB/SG/DGB/DPE/SCGA du 16 juillet 2015 n'a été respectée dans la procédure de passation.

De même, à la suite d'une demande de renseignements complémentaires de la Cour, sous la référence 47/19-CS/CC/Ch.4, l'Autorité Routière, par sa lettre n°2166-ARM/DG.19 du 16 octobre 2019, n'a avancé aucune explication sur cette situation.

A travers son mémoire n°372-MATP/Mi/20 du 2 septembre 2020, le Ministère de l'aménagement du territoire et des travaux publics déclare de veiller à ce que les lois et réglementations en vigueur soient respectées en toutes ses dispositions.

***Ainsi, la Cour recommande :***

***1. A la PRMP du Ministère en charge des travaux public et à l'AR<sup>76</sup> de s'assurer de l'application effective des procédures et des textes en matière de passation de marché d'entretien de véhicule administratif, notamment l'Instruction n°026-MFB/SG/DGB/DPE/SCGA du 16 juillet 2015***

***2. Au Ministère en charge du Budget, particulièrement la Direction Générale du contrôle financier et les services des Garages Administratif, d'assurer le respect de l'application des dispositions textuelles régissant l'entretien de véhicule administratif, notamment l'Instruction n°026-MFB/SG/DGB/DPE/SCGA du 16 juillet 2015.***

## 2.10. CONSTATATION DE SUSPICION DE FAUX ET USAGE DE FAUX

Une suspicion de faux et usage de faux concernent les conventions suivantes :

- Convention n°49-MTP/PRMP/UGPM.16 sur les travaux d'entretien de la RN31 du PK70 000 au PK 97 500 et constructions d'ouvrages aux PK 21 850, PK 28 950 et PK 77 500;
- Convention 55/MTP/PRMP/UGPM/RPI.16 sur les Travaux d'entretien de la route Mazava Huile à l'université Ambondrona Mahajanga 1.

Dans le Plan de Passation de Marché pour l'année 2016 du Ministère en charge des Travaux Publics du 19 juillet 2016, mis à jour n°02, son UGPM des marchés censés être passés par Appel d'Offres Ouverts ont été effectué par simple Consultation de Prix par voie d'affichage.

Sur la base du PV de la CNM présenté par la PRMP à la Cour, relatif à la séance du 20 juillet 2016 ayant validé ce Plan de Passation de Marché, les vérificateurs ont constaté avec surprise une suggestion de la Commission en question de modifier la proposition initiale du ministère en changeant l'appel d'offre Ouvert (AOO) en Consultation de prix par voie d'affichage.

Après recoupement auprès de la CNM, le Président de cette commission a produit un PV portant le même numéro, la même date, le même objet, validant le PPM par la prise des délibérations qui sont l'exact opposées de celles produites par la PRMP à la Cour.

Au regard de ce genre de manœuvre, la Cour souhaite rappeler les dispositions de l'article 145 du code pénal:

<sup>75</sup> Tirage aléatoire des marchés de biens et services au titre de l'exercice 2018

<sup>76</sup> L'ancienne AR

« *Tout fonctionnaire ou officier public qui dans l'exercice de ses fonctions, aura commis un faux :*

- *Soit par fausses signatures ;*
- *Soit par altération des actes, écritures ou signatures ;*
- *Soit par supposition de personnes ;*
- *Soit par les écritures faites ou intercalées sur des registres ou d'autres actes publics, depuis leur confection ou clôture ;*

*Sera puni des travaux forcés à perpétuité, si le faux a été commis dans une écriture authentique, et de cinq à dix ans d'emprisonnement s'il s'agit d'écriture simplement publique »*

Par ailleurs, l'ordonnateur secondaire ayant procédé au mandatement de ce marché est également tenu responsable en se référant à l'article 5 du décret 2004-571 définissant les attributions et la responsabilité des ordonnateurs dans l'exécution des dépenses publiques du 1er juin 2004, précisant que :

*« sous réserve des dispositions de l'article premier de la Loi portant refonte du conseil de Discipline Budgétaire et Financière, les ordonnateurs délégués et les ordonnateurs secondaires sont personnellement responsables : (...) du respect de la législation et de la réglementation relative aux marchés publics (...). ; ».*

En réponse à cette observation, la PRMP se défend de l'authenticité du PV qu'elle a entre ses mains et insiste sur le fait que la CNM a prescrit la correction du mode de passation initial en convention.

En définitive, la Cour reste ferme sur sa position en considérant le PV 106/0632PPM-AGPM/CNM-16 de la CNM du 20 juillet 2016 comme une pièce à conviction valable. Ce qui permet d'affirmer la présence dans cette affaire d'une suspicion de faux et usage de faux de la part de la PRMP.

***Ainsi, la Cour décide :***

***-la traduction de la PRMP devant la juridiction répressive compétente pour faux et usage de faux,***

***-la traduction de l'ordonnateur secondaire concerné ainsi que la PRMP en cause devant le CDBF pour non-respect de la législation et de la réglementation relative aux marchés publics.***

\*

\*

\*

## TITRE III- MISSIONS D'ASSISTANCE

Outre l'exercice de contrôle administratif dont les principales observations sont évoquées dans les précédents titres, la Cour des comptes et les Tribunaux financiers ont une mission d'assistance aux pouvoirs publics. En effet, en matière d'assistance aux pouvoirs publics, la Cour des comptes tire son mandat de l'article 124-5° de la Constitution et de l'article 62 de la LOLF dont les procédures sont développées par la LOCS notamment en ses articles 285, 289, 377 à 379 et 418 à 423. De même, en matière d'assistance aux autorités locales, conformément aux dispositions des articles 115 et 116 de la loi modifiée n°2001-025 du 9 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier, les Tribunaux financiers procèdent notamment au contrôle des actes budgétaires des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD).

Le présent titre rapporte les missions d'assistance réalisées par les juridictions financières dans le cadre de :

- contrôle de l'exécution des lois de finances 2018 ;
- audit de la Cour sur l'état de préparation à la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) ;
- contrôle des actes budgétaires des CTD réalisé par les TF.

## **CHAPITRE I - CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2018**

Le contrôle de l'exécution des lois de Finances rentre dans le cadre de la mission d'assistance de la Cour des Comptes conformément aux :

- article 93 de la Constitution lequel consacre cette mission de la Cour au Parlement et au Gouvernement dans le cadre du contrôle de l'exécution des Lois de Finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ;
- article 128 de la Constitution lequel fixe les attributions de ladite Cour ;
- article 62 de la Loi Organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances (LOLF) selon lequel « (...) La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances conformément à la Constitution et à la loi organique sur la Cour Suprême.

Pour ce faire, conformément à l'article 278 de la loi organique n°2004-036 du 1<sup>er</sup> octobre 2004, la Cour : *apprécie*: 1. la régularité et la sincérité des comptes consolidés des ordonnateurs et des comptables; 2. la qualité de la gestion dans l'exécution des lois de Finances. Elle établit à l'attention du Parlement un rapport et une déclaration générale de conformité entre les écritures des ordonnateurs et celles des comptables de l'Etat».

Le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de Finances **visé à éclairer le Parlement dans l'examen des** actions du Gouvernement en matière de gestion des opérations financières de l'Etat.

La présente partie récapitule les observations de la Cour sur l'exécution des lois de Finances pour l'année budgétaire 2018.

### **1.1.OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL**

#### **1.1.1. Retard de la production du PLR 2018**

En vertu de la LOLF en son article 46 - alinéa 3 et de l'article 377 de la LOCS, le Ministère chargé des Finances avait l'obligation de transmettre le PLR 2018 à la Cour au plus tard au mois de janvier de la deuxième année, soit en janvier 2020.

Cependant, il n'a été déposé au greffe de la Cour que le 26 mai 2020<sup>77</sup>, et accuse ainsi un retard de quatre mois selon le tableau ci-après :

---

<sup>77</sup>BE n°074-2020/MEF/SG/DGFAG/DB/SSB.5 du 26 mai 2020,

**TABLEAU N° 33- RETARD DE PRODUCTION DU PLR 2018**

	Janvier 2020	Février - Avril 2020	Mai 2020	Juin 2020	Juillet 2020	Aout 2020	Septembre 2020	Octobre 2020
<b>P R E V I S I O N</b>	Production à la Cour Art 377 LOCS	Traitement par la Cour	Dépôt au Parlement Art 46.3 LOLF					
<b>R E A L I S A T I O N</b>	<b>RETARD DE PRODUCTION</b>		Transmission effective du PLR par MFB (1)	Instruction et Demandes d'information complémentaires par la Cour(2)				- Transmission des informations par le MFB(3) - Notification du Rapport de la Cour au MFB

(1) : BE N°074-2020/MEF/SG/DGFAG/DB/SSB.5 du 26 Mai 2020

(2) : DR n° 06-CCOMPTES/CHGOUV/20 du 28 mai 2020  
 DR n° 08- CCOMPTES/CHGOUV/20 du 12 juin 2020  
 DR n° 09- CCOMPTES /CHGOUV/20 du 07 Aout 2020  
 DR n° 10- CCOMPTES /CHGOUV/20 du 07 Aout 2020  
 DR n° 11-CCOMPTES/CHGOUV/20 du 11 Aout 2020  
 DR n° 12- CCOMPTES/CHGOUV/20 du 19 Aout 2020

(3) : BE N°131-2020/MEF/SG/DGFAG/DB/SSB.5 du 06 Octobre 2020

**1.1.2. Non concordance des versions électronique et physique du PLR 2018 remettant en cause la sincérité des informations budgétaires et financières**

La version électronique afférente au PLR 2018 n'a été communiquée qu'après maintes relances suscitées.

Or, selon l'article 295 de la LOCS susvisée, « les ordonnateurs, les comptables, les dirigeants des organismes vérifiés et les représentants et agents de l'État, des Provinces Autonomes et des collectivités territoriales décentralisées sont tenus de communiquer sur leur demande aux rapporteurs tous documents et de fournir tous renseignements relatifs à la gestion des services ou organismes soumis au contrôle de la Cour des Comptes (...) »

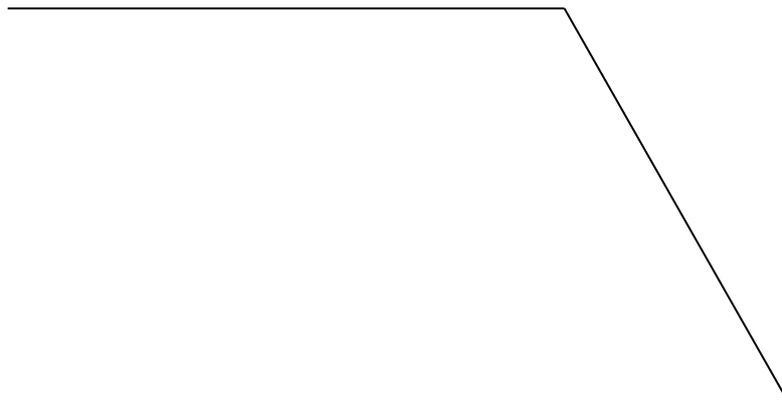
*Pour les gestions ou les opérations faisant appel à l'informatique, le droit de communication implique l'accès à l'ensemble des données et programmes ainsi que la faculté d'en demander la transcription dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle par tout traitement approprié. »*

Dans le cadre de ses missions de contrôle et d'assistance, la Cour doit disposer de toutes les informations lui permettant de fournir une opinion sur la régularité des opérations et la fiabilité des documents qui lui sont soumis.

S'agissant aussi bien des écritures consolidées des ordonnateurs que des comptes consolidés des comptables publics, disposer de versions électroniques issues du SIIGFP devient alors un impératif d'ordre public. L'usage des fichiers électroniques permet également à la Cour d'effectuer son contrôle avec célérité d'une part, et de s'assurer de l'intégrité des données et informations d'autre part.

Toutefois, il a été constaté que les versions électroniques ne correspondent pas aux documents physiques déjà transmis alors que le projet de loi de règlement et les annexes budgétaires ne sont que les éditions imprimées de ces fichiers électroniques. D'autant plus que la Cour n'a jamais eu accès aux systèmes d'informations.

Le tableau ci-après montre les discordances entre ces deux versions :



## TABLEAU N° 34- DISCORDANCE ENTRE VERSION PHYSIQUE ET VERSION ELECTRONIQUE- PLR 2018

<p>PLR 2018 Version électronique page 92 Article 3 -b</p>	<p>b- Pour le budget annexe des Postes et Télécommunications, en recettes, à <b>9 372 456 426,41 Ariary</b>, et en dépenses, à <b>7 123 628 076,29 Ariary</b>, soit un excédent de recettes de <b>2 248 828 350,12 Ariary</b> à verser aux fonds de réserves de ce budget.</p>
<p>PLR version physique - page 92 Article 3 -b</p>	<p>b- Pour le budget annexe des Postes et Télécommunications, en recettes, à <b>5 919 283 053,52 Ariary</b>, et en dépenses, à <b>7 123 628 076,29 Ariary</b>, soit un déficit de <b>-1 204 345 022,77 Ariary</b> à verser aux fonds de réserves de ce budget.</p>
<p>PLR version électronique - page 92 Article 8</p>	<p><b>Article 8 :</b> Sont établis, conformément aux répartitions figurant dans l'état récapitulatif annexé au présent projet de Loi, les résultats de l'année 2018 qui comprennent :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- le déficit des opérations du Budget Général, soit <b>450 942 502 945,60 Ariary</b> ;</li> <li>2- l'excédent des opérations des Budgets Annexes, soit <b>8 374 180 385,99 Ariary</b> ;</li> <li>3- la variation nette du solde débiteur des Comptes Particuliers du Trésor soit de <b>426 235 503 784,70 Ariary</b> ;</li> <li>4- la variation nette du solde créditeur des Fonds de Contrevaletur soit <b>3 005 798 803,93 Ariary</b> ;</li> <li>5- la variation nette du solde créditeur des comptes d'emprunts, soit <b>1 030 696 617 491,47 Ariary</b> ;</li> <li>6- Les pertes résultant de la gestion de trésorerie, soit <b>22 010 934 170,42 Ariary</b>.</li> </ol> <p style="text-align: center;">92</p>
<p>PLR version physique - page 92 Article 8</p>	<p><b>Article 8 :</b> Sont établis, conformément aux répartitions figurant dans l'état récapitulatif annexé au présent projet de Loi, les résultats de l'année 2018 qui comprennent :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- le déficit des opérations du Budget Général, soit <b>450 942 502 945,60 Ariary</b> ;</li> <li>2- l'excédent des opérations des Budgets Annexes, soit <b>4 921 007 013,10 Ariary</b> ;</li> <li>3- la variation nette du solde débiteur des Comptes Particuliers du Trésor soit de <b>426 235 503 784,70 Ariary</b> ;</li> <li>4- la variation nette du solde créditeur des Fonds de Contrevaletur soit <b>3 005 798 803,93 Ariary</b> ;</li> <li>5- la variation nette du solde créditeur des comptes d'emprunts, soit <b>1 030 696 617 491,47 Ariary</b> ;</li> <li>6- Les pertes résultant de la gestion de trésorerie, soit <b>22 010 934 170,42 Ariary</b>.</li> </ol> <p style="text-align: center;">92</p>
<p>PLR version électronique - page 93 Article 9</p>	<p><b>Article 9 :</b> Est autorisée, l'imputation au Compte permanent du Trésor la somme de <b>142 887 655 780,67 Ariary</b>, montant des résultats excédentaires de l'année 2018.</p>
<p>PLR version physique - page 93 Article 9</p>	<p><b>Article 9 :</b> Est autorisée, l'imputation au Compte permanent du Trésor la somme de <b>139 434 482 407,78 Ariary</b>, montant des résultats excédentaires de l'année 2018.</p>

Cette non concordance remet en cause la fiabilité des informations financières et reflète un manque de transparence affectant la bonne gouvernance. Et du fait de cette discordance, l'examen de la Cour porte sur les documents physiques dûment signés.

***Suite aux observations sus-évoquées, la Cour décide d'envoyer un référé au Ministre chargé des Finances.***

## **1.2. BUDGET GENERAL DE L'ETAT**

En 2018, le budget général de l'Etat s'est soldé avec un déficit de 450,94 milliards d'Ariary.

### **1.2.1. Sur les recettes budgétaires**

En 2018, prévues définitivement pour un montant de 6 584,08 milliards d'Ariary les recettes du Budget Général ont été réalisées à **82%** pour la somme 5 425,09 milliards d'Ariary dont 5 285,89 milliards d'Ariary de recettes internes et 139,20 milliards d'Ariary de recettes externes.

#### *a) Réalisations en hausse relative*

En termes de volume, les recettes budgétaires sont en hausse tendancielle, allant de 3 859,40 milliards d'Ariary en 2016, passant par les 5 025,74 milliards d'Ariary en 2017 pour atteindre le montant de 5 425,08 milliards d'Ariary.

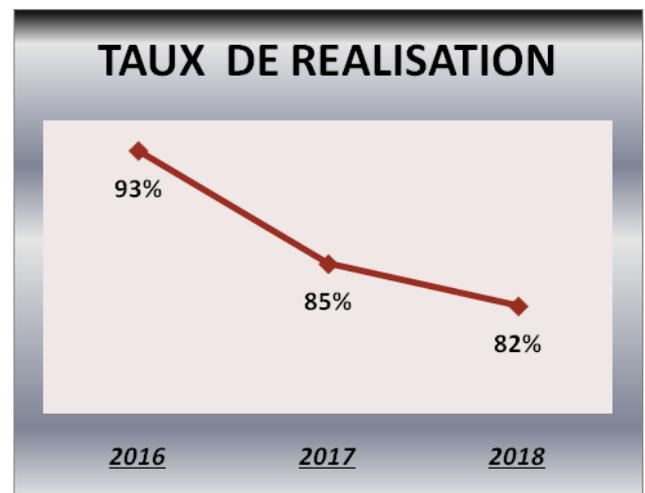
Par contre, le taux de réalisation ne cesse de régresser pendant la même période comme le montre le graphe ci-après :

**GRAPHIQUE N° 1- EVOLUTION DE RECETTES**

*(En milliards d'Ariary)*



Sources : PLR 2016-2018



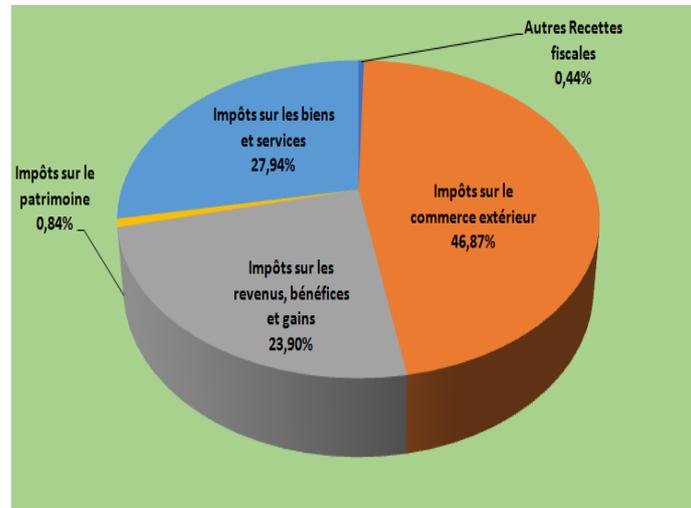
Outre le taux de réalisation qui décroît, le taux de pression fiscale est en diminution, 10,2% en 2018 contre 11,5% en 2017.

***Compte tenu de l'évolution en baisse de ces taux lesquels sont parmi les indicateurs de performance fiscale, des efforts sont encore à déployer pour améliorer le recouvrement.***

b) Des recettes prédominées par les impôts sur le commerce extérieur

La structure des recettes est décrite dans le graphe ci-dessous :

**GRAPHIQUE N° 2- STRUCTURE DES RECETTES**



Source : Rapport sur le PLR 2018

- Les impôts sur les commerces extérieurs ont été réalisés à hauteur de 2 211,34 milliards d'Ariary sur une prévision de 2 093,58 milliards d'Ariary, soit un taux d'exécution de 105,62%. Lesdits impôts sont essentiellement composés de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) sur le commerce extérieur à concurrence de 1 219,25 milliards d'Ariary et de Droit de Douanes d'un montant de 529,44 milliards d'Ariary. Ils constituent 46,87% des recettes fiscales.

- Quant aux impôts sur les biens et services estimés à 1 761,84 milliards d'Ariary, ils ont été réalisés à 1 317,96 milliards d'Ariary enregistrant un taux de recouvrement de l'ordre de 74,81%, représentant ainsi les 27,94% des recettes fiscales.

- Concernant les impôts sur les revenus, bénéfices et gains, 1 127,68 milliards d'Ariary sur les 1 200,53 milliards d'Ariary prévus ont été encaissés avec un taux de recouvrement de 93,93%. Ceux-ci correspondent aux 23,90% des recettes fiscales.

### 1.2.2. Sur les dépenses budgétaires

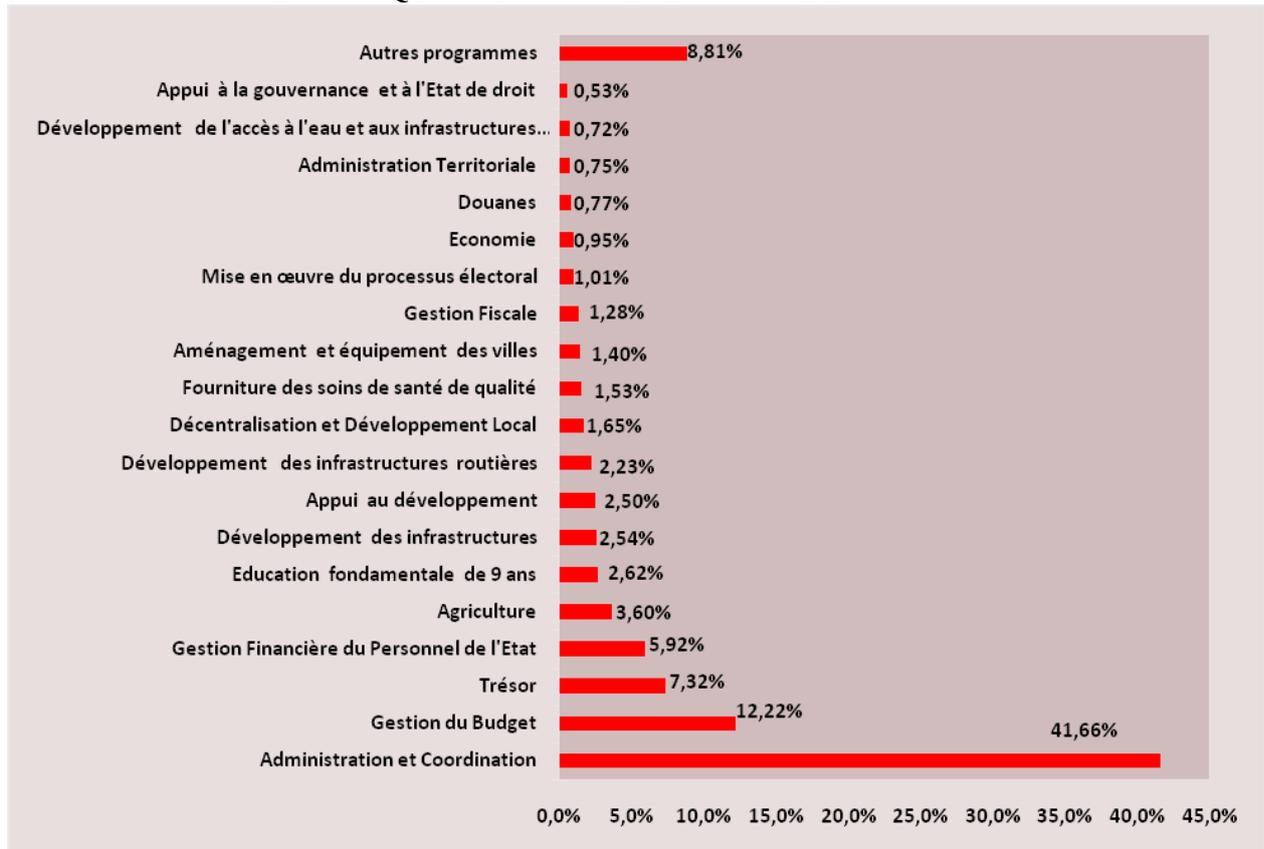
Les dépenses définitives de 7 294,39 milliards d'Ariary ont été consommées à hauteur de 5 876,03 milliards d'Ariary, soit un taux de 80,6%.

Avec l'organisation des élections présidentielles de l'année 2018, l'orientation des dépenses de l'Etat s'est focalisée vers le secteur administratif. Ce secteur s'est vu octroyer 48,85% de l'ensemble des crédits définitifs, soit un montant de 3 563,27 milliards d'Ariary.

a) Analyse par programme

A l'issue de l'analyse par programme, on a constaté que sur 5 876,03 milliards d'Ariary de dépenses, 85,18% sont absorbées par 12 programmes à savoir : « Administration et coordination », « Gestion du Budget », « Trésor », « Gestion Financière du Personnel de l'Etat », « Agriculture », « Education fondamentale de 9 ans», « Développement des infrastructures», « Appui au développement », « Développement des infrastructures routières », « Décentralisation et Développement local », « Fourniture des soins de santé de qualité » et « Aménagement et équipement des villes ».

**GRAPHIQUE N° 3- DEPENSES PAR PROGRAMME**



Source : Rapport sur le PLR 2018

❖ Dépenses en croissance pour les programmes d'administration

Le programme « Administration et Coordination », transversal aux Institutions et Ministères, mobilise en 2018 des dépenses s'élevant à 2 447,80 milliards d'Ariary, soit 41,66% des dépenses totales du cadre I. Les dépenses du programme « Administration et Coordination » ont connu une augmentation de 18,25% par rapport à 2017.

❖ Dépenses continuellement concentrées aux programmes du Ministère des Finances et du Budget

En 2018, le programme 114 « Gestion du Budget » du Ministère des Finances et du Budget (MFB) comptabilise 718,28 milliards d'Ariary de dépenses, son objectif global est de « *Gérer de manière efficace, efficiente et transparente le budget de l'Etat* ».

Le programme 117 « *Trésor* » - MFB, toujours en 3<sup>ème</sup> position a réalisé, quant à lui, des dépenses de 429,87 milliards d'Ariary en 2018. Il vise notamment à « *Assurer une bonne gouvernance financière dans la conduite de la politique financière de l'Etat et dans la gestion financière et comptable des organismes publics* ».

Par ailleurs, le programme 130 « *Gestion Financière du Personnel de l'Etat* » -MFB enregistre 347,62 milliards d'Ariary de dépenses définitives, pour la même année, destinées à l'atteinte de l'objectif « *Renforcer la gouvernance financière et budgétaire du personnel de l'Etat* ».

#### ❖ Dépenses en régression pour les programmes porteurs de croissance

Le programme 411 « *Agriculture* » à la 5<sup>ème</sup> position, représente 3,60% des dépenses totales et affiche des réalisations de dépenses d'un montant de 211,25 milliards d'Ariary. Les dépenses réalisées dans le cadre de ce programme ont connu une baisse de 17,49% par rapport à 2017. Les dépenses des autres programmes tels que « *Aménagement et développement du secteur tourisme* », « *Développement de la pêche et des ressources halieutiques* » et le « *Développement du secteur minier* », sur lesquels la croissance économique repose, ne constituent que 0,22% des dépenses totales soit une diminution de 0,84 points par rapport à 2017.

#### ❖ Dépenses de santé loin de l'objectif d'ABUJA<sup>78</sup>

Globalement, l'enveloppe budgétaire allouée à la mission « *Santé* » atteint 375,70 milliards d'Ariary et ne représente que 6,05% du total du Budget Général. Cette proportion est encore très faible si l'on se réfère à la déclaration d'Abuja qui prévoit de consacrer 15% du budget total à la Santé.

#### ❖ Dépenses pour l'éducation demeurant faibles

Les dépenses réalisées pour l'éducation connaissent une hausse de 10% par rapport à 2017 mais restent toujours en dessous de la barre de 15% sur les dépenses totales du Budget Général, pour la somme de 908,28 milliards d'Ariary.

Avec l'adoption du Programme Sectoriel de l'Education (PSE), une restructuration des programmes de l'Education a eu lieu. Les programmes « *Enseignement fondamental premier cycle* » et « *Enseignement fondamental second cycle* » ont cédé leur place au programme « *Education fondamentale de 9 ans* ». Ce programme est primordial dans le PSE.

#### ❖ Dépenses d'infrastructures minimales

Le programme « *206 - Développement des infrastructures routières* » représente 2,23% des dépenses avec un montant de 131,05 milliards d'Ariary. Ledit programme a enregistré une hausse par rapport à 2017, car les dépenses n'étaient que de 105,31 milliards d'Ariary pour l'année dernière.

Le programme « *203 - Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales* » quant à lui, n'a pu exécuter que 13,80 milliards d'Ariary en 2018 contre 65,11 milliards d'Ariary en 2017.

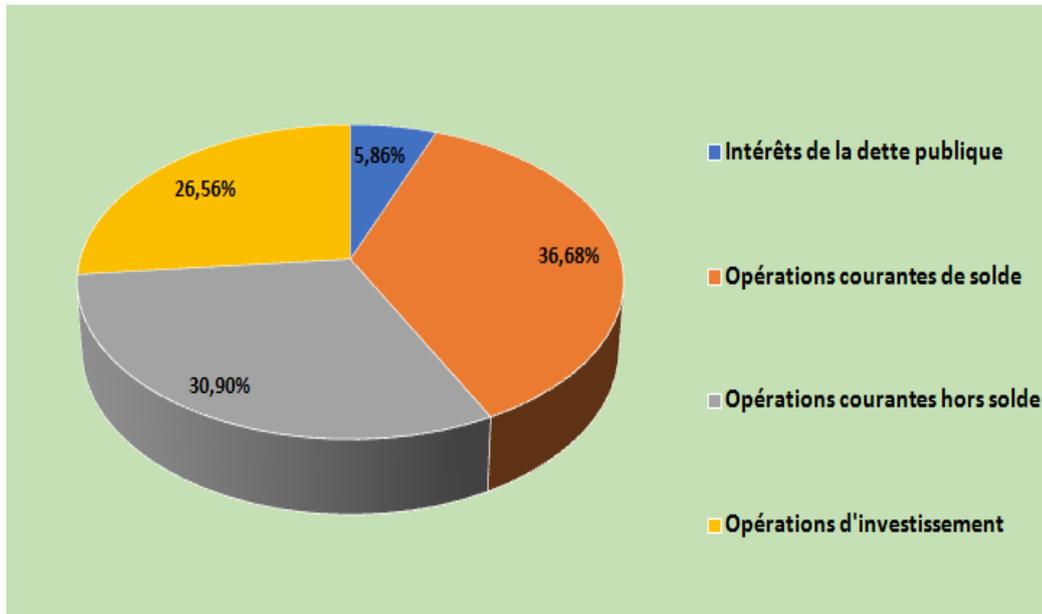
---

<sup>78</sup>Déclaration d'Abuja du 25 Avril 2000

b) Analyse par grandes catégories de dépenses.

Pour l'année 2018, les dépenses hors solde correspondent aux 36,68% du total des réalisations des dépenses, tandis que celles relatives aux investissements les n'en représentent que 26,56%.

**GRAPHIQUE N° 4- CATEGORIES DES DEPENSES**



Source : Rapport sur le PLR 2018

❖ **Dépenses de solde de plus en plus croissantes**

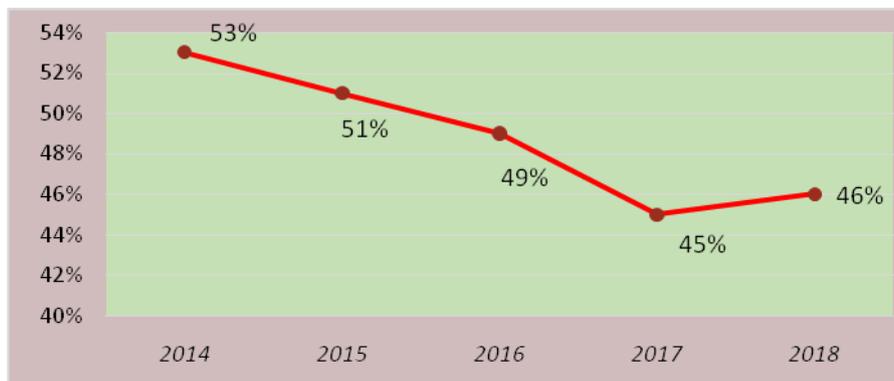
Les dépenses de solde sont passées de 1 652, 21 milliards d'Ariary en 2016 à 2 155,08 milliards d'Ariary en 2018, soit une augmentation d'environ 30,43%.

Par contre, le taux de réalisation des dépenses de solde s'est stabilisé autour de 99% sur les trois dernières années.

❖ **Dépenses de solde absorbant la quasi-moitié des recettes fiscales de l'Etat**

Les dépenses de solde accaparent 46% des recettes fiscales. Ce ratio a sensiblement augmenté en 2018 en dépit d'une tendance à la baisse depuis 2014 :

**GRAPHIQUE N° 5- EVOLUTION DU RATIO - SOLDES /RECETTES FISCALES DE 2014 à 2018**

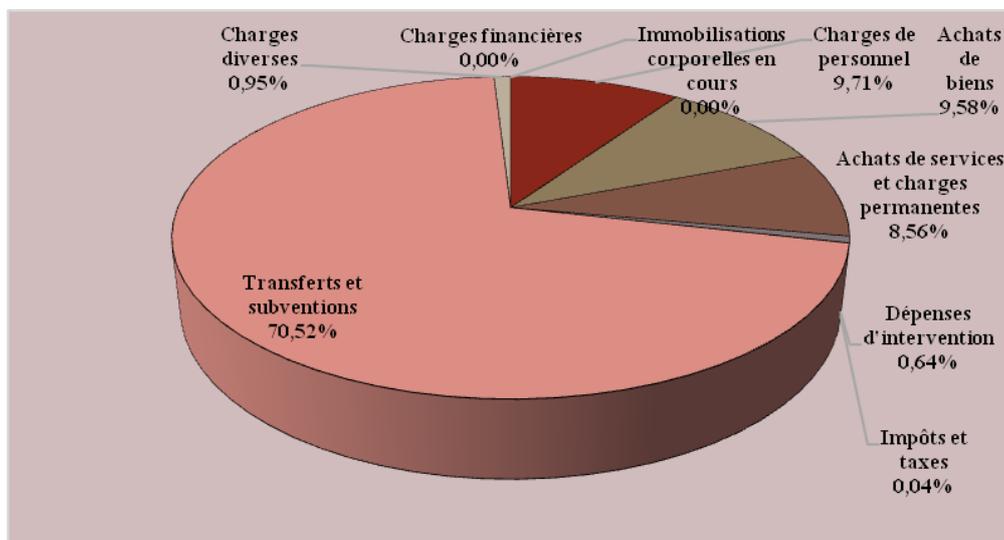


Source : Rapport sur le PLR 2017 - PLR 2018

❖ Dépenses courantes hors solde en baisse mais toujours axées sur les transferts et subventions

Pour l'année 2018, les crédits définitifs des opérations courantes hors solde s'élèvent à 1 873,13 milliards d'Ariary. Ils ont été consommés à hauteur de 1 815,85 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 96,94%. Lesdites dépenses sont concentrées au niveau des transferts et subventions puisque ces derniers représentent 70,52% des dépenses courantes hors solde pour un montant de 1 280,57 milliards d'Ariary en 2018.

**GRAPHIQUE N° 6- STRUCTURE DES DEPENSES HORS SOLDE**



Source : Rapport sur le PLR 2017 - PLR 2018

En outre, le montant des opérations hors solde n'a cessé de baisser de 2016 à 2018 en termes de crédits et de consommation effective. Ces dépenses ont accusé une baisse de 46,71% entre 2016 et 2018, passant de 3 407,33 milliards d'Ariary à 1 815,85 milliards d'Ariary.

❖ Dépenses courantes hors solde enregistrant des dépenses de solde en violation des articles 14 et 15 de la LOLF

Pour l'année 2018, des charges de personnel constituent les 9,71% des dépenses courantes hors solde, soit 176,33 milliards d'Ariary. Ces chiffres ont connu une hausse par rapport à l'année précédente où la rubrique « Dépenses du personnel » représentait 7,35% du total des dépenses courantes hors solde pour un montant de 161,16 milliards d'Ariary.

Or, l'article 15 de la LOLF dispose que : « Les dépenses courantes hors solde comprennent :

- les achats de biens et services ;
- les charges permanentes ;
- les impôts, droits et taxes ;
- les transferts et les subventions ;
- les charges financières. »

Et le Plan Comptable des Opérations Publiques en vigueur précise les chapitres respectifs pour ces charges :

- Chapitre 61 : Les achats de biens ;
- Chapitre 62 : Les achats de services et charges permanentes ;
- Chapitre 64 : Les impôts, droits et taxes ;
- Chapitre 65 : Les transferts et les subventions ;
- Chapitre 66 : Les charges financières. »

En outre, l'article 14 de ladite loi organique préconise que : « les dépenses courantes de solde comprennent : les rémunérations d'activité des fonctionnaires civils et militaires, composées principalement du traitement, du supplément familial de traitement ainsi que de diverses indemnités liées à la fonction ou à la solde, les cotisations et contributions sociales, les prestations sociales et allocations de solde ».

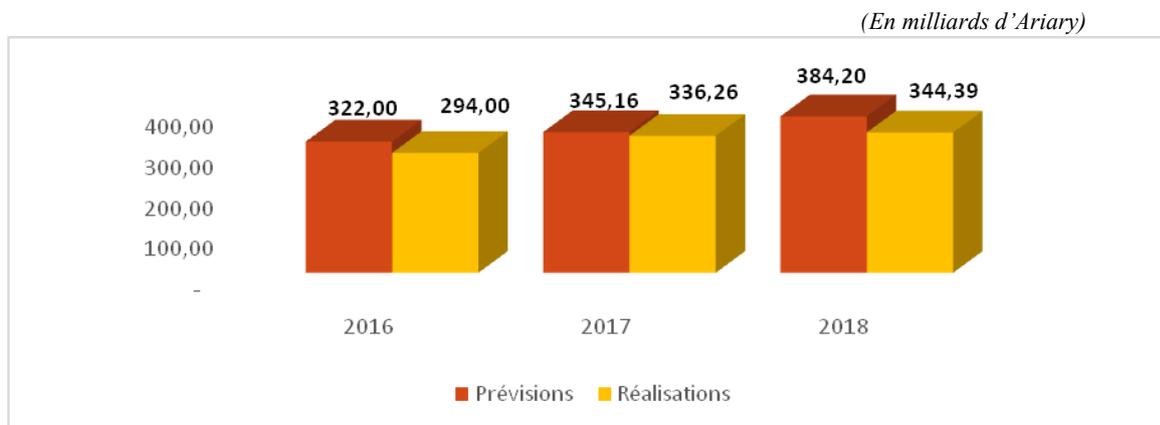
Ainsi, ces dépenses de personnel de 161,16 milliards d'Ariary doivent être comptabilisées dans la catégorie des dépenses de solde conformément à l'article 14 de la LOLF.

En ajoutant ces dépenses au total des dépenses de solde mentionné dans le PLR 2018, le ratio solde et recettes fiscales atteint les 49%.

❖ Intérêts de la dette : un taux de réalisation en baisse tendancielle

Les intérêts de la dette prévus à 384,20 milliards d'Ariary en 2018 ont été réalisés à concurrence de 344,39 milliards d'Ariary, soit au taux de 89,64%.

**GRAPHIQUE N° 7 -EVOLUTION DES INTERETS DE LA DETTE DE 2016 à 2018**



Sources : PLR 2016 à 2018

Pour la période 2016-2018, aussi bien les prévisions que les réalisations relatives aux intérêts de la dette ont connu une hausse constante. Les prévisions sont en effet passées de 322 milliards d'Ariary en 2016 à 384,20 milliards d'Ariary en 2018. Quant aux réalisations, une hausse de l'ordre de 17,14% est constatée durant la même période, allant de 294 milliards d'Ariary en 2016 à 344,39 milliards d'Ariary en 2017.

Le taux d'exécution des dépenses relatives aux intérêts de la dette a toutefois quelque peu diminué en 2018 avec un pourcentage de 89,64% contre 91,30% en 2016 et 97,42% en 2017.

❖ Dépenses d'investissement reposant sur le financement extérieur

En 2018, les crédits définitifs affectés aux opérations d'investissement, se chiffrent à 2 872,75 milliards d'Ariary soit 39,38% du Budget de l'Etat dont 65% constitués de financement

extérieur, soit 1 879,26 milliards d'Ariary. Aussi, les dépenses d'investissement sont toujours vulnérables aux variations des financements extérieurs.

Par rapport à l'année 2017, les dépenses d'investissement ont augmenté en volume, soit 1 560,69 milliards d'Ariary en 2018 contre 1 321,94 milliards d'Ariary en 2017.

**La Cour recommande de :**

- renforcer les crédits alloués aux secteurs porteurs de croissance et sociaux ;
- comptabiliser toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, dans la catégorie des dépenses de solde, conformément à l'article 14 de la LOLF.

### 1.3. LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES

Les Budgets Annexes (BA) 2018 présentent un résultat général excédentaire de 4,92 milliards d'Ariary. Les recettes de l'année se chiffrent à 22,25 milliards d'Ariary tandis que les dépenses s'élèvent à 17,33 milliards d'Ariary. Par rapport à l'année précédente, une baisse de 28,66% du résultat général est observée.

#### 1.3.1. BA Imprimerie Nationale excédentaire

Les opérations du Budget Annexe (BA) Imprimerie Nationale (IN) affichent un excédent de 6,13 milliards d'Ariary. Les recettes s'élèvent à 16,33 milliards d'Ariary et les dépenses à 10,21 milliards d'Ariary.

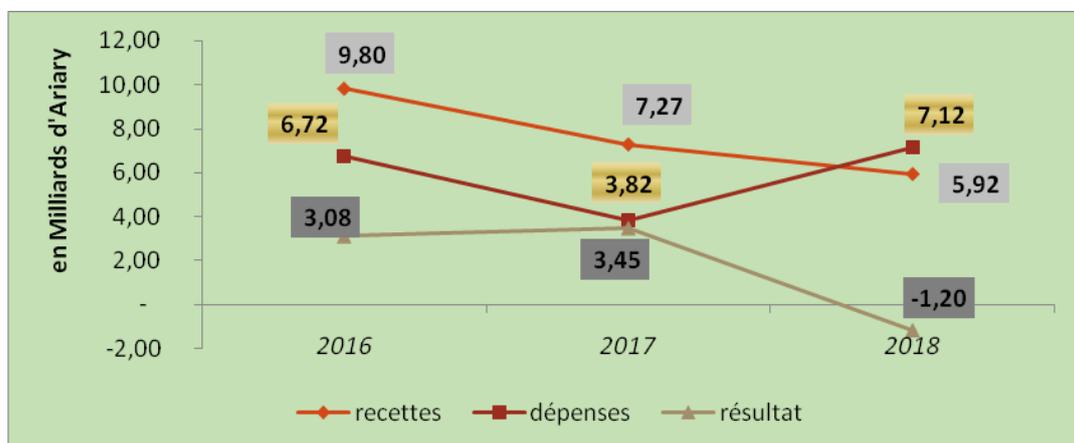
#### 1.3.2. BA PTT déficitaire

Pour l'année 2018, le BA PTT affiche un résultat déficitaire de 1,2 milliards d'Ariary. En effet, les recettes sont arrêtées à 5,92 milliards d'Ariary et les dépenses à 7,123 milliards d'Ariary.

- ❖ Détérioration du résultat du BA PTT

Le résultat du BA PTT au cours des 3 dernières années n'a cessé de se dégrader comme le montre le graphique ci-dessous :

**GRAPHIQUE N° 8- EVOLUTION DU RESULTAT DU BA-PTT**



Source : Rapport de la Cour des Comptes sur le PLR 2018

Depuis 2016, une baisse tendancielle des recettes des PTT est observée passant de 9,80 à 5,92 milliards d'Ariary.

En matière de dépenses, le volume des opérations en 2018 a presque doublé par rapport à l'année précédente puisque ce montant est de 7,12 milliards d'Ariary contre 3,82 milliards en 2017.

- ❖ Des recettes alimentées par des versements émanant d'un établissement public sous tutelle du Ministère chargé des Télécommunications

Les recettes des PTT sont principalement alimentées par le versement du reliquat de recettes de l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication (ARTEC) à hauteur de 5,71 milliards d'Ariary, soit 96,39%.

L'excédent de recette de l'ARTEC versé pour le compte du BA PTT est passé de 3,9 milliards d'Ariary en 2017 à 5,7 milliards d'Ariary en 2018.

L'article 28 de la LOLF, cependant, définit les Budgets Annexes en ces termes : « 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».

En conséquence, les excédents versés par l'ARTEC ne constituent pas des services effectués à titre principal par les PTT.

En outre, comme la Cour l'a souligné dans ses précédents rapports, les activités postales et celles de la télécommunication ont été reprises par l'exploitant public PAOSITRA MALAGASY (PAOMA) et la Société TELMA.

De tout ce qui précède, la raison d'être du BA PTT est mise en cause il est dès lors nécessaire de le supprimer.

***La Cour maintient ses recommandations tendant à la suppression du Budget Annexe des Postes et Télécommunications.***

#### **1.4. LES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR**

Pour l'année 2018, les CPT génèrent un résultat déficitaire de 426,24 milliards d'Ariary. En effet, les recettes réalisées se chiffrent à 347,88 milliards d'Ariary tandis que les dépenses s'élèvent à 774,11 milliards d'Ariary.

**TABLEAU N° 35- OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR 2018**

Nomenclature	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Comptes de prêt	6 895 260 000,00	1 589 572 649,97	99 020 552 000,00	40 375 257 534,82	-38 785 684 884,85
Comptes de participation	-	--	196 774 615 000,00	75 095 988 543,69	-75 095 988 543,69
Comptes de commerce	649 348 321 000,00	331 541 751 988,28	649 348 321 000,00	644 554 755 840,27	-313 013 003 851,99
Comptes d'affectation spéciale	18 853 844 000,00	14 746 229 375,23	18 853 884 000,00	14 087 055 879,40	659 173 495,83
<b>TOTAL</b>	<b>675 097 425 000,00</b>	<b>347 877 554 013,48</b>	<b>963 997 372 000,00</b>	<b>774 113 057 798,18</b>	<b>-426 235 503 784,70</b>

Source : Rapport sur le PLR 218

#### 1.4.1. Comptes de prêts déficitaires

L'article 34 alinéa 8 de la LOLF dispose que : « *les comptes de prêts retracent les prêts d'une durée supérieure à 2 ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation. Le montant de l'amortissement en capital des prêts de l'Etat est pris en recettes au compte de prêt intéressé.* »

Les recettes réalisées en 2018 sont de 1,59 milliards d'Ariary, tandis que les dépenses effectuées sont à hauteur de 40,38 milliards d'Ariary, générant ainsi un déficit de 38,79 milliards d'Ariary.

Ce déficit résulte notamment de l'importance des dépenses de 35,76 milliards d'Ariary accordés à titre de rétrocession du prêt Japonais à la Société du Port à Gestion Autonome de Toamasina (SPAT).

#### 1.4.2. Comptes de participation déficitaires

Selon l'article 34 alinéa 9 de la LOLF : « *Les comptes de participation décrivent les participations financières de l'Etat au capital de sociétés ou d'organismes nationaux ou étrangers...* ».

En 2018, les dépenses réalisées au titre des comptes de participation sont de l'ordre de 75,09 milliards d'Ariary, si les recettes sont nulles, d'où un déficit de 75,09 milliards d'Ariary. Ces dépenses sont dues à l'augmentation du capital de la Compagnie d'Assurance et de Réassurance NY HAVANA et à la participation aux organismes internationaux.

#### 1.4.3. Des comptes d'affectation spéciale excédentaires

L'article 34 alinéa 1<sup>er</sup> de la LOLF précise que : « *Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui sont financées au moyen de ressources particulières...* ».

Les recettes de ce compte d'affectation spéciale s'élèvent à 14,75 milliards d'Ariary tandis que les dépenses réalisées sont de 14,09 milliards d'Ariary d'où un excédent de 659,17 millions d'Ariary.

Les 98% de ces recettes et ces dépenses sont constituées par les opérations sur le nouveau compte d'affectation spéciale « Prélèvement sur les droits et taxes douaniers » ouvert au nom de la Direction générale des Douanes.

#### 1.4.4. 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'Etat non dotés de la personnalité morale...* »

En 2018, les comptes de commerce se sont soldés à un déficit global de 313,01 milliards d'Ariary comme le montre le tableau ci-dessous :

**TABLEAU N° 36- OPERATIONS DES COMPTES DE COMMERCE**

Libellé	Recettes	Dépenses	Résultats
Ministère des Finances et du Budget	291 174 648 591,97	575 558 450 460,61	<b>-284 383 801 868,64</b>
Ministère de la Sécurité Publique	8 335 449 758,90	7 662 746 671,49	<b>672 703 087,41</b>
Ministère de l'Intérieur et de Décentralisation	17 419 351 654,80	13 659 205 122,85	<b>3 760 146 531,95</b>
Ministère de la Défense Nationale	11 520 000,00	11 520 000,00	-
Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage	4 406 990,00	-	<b>4 406 990,00</b>
Ministère du Commerce et de la Consommation	1 490 272 306,04	1 271 913 432,00	<b>218 358 874,04</b>
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène	-	-	-
Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures	1 783 980 168,38	37 910 970 654,02	<b>-36 126 990 485,64</b>
Ministère des Transports et de la Météorologie	51 066 380,59	50 224 000,00	<b>842 380,59</b>
Ministère de la Justice	439 730,00	984 000,00	<b>-554 270,00</b>
Ministère des Mines et du Pétrole	7 853 318 065,20	5 558 023 190,85	<b>2 295 294 874,35</b>
Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts	3 417 298 342,40	2 870 718 308,45	<b>546 580 033,95</b>
<b>TOTAL</b>	<b>331 541 751 988,28</b>	<b>644 554 755 840,27</b>	<b>-313 013 003 851,99</b>

Source : Rapport sur le PLR 2018

Ce déficit est imputable :

- au compte de commerce CRCM/CPR géré par le Ministère des Finances et du Budget qui atteint 91% du total des déficits ;
- au compte de commerce du Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures qui prend en charge les dépenses d'investissement du projet PAGOSE, objet de convention avec le Groupe IDA/ Banque Mondiale, contrairement aux dispositions de l'article 34 de la LOLF.

*Aussi, la Cour recommande-t-elle de séparer des comptes de commerce toute dépense d'investissement ayant fait l'objet de convention et de les enregistrer au niveau des comptes d'investissements sur les ressources extérieures en vertu de l'article 34 de la LOLF.*

### **1.5.LES OPERATIONS SUR FONDS DE CONTRE -VALEUR**

En vertu de l'article 4 de la LOLF, le cadre IV de la loi de Finances retrace les opérations sur Fonds de Contre- Valeur provenant des aides en nature et des aides financières conformément à l'article 35 de cette même loi organique.

Au titre de l'année 2018, les opérations sur FCV se sont soldées à un résultat excédentaire de 3,01 milliards d'Ariary.

En outre, il a été constaté une insuffisance dans l'imputation budgétaire et la comptabilisation des opérations sur FCV. En effet, des dépenses d'investissements à financer par FCV d'un montant total de 6,22 milliards d'Ariary ont été enregistrées dans le « Cadre I : Budget Général de l'Etat » de la loi de Finances alors que l'article 35 de la LOLF dispose que « le cadre IV décrit en dépenses, les dépenses d'investissement et de fonctionnement financées par les ressources issues des Fonds de Contre- Valeur ;(...) ».

***Ainsi, la Cour recommande aux responsables respectifs de se conformer aux dispositions de l'article 35 de la LOLF sur l'imputation budgétaire et la comptabilisation des opérations sur FCV.***

### **1.6.LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE**

Les Opérations en Capital de la Dette Publique (OCDP) constituent le Cadre V de la loi de Finances et sont régies par l'article 36 de la LOLF en ces termes : « ...*Ces comptes sont crédités du montant initial de l'emprunt, débités du montant des amortissements à l'exclusion des charges d'intérêts prises en dépenses au Budget Général de l'Etat...* ».

Les Opérations en Capital de la Dette Publique ont abouti à un résultat excédentaire de 1 030,70 milliards d'Ariary.

Sur des recettes de 1 757,31 milliards d'Ariary, 56% sont constituées de dettes extérieures à concurrence de 977,65 milliards d'Ariary.

\*

\*

\*

## **CHAPITRE 2- AUDIT DE PERFORMANCE SUR L'ETAT DE PREPARATION A LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE A MADAGASCAR**

Les Etats membres des Nations Unies dont Madagascar ont adopté à l'unanimité lors de la session du 25 Septembre 2015 la résolution A/RES/70/1 intitulée « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ». Cette adoption à l'unanimité crée des obligations morales et politiques vis-à-vis des Etats membres. Ce programme s'articulant autour de 17 objectifs universels, assortis de 169 cibles, vise à réaliser le développement durable, dans ses dimensions économique, sociale, et environnementale, à l'échelle de la planète et repose entre autres sur un principe essentiel de « ne laisser personne pour compte ».

Après la fin du programme Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2015, Madagascar s'est engagé à mettre en œuvre les Objectifs de Développement Durable (ODD). L'interconnexion de ces objectifs nécessite la mise en place d'une approche cohérente et intégrée au niveau national avec une définition des priorités.

Par ailleurs, dans son plan stratégique 2017-2022, l'INTOSAI a souligné la contribution des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) par rapport aux ODD suivant quatre grandes catégories dont la première a trait à l'évaluation de l'état de préparation des Gouvernements nationaux pour mettre en œuvre, piloter et faire état de l'avancement des ODD et ultérieurement pour contrôler leurs opérations et la fiabilité des données qu'ils produisent.

Les ISC membres de l'INTOSAI dont la Cour des Comptes de Madagascar se sont engagées pour auditer l'état de préparation des Gouvernements à la mise en œuvre du Programme 2030. Il s'agit donc d'un audit coopératif avec l'appui technique du Conseil Régional de Formation des ISC d'Afrique Francophone Subsaharienne (CREFI AF)

Conformément aux dispositions de l'article 280 de la LOCS, la **Cour des Comptes procède à l'examen de la gestion des organismes publics en appréciant la performance des services publics**. La Cour des Comptes est habilitée à effectuer l'audit de performance sur l'état de préparation de Madagascar pour la mise en œuvre des ODD.

Les objectifs de cet audit consistent à s'assurer que le Gouvernement a :

- ❖ pris les mesures nécessaires pour internaliser l'agenda 2030 dans son contexte national;
- ❖ identifié et mobilisé les ressources et les capacités nécessaires à la mise en œuvre de l'agenda 2030;
- ❖ mis en place des mécanismes de suivi, d'évaluation pour rendre compte de la mise en œuvre de l'agenda 2030.

La période couverte par l'audit est : mi-2015 à fin 2018 avec une certaine actualisation en 2019. Nombreuses sont les parties prenantes concernées par la préparation à la mise en œuvre des ODD.

Dans son rapport définitif<sup>79</sup>, la Cour a émis, entre autres, les principales observations ci-après :

## **2.1.SUR LE PROCESSUS D'INTERNALISATION DES ODD AU CONTEXTE NATIONAL**

Il est question d'examiner le processus de domestication des ODD dans le contexte national. A partir des informations issues des entretiens et des documentations, les étapes d'internalisation des ODD à Madagascar ont suivi un long processus qui a retenu l'attention de la Cour.

### **2.1.1. Insuffisance des efforts d'inclusivité**

Malgré les multiples activités de sensibilisation autour des ODD, les efforts fournis par le Gouvernement n'ont pas garanti l'inclusivité de toutes les parties prenantes.

Les activités de sensibilisation menées sont essentiellement axées sur les institutions (Ministères, Plateforme des OSC, Secteurs privés, Université), plus précisément il s'agissait d'une sensibilisation technique. Au vu des ateliers de sensibilisation au niveau des acteurs locaux, les 49 maires présents ne représentent que 3% des communes réparties dans toute l'île. En effet, ce constat est dû à l'insuffisance des moyens du Ministère de l'Economie et du Plan, actuellement une Direction générale au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances, face au vaste territoire de Madagascar.

Certes, 137 Organisations de la Société Civile ont été présentes lors de l'atelier de sensibilisation. Cependant les OSC ne sont pas suffisamment organisées et structurées pour mettre en place une représentation formelle dans les débats sur le Développement. Les lois et règlements actuels sont également flous par rapport à cette représentation et consultation des OSC. Ainsi face à cette dispersion de la société civile, son implication dans la préparation de la mise en œuvre du Programme 2030 fait défaut.

En outre, les sous-groupes cibles, particulièrement les personnes les plus démunies et les plus vulnérables sont difficilement impliqués. Ceci est dû à l'absence de mécanisme de responsabilisation de chaque partie prenante pour continuer les activités de sensibilisation en cascade.

Or, la sensibilisation des ODD devrait être opérationnalisée à partir d'une approche holistique et transversale. Le succès des ODD repose sur la capacité du Gouvernement, des partenaires de développement, des ONG et associations à mobiliser les populations, à communiquer sur les ODD et à s'assurer qu'ils soient appropriés par tous les segments de la population.

Au terme de la phase de collecte des données, ces observations ont été exposées à la Direction Générale du Plan qui les a acceptées.

***De tout ce qui précède, la Cour des Comptes recommande :***  
***- à la Direction chargée de l'Economie et de la Planification de prévoir un mécanisme qui oblige les parties prenantes à continuer en cascade les campagnes de sensibilisation auprès des sous-groupes cibles (élaboration de charte d'engagement) ;***  
***- au Gouvernement de renforcer les moyens financiers de la Direction chargée de l'Economie et de la Planification en tant que responsable des ODD dans sa globalité.***

<sup>79</sup> Rapport d'audit de performance n°09/20-ROD/ADM/ODD du 12 octobre 2020 sur l'état de préparation à la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable à Madagascar – Gestions 2015 à 2018

### 2.1.2. Défi de territorialisation des ODD

Au niveau infranational, des consultations ont été déclenchées dans 11 sur les 22 régions afin de recueillir les priorités régionales en matière de cible des ODD.

En juillet 2018, le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID), sous l'appui technique et financier de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et de l'Agence de coopération Allemande à Madagascar (GIZ), a organisé un atelier régional sur la planification locale intégrant les ODD en vue de sensibiliser les acteurs locaux sur la démarche d'intégration des ODD dans les documents de planification locale.

Toutefois, la territorialisation des ODD à Madagascar reste un défi majeur pour tous les acteurs. En effet, l'esprit des ODD n'a pas encore été traduit dans les documents de planification locale. Il a été constaté un retard sur l'état de préparation à la localisation de la mise en œuvre des ODD.

Ce retard est dû au long processus de priorisation nationale et sectorielle (mars 2018). Pour optimiser l'efficacité du processus d'intégration des ODD dans les plans de développement territoriaux, les acteurs de la décentralisation (MID, MEP, PTF, acteurs de développement local), se préparent depuis l'atelier de formation des formateurs en décembre 2018 à la vulgarisation des priorités nationales des cibles ODD en vue d'un alignement des Plans Régionaux de Développement (PRD) et des Plans Communaux de Développement (PCD).

Par conséquent, la plupart des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) n'ont pas élaboré de plans de développement (PRD, PCD) arrimés avec les ODD. Les documents de planification des quelques CTD existants qui sont parfois établis avec les exigences des PTF n'ont pas été actualisés avec l'avènement des ODD.

Les politiques et actions publiques régionales et locales devraient concourir à l'atteinte des ODD à l'échelle infranationale. Le Plan National de Développement (PND) et les Plans de Développement Sectoriel (PDS) devraient être déclinés au niveau local tenant compte de chaque spécificité territoriale.

Au terme de la phase de collecte des données, ces observations ont été exposées à la Direction Générale du Plan qui les a acceptées.

***Ainsi, la Cour recommande au Comité d'Orientation et de Suivi (COS), organe rattaché à la Primature chargé de la coordination politique des ODD, d'accélérer le processus de localisation des ODD à Madagascar en mobilisant toutes les parties prenantes (MEP, MID, PTF, FDL, INDDL, CTD, ...) et en veillant à la synergie de leurs actions.***

### 2.1.3. Absence de cadre de concertation intersectorielle

Le Gouvernement est conscient que l'atteinte de certaines cibles des ODD nécessite des interventions intersectorielles comme le montre le tableau ci-après :

**TABLEAU N° 37- CIBLES DES ODD IMPLIQUANT PLUSIEURS DEPARTEMENTS  
SECTORIELS**

DOMAINE	ODD	CIBLE	MINISTERE
Gouvernance	16. Paix, justice et institutions efficaces	16.3. Promouvoir l'état de droit dans l'ordre interne et international et garantir à tous un égal accès à la justice	MCRI, MID, MSP, SEG, MAE, MINJUS
Economie	9. Industrie, innovation et infrastructure	9.2. Promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et, d'ici à 2030, augmenter nettement la contribution de l'industrie à l'emploi et au produit intérieur brut, en fonction du contexte national, et la multiplier par deux dans les pays les moins avancés	MFB, MEP, MIDSP, MPMP, MTP
Social	4. Education de qualité	4.4. D'ici à 2030, augmenter nettement le nombre de jeunes et d'adultes disposant des compétences, notamment techniques et professionnelles, nécessaires à l'emploi, à l'obtention d'un travail décent et l'entrepreneuriat	MESUPRES, MEETFP, MJS
Capital naturel	13. Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques	13.1. Renforcer, dans tous les pays, la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat	BNGRC, MTM, MEEF, MDN, MSANP

Source : Rapport national de priorisation, 2018

Pourtant, ce constat n'a pas été accompagné de la mise en place d'un cadre de concertation intersectorielle. Malgré la désignation des points focaux au niveau des Ministères sectoriels, il n'existe aucune instance d'arbitrage décisionnel au niveau intersectoriel.

Une telle constatation pourrait alourdir les charges de travail du COS et du Comité Technique (CT) dans la coordination des ODD. Elle rend difficile le pilotage des programmes intersectoriels relevant d'une même thématique.

L'interdépendance intersectorielle veut que les politiques sectorielles soient traduites en des actions cohérentes au niveau intersectoriel, harmonisées et ayant des impacts palpables sur le développement pris dans ses multiples aspects. Cela requiert la nécessité de la mise en place d'une plateforme qui veille à la synergie des actions au sein d'une thématique considérée.

Au terme de la phase de collecte des données, ces observations ont été discutées avec la Direction Générale chargée du Plan (en sa qualité de président du CT) qui les a acceptées.

***La Cour recommande aux instances de coordination des ODD (COS, CT) de renforcer les mécanismes de coordination par la mise en place d'un cadre de convergence intersectorielle. A cet effet, un lead intersectoriel devrait être désigné en fonction du degré d'implication de tous les secteurs appartenant à une même thématique (secteur fortement impliqué, secteur peu impliqué) ou en fonction du degré d'impact de leurs actions dans un domaine précis. Dans cette perspective, il conviendrait également de désigner un leader et un coleader par thématique des ODD (gouvernance, économie, social, capital naturel).***

## **2.2.SUR L'IDENTIFICATION DU MECANISME DE FINANCEMENT DES ODD**

Il s'agit d'une part de vérifier que tous les mécanismes de financement sont identifiés et d'autre part, de veiller à ce que la budgétisation soit axée sur les résultats.

### **2.2.1.Système de collecte modernisé ne permettant pas l'accroissement des ressources internes**

Le système de collecte des recettes fiscales et douanières actuel permet un recouvrement relativement suffisant des ressources avec des taux annuels de réalisation de l'ordre de 95%. Des actions de modernisation du système sont effectuées continuellement par le Gouvernement afin de mobiliser le maximum de ressources internes. En effet, les recettes fiscales et douanières sur les deux dernières années (2016-2017) n'ont cessé d'augmenter allant respectivement de 1 736 milliards d'Ariary à 2 102 milliards d'Ariary et de 1 633 milliards d'Ariary à 1 869 milliards d'Ariary<sup>80</sup>.

Malgré ces mesures de modernisation du système de recouvrement des recettes, l'accroissement des recettes est modéré avec un taux d'augmentation de 17%. A part cela, le taux de pression fiscale de Madagascar est le plus faible ne dépassant pas les 12%<sup>81</sup> comparé à d'autres pays d'Afrique subsaharienne dont le taux gravite en moyenne autour de 15,75%.

Plusieurs causes sont à l'origine de cette faiblesse de mobilisation des ressources internes :

- ❖ l'étroitesse de l'assiette suite aux exonérations et dépenses fiscales ;
- ❖ le manque de moyens des régies d'administration financière ;
- ❖ un processus non structuré pour évaluer les risques d'indiscipline fiscale : fraude et évasion fiscale ;
- ❖ l'indisponibilité d'une base de données intégrée et mise à jour des arriérés et des contribuables et des sociétés d'État ;
- ❖ la prolifération du commerce informel regroupant environ 60% des entreprises nationales ;
- ❖ l'émergence des activités frauduleuses remettant en question l'édifice fiscal ;
- ❖ la persistance de la corruption au niveau des finances publiques.

Cette faiblesse de mobilisation des ressources propres limite la capacité de l'Etat à financer son programme de développement intégrant les ODD.

***De ce qui précède, la Cour recommande au Gouvernement de:***

- ***renforcer les mesures prises visant à l'accroissement des ressources internes en élargissant l'assiette fiscale ;***
- ***mettre en place un dispositif de gestion des risques et mettre à jour sa base de données relative aux contribuables et aux arriérés.***

<sup>80</sup> Conversion

<sup>81</sup> Lois de Finances 2016- 2017

### 2.2.2. Dispositifs de coordination des ressources externes à mettre en place

Le Gouvernement n'a pas mis en place des dispositifs de coordination desdites ressources. Néanmoins, la gestion des ressources externes incombe à plusieurs départements dont les domaines de compétences sont différents. A titre d'illustration, les dettes extérieures issues des bailleurs de fonds multilatéraux excepté celles provenant de l'Union Européenne sont gérées de la Direction de la Dette Publique (DDP).

Le Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide (STP-CA), a été mis en place depuis 2009. Le STP-CA, un organe technique sous tutelle du Premier Ministre<sup>82</sup>, est chargé de l'exécution et du suivi des orientations stratégiques et politiques dans le domaine de la coordination et de l'efficacité des aides à Madagascar. Il joue le rôle d'interlocuteur unique du Gouvernement auprès des PTF sur la gestion des informations relative l'aide extérieure. Le STP-CA gère également la base de données nationale sur l'aide qui est la seule source de données officielles sur l'Aide Publique au Développement (APD).

En Février 2017, suite à la Conférence des Bailleurs Internationaux (CBI), il a été créé un Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leurs Financements (OCSIF)<sup>83</sup>. C'est une structure rattachée auprès de la Présidence de la République qui est en charge de la coordination et du suivi de la mise en œuvre des programmes et projets d'investissements prioritaires, publics et privés, notamment ceux identifiés dans le cadre de la CBI<sup>84</sup>. L'objectif de la CBI (2016) consistait à mobiliser des ressources sur 3 ans pour le financement du Programme National de Développement de Madagascar (2015-2019).

Puis, en 2018, un projet de Document de Stratégie de Coopération au Développement a été élaboré par le STP-CA, un projet qui implique plusieurs départements, y compris la DDP. L'OCSIF et le STP-CA sont en perpétuelle relation avec la DDP dans la mesure où cette dernière leur envoie périodiquement les données des aides et des dettes extérieures gérées à son niveau, ainsi que les données relatives aux projets signés, au montant total décaissé et aux réalisations par projet. Toutefois, comme la CBI ne finance que pour trois ans, juridiquement l'OCSIF pourrait ne plus être opérationnel.

Par ailleurs, le PREA (Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration) rattaché à la Présidence de la République institué par le décret n° 2005-803 du 23 novembre 2005 est un programme qui assure entre autres la coordination opérationnelle des interventions des différents bailleurs de fonds en matière de réformes du secteur public.

Certes, la pluralité de ces départements en charge de la gestion des ressources externes pourrait être justifiée, toutefois la question sur l'efficacité de leur coordination se pose.

En conséquence, la mise en place d'une seule plateforme d'action pour une synergie dans la coordination des ressources externes s'avère indispensable.

***De ce qui précède, la Cour recommande au Gouvernement de veiller à la coordination de ces différents départements existants impliqués dans la gestion des ressources externes par la mise en place d'une seule plateforme d'action pour une meilleure synergie.***

<sup>82</sup> Décret n°2010-0644 portant modification du décret n°2009-974 du 14 juillet 2009 portant création du Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide (STP-CA) et fixant ses attributions, son organisation ainsi que son fonctionnement du 6 juillet 2010

<sup>83</sup> Décret n°2017-094 du 08 février 2017 portant création de l'Organisme de Coordination et de Suivi des Investissements et de leurs Financements (OCSIF)

<sup>84</sup> Entrevue avec les responsables de la DDP et selon l'article premier du décret sur l'OCSIF.

### 2.2.3. Stratégie d'endettement viable avec un risque de vulnérabilité modéré

La dette contractée et garantie par l'Etat malgache est soutenable et viable avec toutefois un risque de vulnérabilité. Selon les représentants de la DDP, la dette de Madagascar est viable et maintenue à un niveau modéré. Cette constatation est confirmée par les résultats de l'analyse de viabilité de la dette menée par le FMI dans son rapport de juillet 2017 où la dette publique de Madagascar était évaluée à un risque de surendettement modéré. Une situation en conformité avec le critère que le Gouvernement a adopté dans sa stratégie d'endettement viable en vue de financer des ODD.

En se référant à l'année 2017, la dette totale de Madagascar était estimée à 36,2 % du PIB, contre 38,4 % l'année précédente, soit une baisse de 2,2 %. Cette dette de Madagascar se décomposait, à la même période, en 24,4 % de dette extérieure et 11,8 % de dette intérieure. Le portefeuille de la dette extérieure est composé à 92,7% d'emprunts concessionnels. Au vu des réalisations mitigées de l'année 2017, l'atteinte des indicateurs cibles fin 2019 est compromise<sup>85</sup>.

L'origine de ce risque est l'absence d'une politique budgétaire rigoureuse en matière de dépenses, la faiblesse de la mobilisation des recettes budgétaires, les chocs du taux de change et les engagements conditionnels liés aux entreprises publiques, l'incohérence entre la politique monétaire et celle de la dette. Ces risques sont également liés au recours à l'emprunt commercial pour couvrir les besoins budgétaires de l'Etat dans la réalisation de son Programme de réformes, et à l'accroissement des émissions de titres publics domestiques, le plus souvent de court terme et à un taux d'intérêt élevé, pour assurer le financement du déficit et le règlement des arriérés vis-à-vis des créanciers privés<sup>86</sup>.

En conséquence, le portefeuille de la dette de l'Etat reste exposé aux risques, à la fois de taux d'intérêt, de taux de change et de refinancement mais aussi l'incapacité pour Madagascar d'honorer ses obligations.

***Recommandation est faite au Gouvernement d'accroître la capacité financière de l'Etat et de contenir la progression de l'endettement en :***  
***- intensifiant ses efforts dans l'amélioration du taux de recouvrement des recettes ;***  
***- mettant l'accent sur l'amélioration du marché de titres d'Etat.***

### **2.3. MÉCANISMES DE COMPTE RENDU ET DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'AGENDA 2030**

La Cour a retenu principalement les observations suivantes.

#### **2.3.1. Indicateurs identifiés mais des efforts à déployer pour les valeurs de référence**

A la suite de l'adoption des cibles prioritaires des ODD, un atelier sur « l'identification des indicateurs des cibles ODD priorisées » en octobre 2017 a permis d'identifier 85 indicateurs correspondant aux cibles priorisées par Madagascar. Toutefois, ce rapport de priorisation des ODD n'a pas encore défini les valeurs de référence permettant le suivi de la mise en œuvre des indicateurs ODD choisis.

Actuellement, Madagascar dispose d'un Système National Intégré de Suivi Évaluation (SNISE) qui a été adopté en 2008, ceci pour permettre de suivre le progrès de réalisation de

<sup>85</sup> Perspectives économiques en Afrique 2018 \_ Madagascar

<sup>86</sup> SDMT 2018-2020

ses Politiques et Programmes de développement. Ce système peut servir de point de départ pour la détermination des valeurs de référence.

Cependant, après rapprochement des indicateurs de priorisation des ODD et ceux du SNISE, certains indicateurs afférents aux cibles priorisées ne sont pas traités par la base SNISE. A titre d'exemple, dans la priorisation des ODD, le Gouvernement a avancé un indicateur sur le nombre des vindictes populaires enregistrées. Dans la base SNISE, aucun indicateur n'a traité cette question.

En outre, la base SNISE présente encore des insuffisances au motif que sur les 521 indicateurs y enregistrés, 16% ne sont pas encore assortis de données de référence.

***Compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande aux responsables du Ministère chargé de l'Economie et du Plan d'identifier une valeur de référence pour chaque indicateur.***

### **2.3.2. Des structures de coordination statistique en veilleuse malgré les réformes**

Historiquement, l'appareil statistique à Madagascar est composé (a) du Comité de Coordination des Informations Statistiques et Economiques (CCISE), (b) de l'Institut National de la Statistique (INSTAT), (c) des services statistiques des ministères techniques et autres structures statistiques publiques spécialisées.

Le CCISE, institué par le décret n° 89-016 du 18 Janvier 1989, se charge de la structure de coordination de l'appareil statistique.

Quant à l'INSTAT, créé par arrêté du 06 décembre 1947, il a évolué au fil des années pour devenir un Etablissement Public National à caractère Industriel et Commercial (EPIC) depuis 1998. L'INSTAT constitue le noyau central de l'appareil statistique. Il est l'organisme exécutif du Système Statistique National.

Toutefois, la structure de coordination CCISE n'a jamais été opérationnelle. Ce qui n'a favorisé ni la production de statistiques ni le système statistique national.

Du fait de la non-opérationnalité du CCISE, les autres structures constituant l'appareil statistique fonctionnent sans coordination.

Cette absence de coordination a fait que le système statistique national est caractérisé par :

- ❖ l'incohérence des données remettant en cause leur fiabilité en raison de la pluralité des producteurs de statistiques sur un même domaine ;
- ❖ le faible niveau de couverture de statistiques aussi bien temporelle que spatiale ;
- ❖ les retards dans la production et la disponibilité des données ;
- ❖ l'inadaptation des données aux besoins des utilisateurs.

Par la suite, des réformes ont été menées sur le plan statistique à travers l'adoption de la loi n° 2018-004 du 18 avril 2018 portant sur l'organisation et la réglementation des activités statistiques à Madagascar. Cette loi a mis en place le Système Statistique National composé de :

- ❖ Conseil National de la Statistique (CNS) ;
- ❖ L'Institut National de la Statistique (INSTAT) ;
- ❖ Les autres autorités statistiques ;
- ❖ Les institutions nationales de formation de statisticiens.

Le CNS est la plus haute instance de coordination du Système Statistique National.

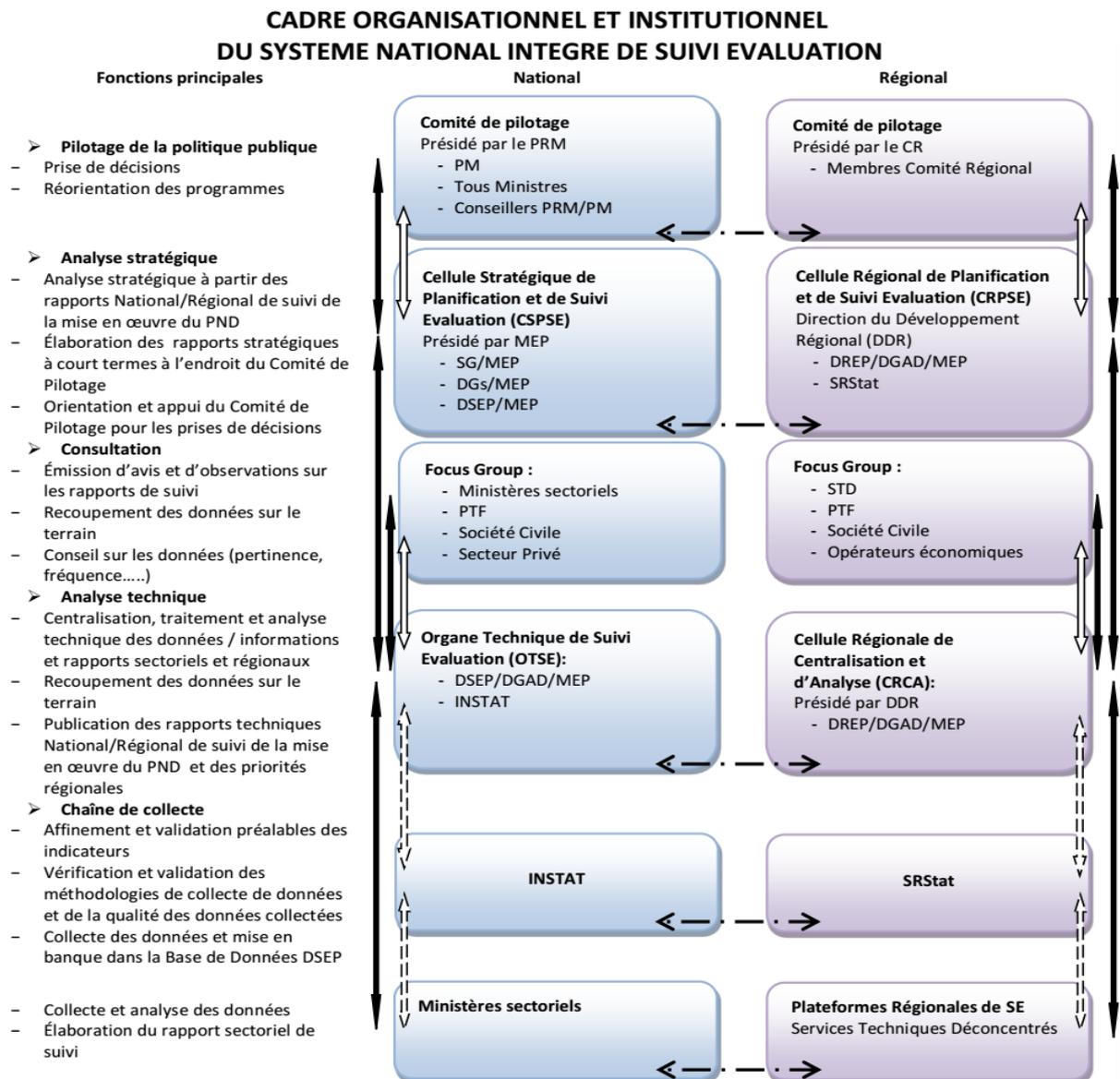
Toutefois, les actes réglementaires fixant l'organisation et les règles de fonctionnement du Conseil National de la Statistique ne sont pas encore adoptés. Ce qui s'est passé avec le CCISE risque de se reproduire.

**La Cour recommande aux responsables du Ministère chargé de l'Economie et du Plan d'opérationnaliser la structure de coordination.**

### 2.3.3. Un cadre de collecte de données mis en place mais ne garantissant pas l'exhaustivité des informations

Le cadre de collecte des données pour le suivi des programmes de développement est régi par le manuel du SNISE.

**FIGURE N° 8- CADRE ORGANISATIONNEL ET INSTITUTIONNEL DU SYSTEME NATIONAL INTEGRE DE SUIVI EVALUATION**



La chaîne de collecte figure parmi les fonctions principales du SNISE. Actuellement, une base Excel est utilisée par le SNISE pour enregistrer les données. Les données collectées sont essentiellement des statistiques administratives et des données d'enquête. L'alimentation des données administratives est faite manuellement par l'intermédiaire d'un canevas distribué annuellement aux ministères sectoriels et aux régions. Le MEP se charge aussi de la compilation des données provenant des régions.

Il convient de préciser que les statistiques administratives sont actualisées tous les trimestres au niveau de chaque ministère sectoriel.

S'agissant des données obtenues par voie d'enquêtes auxquelles l'INSTAT aura lui-même procédé, elles sont importées manuellement dans la base. Et l'actualisation se fait ainsi par voie d'enquêtes mobilisant des ressources adéquates pour l'INSTAT.

Ainsi, les indicateurs nécessitant certaines enquêtes pourraient ne pas être renseignés faute de moyens. Compte tenu de l'insuffisance des ressources mises à la disposition des autorités statistiques, l'on se heurte à des difficultés de mener des enquêtes périodiques dans un intervalle de temps raisonnable.

Par ailleurs, les données provenant des communes, des organismes de l'État dotés d'une autonomie financière, ainsi que des ONG ne sont pas encore prises en compte dans le système actuel.

***La Cour recommande aux responsables du Ministère chargé de l'Economie et du Plan de :***

- *planifier l'intégration des données provenant des autres organismes infranationaux dans la base SNISE ;*
- *doter de moyens suffisants aussi bien humains, financiers que matériels les différents organismes producteurs de statistiques à Madagascar.*

\*

\*

\*

## CHAPITRE 3- ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Dans ce cadre, les activités des Tribunaux Financiers (TF) se présentent de la manière suivante :

- Contrôle des actes budgétaires suivant les dispositions de l’art. 115, alinéa 3, de la loi 2001-025 du 09 avril 2003 régissant les Tribunaux Administratifs et les Tribunaux Financiers aux termes duquel *le Tribunal financier procède (...) 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* » ;
- Contrôle sous forme de consultance, définie par l’art. 116 de la même loi, qui dispose que « *Le Tribunal financier peut être consulté par les autorités provinciales ou celles des Collectivités Territoriales Décentralisées ainsi que par le Délégué Général du Gouvernement dans la Province pour donner son avis sur tout projet de texte d’ordre budgétaire, financier ou comptable concernant lesdites collectivités.* ».

### 3.1.DEFAUT D’INSCRIPTION OU DE MANDATEMENT D’UNE DEPENSE OBLIGATOIRE

#### **3.1.1. Paiement de dommages et intérêts et d’indemnités compensatrices de congé contre la Commune Urbaine de Mahajanga**

Deux anciens employés de la Commune Urbaine de Mahajanga ont déposé, chacun, au Greffe du Tribunal Financier, le 17 juillet 2019, une lettre de saisine aux fins de réclamer le paiement de leurs droits ci-après :

DESIGNATION	DOMMAGES ET INTERETS (Ar)	INDEMNITE COMPENSATRICE DE CONGE (Ar)	TOTAL (Ar)
Employé n°1	1 413 714,00	2 061 666,00	<b>3 475 380,00</b>
Employé n°2	1 500 000,00	2 187 500,00	<b>3 687 500,00</b>
<b>TOTAL (Ar)</b>	<b>2 913 714,00</b>	<b>4 249 166,00</b>	<b>7 162 880,00</b>

*Source : Requêtes*

Pour justifier leurs réclamations, les requérants ont versé respectivement au Tribunal financier :

- un jugement social n°92 du 10 octobre 2018 a été rendu pour condamner la Commune urbaine de Mahajanga, la condamnant à payer à un ancien employé de la Commune la somme de 1 500 000 Ariary à titre de dommages et intérêts pour licenciement abusif et la somme de 2 187 500 Ariary à titre d’indemnité compensatrice de congé non pris.
- jugement social n°93 du 10 octobre 2018 condamnant la Commune Urbaine de Mahajanga à payer à un autre ancien employé de la Commune la somme de 1 413 714 Ariary à titre de dommages et intérêts pour licenciement abusif et la somme de 2 061 666 Ariary à titre d’indemnité compensatrice de congé non pris ;

Consécutivement, par lettre n° 28/TFM/PF/CB/19 du 29 juillet 2019, le Président du Tribunal Financier a invité le Maire de ladite Commune Urbaine à faire connaître ses

observations concernant ces doléances et à faire produire tous les éléments d'informations et documents utiles pour ce faire. Ayant constaté l'absence de réaction de celui-ci, une lettre de relance n° 38/TFM/PF/CB/19 du 19 septembre 2019 lui a été envoyée. Aucune réponse n'est parvenue au Tribunal jusqu'à ce jour.

Après examen, le Tribunal Financier de Mahajanga a rendu l'avis n°02/TFM/CAB/20 du 12 Février 2020 lequel a statué sur :

- le caractère obligatoire des dépenses sur dommages et intérêts ;
- la mise en demeure de la Commune urbaine de Mahajanga d'inscrire dans un budget modificatif les crédits nécessaires à l'acquittement de ces dommages-intérêts d'un montant total de 2 913 714 Ariary (1 413 714 Ariary + 1 500 000 Ariary).

### **3.1.2. Non inscription d'arriérés de salaire dans le Budget de la Commune Rurale d'Antsatramidola**

L'ancien Secrétaire-Trésorier-Comptable de la Commune Rurale d'Antsatramidola, a déposé au Tribunal Financier de Mahajanga, le 15 Juillet 2019, une requête aux fins de paiement de salaires et accessoires non perçus au titre des années 2016, 2017 et 2018 s'élevant à 6 246 000 Ariary.

Le Tribunal a demandé au Maire de la Commune Rurale d'Antsatramidola de présenter son mémoire en défense, pièces à l'appui, et d'envoyer une copie du budget primitif 2019, au plus tard le 06 septembre 2019. Aucune réponse n'est parvenue au Tribunal.

Suite à la demande de renseignements du Tribunal, le requérant a produit les pièces justifiant sa nomination en tant qu'employé permanent au poste de Secrétaire-Trésorier-Comptable de la Commune Rurale d'Antsatramidola, et les décomptes du montant dû s'élevant à 6 246 000 Ariary.

Par avis n° 03/TFM/CAB/20 du 12 Février 2020, estimant que le requérant était en droit de réclamer ses arriérés de Salaire au titre des années spécifiées ci-dessus, conformément aux décomptes présentés, le Tribunal a déclaré le caractère obligatoire des dépenses en question et a mis en demeure la Commune Rurale d'Antsatramidola de procéder à l'inscription de la somme de 5 346 000 Ariary, à titre de salaire, et la somme de 756 000 Ariary, à titre de cotisations sociales, au Budget rectificatif de l'année 2020.

## **3.2. DEMANDES D'AVIS**

### **3.2.1. Ordonnancement de dépenses de solde dans la limite du douzième des crédits du budget de l'année précédente**

Le Préfet de Police de la ville d'Antananarivo a saisi<sup>87</sup> le Tribunal Financier de céans, en vertu de l'article 154 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014, afin de lui permettre d'autoriser l'ordonnancement des dépenses de solde dans la limite du douzième des crédits du budget de l'année précédente. En effet, il a fait savoir que la Commune Urbaine d'Antananarivo ne dispose pas de budget pour l'exercice 2020 et qu'il en a été saisi par la CUA par lettre du 29 novembre 2019.

<sup>87</sup> Lettre n° 020-MID/PREF.POL/AG du 28 janvier 2020

Conformément à l'article 115 de la loi modifiée n°2001-025 du 09 avril 2003 indiquée supra, concernant le défaut d'adoption du budget dans les délais légaux et l'article 154 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 sur l'absence de vote ou le vote du budget en déséquilibre, le Tribunal Financier s'est déclaré compétent.

Aux termes de l'article 154 alinéa 2 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 citée plus haut : « (...) *le Représentant de l'Etat 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 pour une durée maximum de trois mois, à concurrence des disponibilités de fonds.* » ; il s'ensuit que la faculté d'autorisation d'ordonnancement relève des prérogatives du Représentant de l'Etat, en l'occurrence le Préfet de Police et que, de ce fait, il n'appartient pas au Tribunal Financier d'accorder cette autorisation. Par conséquent, ladite demande n'est pas fondée.

Le montant du crédit de l'année précédente, à considérer, doit être celui inscrit sur le budget additionnel 2019, soit Ar 26 203 732 881,17 et le douzième correspondant est évalué à Ar 2 183 644 406,76.

En outre, en application du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 14 de la LOLF, les dépenses courantes de solde sont constituées par « *les rémunérations d'activité des fonctionnaires civils et militaires, composées principalement du traitement, du supplément familial de traitement ainsi que de diverses indemnités liées à la fonction ou à la solde, les cotisations et contributions sociales, les prestations sociales et allocations de solde* ». Ainsi, l'autorisation d'ordonnancement doit être limitée à ces énumérations.

De tout ce qui précède, le Tribunal Financier Antananarivo :

- a déclaré recevable la saisine du de Préfet de Police d'Antananarivo ;
- a constaté que le budget de la Commune Urbaine d'Antananarivo pour l'exercice 2020 n'a pas été voté dans les délais légaux ;
- a déclaré que la demande d'autorisation d'ordonnancement n'est pas fondée. et rappelé que l'autorisation d'ordonnancement des recettes et des dépenses de solde, dans la limite du douzième du crédit du budget de l'année précédente, est une faculté du Représentant de l'Etat, pour une durée maximale de trois (3) mois et que l'ordonnancement incombe aux responsables de la Commune et précisé que le douzième du crédit de l'année 2019 est d'un montant mensuel de Ar 2.183.644.406,76 (deux milliards cent quatre-vingt-trois millions six cent quarante-quatre mille quatre cent six virgule soixante-seize), et concerne uniquement les dépenses de solde, à concurrence des disponibilités de fonds.

### **3.2.2. Avis sur le caractère obligatoire d'une dette impayée par la Commune Urbaine d'Antananarivo**

Le Préfet de Police de la ville d'Antananarivo, a saisi<sup>88</sup> le Tribunal Financier au titre de l'article 168 de la loi sur les TA et TF, à fin d'avis sur le caractère obligatoire d'une dette impayée par la commune urbaine d'Antananarivo, datant de 2007 et 2008, s'élevant à 2 804 941 152,01 Ariary, correspondant aux différentes prestations exécutées par deux fournisseurs.

<sup>88</sup>Lettre n°193-MID/PREF.POL/AG du 15 novembre 2019

Conformément à l'article 115 de la loi modifiée n°2001-025 du 09 avril 2003 suscitée :

*« Le Tribunal financier procède : (...) c. 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 » ;*

Et l'article 168 de la même loi dispose que *« (...) Le Tribunal financier saisi, soit par le Représentant de la Province Autonome, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la collectivité territoriale décentralisée ou l'a été pour une somme insuffisante. Le Tribunal opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale décentralisée concernée ».*

Puisque la saisine a été formulée par le Préfet de Police de la Ville d'Antananarivo, agissant en tant que Représentant de l'Etat, conformément à l'article 170 de la même loi, et que la requête relève de la compétence du Tribunal Financier car concerne le budget de la Commune Urbaine d'Antananarivo, il y avait lieu de déclarer la saisine recevable.

A la saisine, le Préfet n'a joint que les « pièces justificatives de certaines prestations » et au vu de ces pièces, il est constaté que leur montant total ne coïncide pas avec le montant de 2.804.941.152,01 Ariary, mentionné dans la demande. En effet, l'examen des pièces jointes révèle un montant total présumé impayé de 548.970.575,12 Ariary, dont 190.860.009,72 Ariary pour le fournisseur n° 1 et 358.110.565,4 Ariary pour le fournisseur n° 2.

De plus, que ces pièces ont été composées de copies non certifiées de documents qui revêtent rarement leur date d'établissement et parfois sont non signées par les responsables. De ce fait, il y avait lieu d'exprimer un doute sur leur authenticité.

En outre, elles n'étaient pas exhaustives au vu de la nomenclature des pièces justificatives prévues par le décret n°2005-089 du 15 février 2005. Entre autres, les documents matérialisant l'engagement juridique de la commune envers ces prestataires n'ont pas été fournis, notamment les conventions, marchés ou bons de commande, ainsi que les pièces justifiant l'ordre de commencer les prestations (ordre de service ou bon de commande).

Par ailleurs, une demande de renseignements a été adressée au Préfet l'invitant à faire parvenir, avant le 2 décembre 2019, au Tribunal, les pièces qui sont nécessaires pour statuer sur la requête qu'il a formulée. En réponse, le Préfet a fait parvenir tardivement le 11 décembre 2019 des pièces complémentaires entre autres la photocopie du jugement n°124 du 29 juillet 2016 du Tribunal Administratif d'Antananarivo, l'ordonnance de référé n°7668 du 11 novembre 2018 et les ordonnances n°1688 du 27 mars 2012 et n°2397 du 14 mars 2018. Cependant ces pièces présentent des incohérences par rapport au montant de 2.804.941.152,01 Ariary demandé.

Pour sa part, dans son mémoire en défense, la Commune Urbaine d'Antananarivo affirmait « qu'après vérification auprès des services concernés, la Commune n'a plus en sa possession les dossiers requis », et avait joint à son mémoire en défense les pièces dont elle dispose, notamment :

- cinq (5) propositions d'engagement de dépenses ;
- trois (3) décomptes ;
- deux (2) bons de livraison ;
- trois (3) procès-verbaux de réception ;

Elle affirmait de ce fait n'être « pas en mesure de déterminer l'effectivité du marché et des dettes ».

Cependant que l'article 168 de la loi modifiée n°2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier 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 », toutefois, pour être exigible, une dette doit répondre à des critères cumulatifs : être échue, certaine, liquide et non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant.

Dans le cas d'espèce, les pièces justificatives produites par le Préfet et les pièces jointes au mémoire en défense formulé par la Commune Urbaine d'Antananarivo ne permettent pas d'assurer que les prestations des deux entreprises sont les fruits d'accords légalement formés entre elles et la Commune Urbaine d'Antananarivo. En conséquence, il était impossible d'établir le caractère certain des dettes présumées impayées.

En outre, la discordance entre le montant total des prestations suivant les pièces justificatives, celui figurant dans la demande et celui mentionné dans le jugement du Tribunal Administratif à titre principal, respectivement 548.970.575,12 Ariary, 2.804.941.152,01 Ariary, et 243 698 085 Ariary, ne permet pas d'identifier de façon précise le montant exact des dettes prétendues impayées. Ce dernier montant ne concerne, par ailleurs, que le fournisseur n°1. Ainsi, il était impossible de statuer sur le caractère liquide de la dette.

De tout ce qui précède, au vu des pièces de la saisine, et les pièces produites en réponses à la demande de renseignements, ainsi que le mémoire en défense de la Commune Urbaine d'Antananarivo, le montant de 2.804.941.152,01 Ariary ne remplissait pas les caractéristiques d'une dette exigible.

Par ces motifs, par avis n °03/19/CAB du 13 décembre 2019, le Tribunal Financier d'Antananarivo :

- a déclaré recevable la saisine du Préfet de police d'Antananarivo
- a estimé que le caractère obligatoire, pour la commune urbaine d'Antananarivo, de la dépense de 2.804.941.152,01 Ariary, objet de la saisine, n'est pas établi et qu'il n'y a pas lieu, en conséquence, de mettre en demeure la collectivité.

\*

\*

\*

## TITRE IV- JUGEMENT DES COMPTES ET AUTRES ACTIVITES

Cette partie récapitulera les observations issues de l'exercice des attributions juridictionnelles.

En outre, d'autres activités ont été réalisées par la Cour des comptes et les Tribunaux Financiers dans le cadre :

- de la vérification des indicateurs du projet PAPSP ;
- de l'amélioration de surveillance des industries extractives (projet PASIE)
- de la vérification des comptes de campagne lors des élections confiée à la CCFVP ;
- des formations dispensées par les TF aux acteurs budgétaires et comptables des Communes.

## **CHAPITRE 1 - JUGEMENT DES COMPTES**

La Cour des Comptes et les Tribunaux Financiers jugent les comptes des comptables principaux du budget de l'Etat, des Collectivités Territoriales Décentralisées et des organismes publics rattachés qui en sont dotés conformément aux dispositions des lois 2004-036 du 1<sup>er</sup> 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 et 2001-025 du 09 avril 2003 relative au tribunal administratif et au tribunal Financier.

En matière juridictionnelle, les Tribunaux financiers sont des juridictions de 1er degré tandis que la Cour est une juridiction de 1er degré pour le budget de l'Etat et des organismes publics qui lui sont rattachés et de 2nd degré pour les jugements rendus par les tribunaux financiers.

En matière de contrôle administratif, les rapports produits par les juridictions financières sont définitifs et ne peuvent plus faire l'objet d'appel ni de révision.

Chaque année, la Cour des Comptes réserve une place aux observations importantes des tribunaux financiers lors de ces activités de contrôle dans son rapport public annuel. Il importe de noter que seules les observations relevées dans les décisions définitives sont insérées dans le présent rapport.

### **1.1. NON-RESPECT DU PROCESSUS D'EXECUTION DES DEPENSES**

#### **Cas de la Commune rurale de Sonierana Ivongo – Gestion 2009**

Le comptable de la commune a payé des dépenses d'un montant total de Ar. 3 998 000 dont les commandes ont été passées avant la comparaison des prix. Le Tribunal financier a mis en débet le comptable pour la totalité du montant. (cf. *JD n°12/2019/JD/TF/TOA*)

### **1.2. PAIEMENT EN L'ABSENCE DU CARACTERE LIBERATOIRE**

#### **1.2.1. Cas de la commune urbaine de Farafangana, gestions 2015 à 2017**

Le comptable de la commune a payé un bon de caisse d'un montant de Ar. 2 000 000 établi au nom d'une autre personne que celle attributaire du marché qui, de surcroît, ne dispose pas la capacité pour soumissionner. Le Tribunal financier a mis en débet le comptable pour la totalité du montant (cf. *JD n° 03-JD/DB/TF/FIA/2020 du 9 juin 2020*)

#### **1.2.2. Cas de la commune urbaine de Farafangana, gestions 2015 à 2017**

En 2016 le comptable a procédé au paiement d'un bon de caisse non rempli par le bénéficiaire représentant le salaire d'un agent d'un montant de Ar. 157 258. Le Tribunal financier a mis en débet le comptable pour la totalité de la somme. (cf. *JD n° 03-JD/DB/TF/FIA/2020 du 9 juin 2020*)

### 1.3. DEFAUT DE PIÈCES JUSTIFICATIVES

#### 1.3.1. Cas de la Commune urbaine de Mahanoro – Gestion 2009

Le comptable de la commune a payé des dépenses relatives à l'achat de fournitures de bureau d'un montant total de Ar. 3 427 000 en l'absence de pièces justificatives réglementaires (en l'occurrence le Procès verbale de réception). Le Tribunal Financier a mis en débet le comptable pour la totalité du montant. (cf. *JD n°07/2019/JD/TF/TOA*).

#### 1.3.2. Cas de la Commune urbaine de Fénérive Est – Gestion 2012

Le comptable de la commune a payé au maire de la commune urbaine une indemnité « eau et électricité » d'un montant total de Ar. 900 000 sous une fausse pièce (fausse délibération du conseil municipal) et une fausse imputation (imputée au compte 6250 : eau et électricité). Le Tribunal financier a mis en débet le comptable pour la totalité du montant. (cf. *JD n°26/2019/JD/TF/TOA*)

#### 1.3.3. Cas de de la commune urbaine de Farafangana, gestions 2015 à 2017

Le comptable de la commune a procédé au paiement d'une remise au profit d'un régisseur de recette d'un montant de Ar. 986 845,5 en l'absence de pièces justifiant l'assiette et la liquidation de celle-ci. Le Tribunal financier a mis en débet le comptable pour la totalité du montant. (cf. 03-JD/DB/TF/FIA/2020 du 9 juin 2020)

#### 1.3.4. Cas de la commune urbaine d'Ifanadiana, gestions 2010 à 2017

Certaines opérations figurant dans la balance des opérations en deniers du comptable au titre de l'exercice 2017 ne sont pas appuyées de pièces justificatives comme le montre le tableau suivant :

**TABLEAU N° 38- DEPENSES FIGURANT DANS LES PIÈCES GENERALES SANS PIÈCES JUSTIFICATIVES A L'APPUI -EXERCICE 2017**

(en Ariary)

Compte d'imputation	Nature de la dépense	Montant total selon balance et fascicule compte de gestion	Montant total des pièces justificatives	Montants non justifiés
6011	Salaire personnel permanent	21 733 745,40	18 929 490,00	2 804 255,40
6241	Indemnité de mission intérieure	2 886 000,00	2 796 000,00	90 000,00*
Totaux		24 619 745,40	21 725 490,00	<b>2 894 255,40</b>

*Sources: balance des opérations en deniers, fascicule compte de gestion et pièces justificatives 2017*

Faute de production des pièces justificatives manquantes, le Tribunal financier a mis en débet le comptable pour la totalité du montant non justifié. (Cf **jugement définitif de débet n° 26/JD/DB/TF/FIA/20 du 12 juin 2020**).

## **1.4. PAIEMENTS INDUS**

### **1.4.1. Cas de la commune urbaine d'Ifanadiana, gestions 2010 à 2017**

Le comptable de la commune urbaine d'Ifanadiana a été mis en débet d'un montant de Ar. 54000 par le Tribunal financier pour paiement indu (double paiement). (cf. **JD n° 26/JD/DB/TF/FIA/20 du 12 juin 2020**).

### **1.4.2. Cas de la commune urbaine d'Ambatonfinandrahana, gestions 2011 à 2017**

Le comptable de la commune urbaine d'Ambatonfinandrahana a été mis en débet d'un montant de Ar. 100 000 par le Tribunal financier pour paiement indu (double paiement). (cf. **JD n° 11/JD/DB/TF/FIA/20 du 10 juin 2020**).

## **1.5. AMENDES**

### **Cas de la Commune Rurale d'Andramasina - Gestion 2015**

Le comptable de la commune a été condamné à une amende d'un montant de Ar 625 800 par le Tribunal financier faute de réponse dans le délai prescrit par le jugement du Tribunal qui lui a été régulièrement notifié. (cf. **JD N°03/GP/20/AM du 18 mars 2020**).

\*

\*

\*

## **CHAPITRE 2- AUTRES ACTIVITES**

### **2.1. VERIFICATION DES INDICATEURS DU PROJET D'APPUI A LA PERFORMANCE DU SECTEUR PUBLIC**

Le Gouvernement Malagasy a reçu de la Banque Mondiale un Prêt d'un montant équivalent de 40 millions de dollars pour financer le Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP). Le Projet a pour objectif d'améliorer la gestion des recettes fiscales et la prestation de services locaux à l'échelle nationale et dans certaines régions pour le secteur de l'éducation. Il adopte une approche mixte combinant la méthode de Financement de Projets d'Investissement (IFP) classique et le mécanisme de Financement Basé sur les Résultats (FBR).

La Cour des Comptes en tant qu'Organe de contrôle externe des Finances Publiques assurant les missions dévolues aux Institutions Supérieures de Contrôle, membre de l'INTOSAI, a été chargée de la vérification de performance et des atteintes de résultats relative à ce projet PAPSP ainsi que celle des pièces justificatives des dépenses remboursables en vue de déterminer les montants à décaisser par la Banque Mondiale.

En effet, en vertu de la LOCS, en ses articles 276 à 284, la Cour des Comptes contrôle les finances de l'Etat et les Organismes publics y rattachés et assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de Finances.

Le projet comprend quatre composantes formant les objectifs à atteindre :

- Composante 1 : Amélioration de la gestion des recettes visant à résoudre un certain nombre de problèmes fonctionnels qui limitent l'efficacité de la génération et recouvrement des recettes par les principales agences de perception (fiscales, douanières et minières) ;
- Composante 2 : Amélioration de la capacité de prestation de services des administrations locales visant à répondre à un certain nombre de problèmes fonctionnels qui compromettent la prestation des services et la résilience au niveau local ;
- Composante 3 : Amélioration des mécanismes de gouvernance dans le secteur de l'éducation visant à résoudre un certain nombre de problèmes fonctionnels qui affectent l'exécution du budget et la prestation de services au niveau local dans le secteur de l'éducation ;
- Composante 4 : Amélioration des contrôles et du suivi de la performance visant à répondre à un certain nombre de problèmes fonctionnels qui compromettent la gestion et la transparence du budget ainsi que l'utilisation efficace des maigres ressources, notamment (a) les faiblesses dans le contrôle interne et externe de l'exécution du budget ; (b) le manque de transparence, de redevabilité et de participation dans les débats sur le budget et la gestion du budget.

L'atteinte de ces objectifs est mesurée à l'aide de treize (13) indicateurs qui sont classés en deux catégories : les indicateurs intermédiaires et les indicateurs liés au décaissement (ILD ou DLI).

Les indicateurs intermédiaires servent au suivi de l'avancement des activités et permettent de savoir l'atteinte des résultats périodiques prédéfinis.

Du 15 décembre 2019 au 15 janvier 2020, la Cour des Comptes a mené une mission de vérification de l'atteinte des résultats et de la performance des deux composantes. Il s'agit des composantes 2 et 3 qui n'ont pas pu être vérifiées lors de la quatrième mission de vérification

du fait qu'elles ont fait l'objet d'enquêtes auprès des bénéficiaires. La vérification porte sur l'atteinte des valeurs cibles au 31 janvier 2019.

Les indicateurs retenus pour suivre la performance de ces deux composantes se présentent ainsi :

**TABLEAU N° 39- INDICATEURS ET VALEURS CIBLES AU 31 JANVIER 2019**

INDICATEURS	VALEURS CIBLES AU 31/01/2019	BENEFICIAIRES
<b>Composante 2: Amélioration de la capacité de prestation de service des administrations locales</b>		
11. Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes)	<b>DLI 4</b> Achèvement du programme de transfert avec un seuil de tolérance de 60 jours en moyenne	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID)</li> </ul>
12. Amélioration du recouvrement des recettes par les administrations locales (hors subvention)	>45%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fonds de Développement local (FDL)- Communes</li> </ul>
<b>Composante 3: Amélioration des mécanismes de gouvernance dans le secteur de l'éducation</b>		
13. Proportion des écoles ciblées par la composante dotée d'un FEFFI opérationnel, planifiant et mettant en œuvre un PEC; (ILD Engagement des citoyens) (en pourcentage)	<b>DLI 5</b> 60% des Ecoles Primaires Publiques ayant un FEFFI mis en place (PAD page 55/103) 8 CISCO (district), 24 ZAP (communes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministère de l'Éducation Nationale (MEN)</li> <li>Nouveaux Comités Scolaires, DREN, CISCO, ECOLES</li> </ul>
14. Pourcentage d'enseignants FRAM dans les zones ciblées par la composante recevant leurs subventions avec moins de deux mois de retard	>40%	

Source : Manuel d'opérations du projet PAPSP

Il est à noter que l'indicateur n°12 a été déjà vérifié lors de la quatrième mission<sup>89</sup>.

A l'issue de la cinquième mission de vérification, le taux d'achèvement de ces deux composantes se présente comme suit :

<sup>89</sup>Rapport n°10/19-RAP/ADM du 10 octobre 2019 sur le projet PAPSP

**TABLEAU N° 40- TAUX D'ACHEVEMENT AU 31 JANVIER 2019**

Indicateurs intermédiaires	Valeurs cibles 31/01/2019	Valeurs atteintes 31/01/2019	Taux d'achèvement	Observations
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)	<b>DLI4</b> Achèvement du programme de transfert avec un seuil de tolérance de 60 jours en moyenne	Toujours pas de date(s) de référence. Transferts aux Communes reportés après les élections communales (cf . Lettre du MID du 12/07/2019	<b>0%</b>	Objectif non 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, planifiant et mettant en œuvre un PEC; (ILD Engagement des citoyens) (en pourcentage)	<b>DLI 5</b> 60% des Ecoles Primaires Publiques ayant un FEFFI mis en place (PAD page 55/103) 8 CISCO (district), 24 ZAP (communes)	<b>45,83%</b>	<b>76%</b>	Objectif non atteint
14. Pourcentage d'enseignants FRAM dans les zones ciblées par la composante recevant leurs subventions avec moins de deux mois de retard	>40%	<b>37,76%</b>	<b>94%</b>	Objectif non atteint

Source : Rapport n°02/20-RAP/ADM du 25 mars 2020 sur le projet PAPSP

Il appert de ce tableau qu'aucun des 3 indicateurs évoqués n'a atteint sa valeur cible au 31 janvier 2019.

Cette situation est due à diverses raisons.

1- Pour l'indicateur 11, « Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes) », aucun transfert n'a été opéré au cours de la période considérée. L'absence de transfert s'est expliquée par la non inscription des crédits y afférents dans la loi de Finances pour 2018 ainsi que par la décision de report de transferts après les élections communales suivant lettre n° 219 du 12 juillet 2019 du MID portant report des transferts dans le cadre du PAPSP du niveau national aux communes.

En outre, pour cet indicateur, il faut qu'une date de référence soit arrêtée pour la prochaine vérification.

Comme il s'agit d'un indicateur de décaissement, son atteinte est primordiale.

La Cour attire ainsi l'attention des Parties prenantes concernées notamment le Ministère de l'Intérieur et de Décentralisation, le FDL ainsi que le MEF sur les décisions prises pour l'effectivité des actions entreprises à cet effet.

2- Pour l'indicateur 13 « Proportion des écoles ciblées par la composante dotée d'un FEFFI opérationnel, planifiant et mettant en œuvre un PEC », lorsque la valeur cible au 31 janvier 2019 prévoit un taux de 60% des Ecoles Primaires Publiques ayant un FEFFI opérationnel avec un PEC élaboré, le résultat des 96 écoles ciblées au sein des trois régions concernées (Alaotra Mangoro, Analamanga et Sofia) n'atteint que 46 %, soit 44 écoles.

Cette situation s'est expliquée par des insuffisances au niveau du FEFFI opérationnel. En effet, un FEFFI est considéré comme opérationnel s'il a été mis en place et se réunit au moins 3 fois au cours d'une année scolaire, soit une fois par trimestre. Les résultats d'enquêtes appuyés de pièces justificatives ont indiqué que seules 44 écoles ont pu satisfaire cette condition, 22 écoles ont eu une assemblée générale deux fois par an, 23 écoles n'ont eu qu'une seule assemblée et 7 écoles n'en ont eu aucune.

Etant donné la conjoncture de l'année scolaire 2018-2019 (grèves des enseignants et élections), si avec un critère de FEFFI opérationnel signifie au moins 2 Assemblées Générales au lieu de 3, le tableau de répartition des Ecoles Primaires Publiques (EPP), par région et par zone d'enclavement, ayant un FEFFI opérationnel et un PEC élaboré se présente comme suit :

**TABLEAU N° 41- RESULTAT ENQUETE FEFFI**

Région	Urbaine		Rurale		Enclavée		TOTAL	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
ALAO TRA-MANGORO	0	0,00%	2	40,00%	4	80,00%	6	54,55%
ANALAMANGA	13	76,47%	20	100,00%	12	54,55%	45	76,27%
SOFIA	0	0,00%	2	18,18%	5	41,67%	7	26,92%
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>61,90%</b>	<b>24</b>	<b>66,67%</b>	<b>21</b>	<b>53,85%</b>	<b>58</b>	<b>60,42%</b>

Source : Résultats d'enquêtes

Au vu de ce tableau, en considérant deux assemblées au moins comme critère, 58 écoles sur 96 ciblées auront pu satisfaire les conditions, soit 60,4 %.

Toutefois, même si l'on tient compte des différentes circonstances sus-mentionnées, force est de constater que l'objet du FEFFI est encore méconnu au niveau des écoles. Il est plutôt la forme déguisée de FRAM du fait que dans la plupart des cas, il n'y avait que des parents d'élèves comme membres. Son fonctionnement nécessite encore des efforts de la part du Ministère de l'Education Nationale en termes de sensibilisation et de communication ainsi que d'accompagnement auprès des écoles pour son effectivité.

En outre, en l'absence de mesures prises, le taux de 75 % pour la prochaine vérification ne serait jamais atteint. En conséquence, il n'y aurait pas de décaissement possible avant la clôture du projet.

3- Pour l'indicateur 14, « pourcentage d'enseignants FRAM dans les zones ciblées par la composante recevant leurs subventions avec moins de deux mois de retard », il a été constaté l'existence d'enseignants FRAM qui ne sont pas subventionnés. Leur nombre est largement

supérieur à celui des subventionnés. En effet, pour les 96 EPP ciblées, parmi les 329 enseignants FRAM interviewés, seuls 98 sont subventionnés, soit 30%.

Concernant ceux subventionnés, même si le taux de 40% est presque atteint, des efforts devraient être à déployer par le MEN et le MEF pour que tous les enseignants FRAM perçoivent leur subvention dans les délais.

Sur les cas des enseignants non subventionnés, qui représentent 70% des interviewés<sup>90</sup>, les visites effectuées auprès des écoles ciblées ont permis à la Cour de constater l'environnement de l'enseignement primaire à Madagascar. Ces enseignants ne bénéficient de presque rien alors qu'ils jouent un rôle important dans l'éducation et l'avenir des enfants malagasy, compte tenu de l'insuffisance des enseignants auprès des EPP. En outre, les moyens utilisés sont insuffisants. Les infrastructures ne répondent pas aux exigences d'hygiène.

La Cour attire l'attention du Ministère de l'Education Nationale sur la situation des EPP et les enseignants concernés notamment en matière d'infrastructures, de formation et de recrutement.

**Il est dès lors recommandé :**

- *Au Ministère de l'Education Nationale et les parties prenantes concernées de prendre toutes mesures nécessaires pour l'effectivité du FEFPI permettant d'atteindre des objectifs prévus dans le cadre du projet PAPSP.*

*Des efforts devraient être effectués également sur le respect du délai de transfert des subventions des enseignants FRAM.*

*Une attention particulière devrait être accordée aux enseignants non subventionnés.*

- *Au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, au Fonds de Développement Local et les parties prenantes de s'assurer de l'effectivité des transferts des subventions dans le délai et de prendre toutes les mesures nécessaires y afférentes*

## **2.2. ACTIVITES POUR L'AMELIORATION DE LA SURVEILLANCE DE L'INDUSTRIE EXTRACTIVE- PROJET PASIE**

Depuis février 2017, la Cour des Comptes a signé un Protocole d'accord avec le Projet d'Amélioration de la Surveillance de l'Industrie Extractive (PASIE), une initiative régionale de 06 ans financé par le Gouvernement du Canada, qui a pour but d'améliorer la gouvernance, la transparence et la reddition des comptes dans le secteur extractif en Afrique Francophone Subsaharienne, afin de contribuer à une croissance économique inclusive et durable au sein des pays concernés.

En partenariat avec le Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques de l'Afrique Francophone Subsaharienne (CREFIAP), le Projet a constitué une équipe multidisciplinaire qui appuiera le développement des compétences auprès des parties prenantes de la surveillance de l'industrie extractive dans quatre pays soit le Burkina Faso, le Cameroun, Madagascar et le Mali. Ce développement des compétences se traduira en formations et en conduite d'audits pilotes. Les bénéficiaires principaux sont les ISC ou Institutions Supérieures de Contrôle dont la Cour des Comptes de Madagascar.

<sup>90</sup> 329 enseignants FRAM

Des formations sur l'Industrie extractive et sur l'audit du secteur minier ont été prodiguées aux Magistrats de la juridiction financière ainsi qu'aux parties prenantes telles que les Ministères et organismes étatiques concernés et les Organisations de la société civile (OSC) actives dans le secteur, de 2017 à 2019. En mars 2020, une Plateforme de collaboration entre l'ISC et les OSC actives dans le secteur a été créée et un Protocole d'accord entre les deux parties a été signé.

Le 08 septembre 2020, le rapport du premier audit pilote a été sorti<sup>91</sup> et partagé aux OSC membres de la Plateforme ainsi qu'aux journalistes avec comme thème « Audit de conformité du processus applicable à l'octroi des permis miniers et de la certification environnementale » et en fin septembre 2020, le deuxième audit pilote est planifié.

### **2.3. ACTIVITES DE LA COMMISSION DE CONTROLE DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE**

La Commission de Contrôle du Financement de la Vie Politique (CCFVP), composée de 3 magistrats de la Cour des Comptes et deux experts comptables. La présidence est assurée par l'un de ces 3 magistrats<sup>92</sup>. La CCFVP « (i) s'assure de l'accomplissement par le trésorier du compte de campagne de sa mission, du respect de la condition du compte unique et (ii) contrôle la légalité des recettes perçues et le caractère électoral des dépenses effectuées ».

Après les deux tours de l'élection présidentielle 2018, il appartient à la CCFVP de procéder à la vérification des comptes de campagne électorale :

- de la législative du 27 mai 2019 pour les 151 députés ;
- de la communale du 27 novembre 2019, incluant les maires des 1695 Communes et les conseillers municipaux et communaux ;
- prochainement de la sénatoriale du 11 décembre 2020 pour 12 sénateurs.

#### **2.3.1. Les observations générales :**

##### *a) Règles électorales inchangées*

Les règles électorales demeurent inchangées par rapport à l'année précédente. Il s'agit de :

- Dossier de candidature avec les lettres de déclaration sur l'honneur et d'engagement ;
- Désignation de trésorier par candidat ou liste de candidat ;
- Dépôt de compte de campagne trois mois après la proclamation des résultats officiels ;
- Ouverture de compte bancaire ou postal, tenue de compte de campagne incluant les recettes avec montant et origine ainsi que les dépenses avec montant et destination.

Bien que la circonscription électorale se soit élargie (nationale pour la présidentielle, district pour la députation, communale pour le maire et les conseillers, provinciale pour la sénatoriale), les conditions de travail de la Commission sont restées les mêmes (bureaux, moyens de contrôle, absence de mesures en cas de défaillance des candidats à leurs obligations, etc.).

<sup>91</sup> Cf. Rapport sur TOLIARA SANDS- Titre I

<sup>92</sup>Article 89 de la loi organique n°2018-008.

b) La récapitulation des situations des candidats et des comptes

➤ **Pour la communale du 27 novembre 2019**

Seuls 6 comptes ont été déposés au niveau de la Commission :

**TABLEAU N° 42- PRODUCTION DE COMPTES DE CAMPAGNES PAR LES TRESORIERIERS - ELECTION COMMUNALE**

<b>Election</b>	<b>Postes à pourvoir</b>	<b>Candidatures déposées</b>	<b>Trésoriers désignés</b>	<b>Comptes de campagne déposés</b>
Mairies	1695	6303	3 896	3
Conseils	1695*	4 887	2 273	3

Source : CENI et CCFVP

(\*) 1695 Conseils de Commune, composés chacun de 5 à 55 membres

Un projet de relance et de coopération est en cours avec le MID :

- Pour voir si des comptes ont été déposés auprès des démembrements de ce ministère ou ceux de la CENI ;
- En vue de l'élaboration d'un guide en langue maternelle (malagasy) pour faciliter l'élaboration des comptes par rapport à la langue de l'administration (le français).

➤ **Pour la législative du 27 mai 2019**

Sur les 814 listes de candidats dont 151 élus, seuls 16 candidats ont déposé leur compte dont 10 élus. Invoquant le cas de restriction sanitaire due au COVID 19, l'Assemblée Nationale désire relancer la production de comptes en interne et demande un délai supplémentaire aux deux lettres de rappel et de relance de la CCFVP, avant la publication dans les journaux de la liste des candidats ayant déposé leur compte.

En effet, une première relance personnalisée par député élu en date du 21 janvier 2020 sur l'insuffisance de production de comptes a été déposée auprès du Président de l'Assemblée Nationale, en vue de sa distribution, du moins pour les candidats élus qui n'ont pas produit leur compte.

Une deuxième relance globale, incluant l'obligation de la CCFVP de publier dans les journaux la liste des candidats ayant déposé leur compte, a été déposée au bureau permanent de l'Assemblée Nationale le 03 septembre 2020. L'assemblée a promis d'officialiser sa réponse auprès de la CCFVP.

**TABLEAU N° 43- PRODUCTION DE COMPTES DE CAMPAGNES PAR LES TRESORIERIS - ELECTION LEGISLATIVE**

REGIONS	Total de liste	Nomination de trésoriers	Pas de nomination de trésoriers	Comptes déposés			N'ont pas déposé les comptes
				Total	dont élu	dont non élu	
ALAOIRA-MANGORO	53	5	48	-	-	-	53
AMORONI MANIA	31	7	24	1	-	1	30
ANALAMANGA	100	72	28	5	4	1	95
ANALANJIROFO	35	13	22	-	-	-	35
ANDROY	24	14	10	1	1	-	23
ANOSY	19	12	7	2	2	-	17
ANTSIANANA	44	19	25	-	-	-	44
ATSIMO-ANDREFANA	50	35	15	1	-	1	49
ATSIMO-ATSIANANA	37	17	20	1	-	1	36
BETSIBOKA	16	4	12	-	-	-	16
BOENY	46	32	14	-	-	-	46
BONGOLAVA	12	12	-	-	-	-	12
DIANA	33	13	20	1	1	-	32
HAUTE MATSIATRA	42	29	13	1	1	-	41
IHOROMBE	22	3	19	-	-	-	22
ITASY	35	32	3	-	-	-	35
MELAKY	31	1	30	-	-	-	31
MENABE	29	10	19	1	-	1	28
SAVA	34	13	21	1	-	1	33
SOFIA	40	34	6	-	-	-	40
VAKINANKARATRA	47	34	13	-	-	-	47
VATOVAVY FITOVINANY	34	13	21	1	1	-	33
<b>TOTAL</b>	<b>814</b>	<b>424</b>	<b>390</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>798</b>

Source : CENI et CCFVP

A noter par ailleurs que sur les 814 listes de candidats en députation totalisant 2 222 noms inscrits, sont composées de :

- Première liste : 814
- Deuxième liste : 299
- Suppléants : 1109

### 2.3.2. Les recommandations

La Commission réitère ses recommandations antérieures sur le respect des obligations de désigner un trésorier, d'ouvrir des comptes, de produire les comptes de campagne dans le délai conformément aux guides établis en annexe des textes adoptés.

Il y a lieu d'apporter dans les textes des sanctions aux manquements aux obligations avec une précision sur la responsabilité de chacun des candidats à liste par rapport :

- à la désignation de trésorier ;
- à la production de compte de campagne à la CCFVP.

Il en est de même pour chacun des membres de comités de soutien des options dans une consultation référendaire.

Madagascar étant un Etat de droit, la CCFVP rappelle à tous les candidats, et particulièrement aux élu(e)s du peuple (20% environ) pour le respect des dispositions légales.

La CCFVP projette d'établir un guide d'élaboration des comptes de campagne en version malagasy et sollicite la collaboration avec les ministères de tutelle (MID/Préfecture et district, MEF, MJUS) et instances électorales (CENI/OVEC) pour les candidats aux municipales et communales.

## **2.4.FORMATIONS PRODIGUEES PAR LES TF**

### **2.4.1. Formations des acteurs de la gestion budgétaire, financière et comptable au niveau des communes rurales de deuxième catégorie du ressort du Tribunal Financier de Toliara**

Des formations à l'endroit des ordonnateurs, des trésoriers communaux nouvellement nommés au niveau des communes rurales de deuxième catégorie ont été organisées, à l'initiative du commissariat financier du Tribunal Financier de Toliara. Ces formations avaient pour objectif principal de contribuer au renforcement de la capacité des acteurs de finances publiques face aux lacunes constatées par le Tribunal en matière d'application des lois et règlements ainsi que des pratiques relatives à la gestion des finances publiques locales.

<b>REFERENCE DU PV DE FORMATION</b>	<b>OBJET</b>	<b>BENEFICIAIRES</b>
N° 01/20- TF/CF/FORM DU 17 AU 19 FEVRIER 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les principes budgétaires</li> <li>• Les principes de finances publiques</li> <li>• Les acteurs budgétaires</li> <li>• Préparation de Budget de Programme : Définition des programmes et du document de performance</li> </ul>	Trésoriers Communaux, nommés comptables et élus dans les Communes Rurales de 2 <sup>e</sup> Catégorie implantées dans - les Districts de Toliara II, Betioky Atsimo et Sakaraha et des élus ; - la Région Atsimo Andrefana.
N° 02/20- TF/CF/FORM DU 18 AU 22 MAI 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confection et adoption des budgets (primitif, additionnel, rectificatif) et du Compte Administratif</li> <li>• Le PCOP 2006 et la comptabilité matière</li> <li>• La comptabilité publique</li> <li>• Les dispositions législatives et réglementaires régissant le Trésorerie Communale</li> </ul>	
N° 03/20- TF/CF/FORM DU 15 AU 18 JUIN 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La juridiction financière : organisation, attribution et compétence</li> <li>• Organisation comptable de la Commune Rurale de 2<sup>e</sup> Catégorie</li> <li>• Relation entre le TF et la Commune : Ordonnateur-Trésorier Communal -TF</li> <li>• Les différents documents et livres comptables : PJ des recettes et dépenses, Journal, Grand-livre et fascicule compte de gestion</li> <li>• Enregistrement dans les livres comptables</li> <li>• Confection de fascicule compte de gestion</li> <li>• Production des comptes : trimestrielle et annuelle</li> </ul>	

Source : TF Toliara

#### **2.4.2. Formation des Trésoriers comptables des communes rurales du District de Fénérive-Est du ressort du Tribunal Financier de Toamasina**

Une séance de formation à l'intention des Trésoriers Communaux et Maires a été tenue le 04 Octobre 2019 à Fénérive Est par le Tribunal Financier de Toamasina en collaboration avec la Préfecture de Fénérive Est. Cette formation fait suite à la mise en place des Trésoriers communaux au niveau des communes rurales de 2ème catégorie. Ces trésoriers communaux ont le statut de comptable public, donc sont justiciables devant les Tribunaux Financiers.

Cette formation a vu la participation de tous les Trésoriers communaux et les Chefs de l'exécutif des communes rurales du District de Fénérive Est : soit un effectif total de 26 participants.

L'objectif de la séance était de faire connaître à ces nouveaux investis et les chefs de l'exécutif, le fonctionnement, les responsabilités des intervenants dans les finances locales, les attributions de la juridiction compétente pour juger les comptes des communes et les éléments d'appréciation de régularité des opérations des finances publiques.

#### **2.5.PLAN STRATEGIQUE**

La Juridiction Financière a entamé depuis 2017 son nouveau cycle de planification stratégique appuyé par la Coopération INTOSAI-Donateurs, l'IDI et le CREFIAF à travers les programmes conjoints Global Call for Proposals –Tier 2 et Accelerated Peer-Support Partnership (PAP-APP). Après l'évaluation de sa situation actuelle et de ses besoins suivant le cadre de gestion stratégique des ISC, la juridiction financière a élaboré le Plan stratégique 2020-2024 avec une nouvelle vision qui est d'«*Etre une Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques indépendante, visible, crédible, pour apporter une valeur ajoutée dans la vie des Citoyens*» en vue de répondre plus efficacement à sa mission de contrôle des finances publiques et d'assistance aux pouvoirs publics.

A travers ce plan, la Cour entend apporter sa contribution à l'amélioration de la vie des citoyens en prenant en considération les objectifs nationaux ainsi que défis émergents de l'administration publique. Les activités futures de la Cour seront ainsi articulées selon les trois résultats stratégiques suivants :

- L'ISC contribue à la promotion de l'intégrité, de la redevabilité et de la transparence des organismes publics en corrélation avec les priorités de l'Etat ;
- Les actions de l'ISC sont crédibles, visibles et accessibles au grand public ;
- L'ISC promeut la culture de la transparence et de la performance pour devenir une institution modèle.

En interne, les membres de l'ISC ayant retenu comme nouvelles valeurs le Professionnalisme, la Performance, l'Intégrité et la Transparence, maintiennent leur détermination à respecter leurs engagements à tous les niveaux.

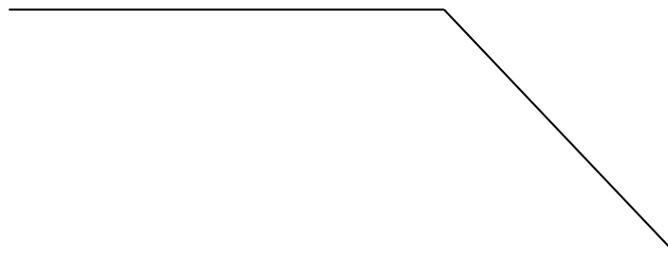
Cependant, l'atteinte de ces résultats stratégiques est aussi fortement liée à l'engagement des parties prenantes externes :

- L'engagement de l'Etat : la concrétisation de l'action 137, de l'Initiative Emergence de Madagascar énonçant que : « l'IEM accordera une priorité à l'indépendance financière de la Cour des Comptes [...]. Les six Tribunaux Financiers seront, aussi,

logiquement, dotés matériellement et en moyens humains [...]. » démontrera la volonté de l'Etat d'adhérer à la vision de l'ISC et de l'ériger en un organe de contrôle externe indépendant et renforcé.

- Le soutien des partenaires de développement pour une ISC forte : la mise en œuvre des projets de renforcement de capacités repose dans une large mesure sur le soutien des partenaires de développement. Grâce à la création en juin 2018 du Groupe de soutien aux projets de l'ISC regroupant notamment les bailleurs tels que l'United States Agency for International Development Madagascar (USAID), la Banque Mondiale, l'Union Européenne, et le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC), des coopérations concrètes sont en cours de réalisation.
- L'implication des médias et des organisations de la Société civile : interface de l'ISC auprès du citoyen, ils contribuent à l'information des citoyens sur les travaux de l'ISC et ainsi consacrer son rôle dans le renforcement de la bonne gouvernance.

Les résultats stratégiques susmentionnés ont été déclinés en objectifs stratégiques et en activités, tels que présentés dans le tableau ci-après :



**TABLEAU N° 44- EXTRAIT DE LA MATRICE DE MISE EN ŒUVRE DU PLAN STRATEGIQUE 2020-2024 DE L'ISC DE MADAGASCAR**

Résultats stratégiques	Objectifs stratégiques	Activités
<b>Résultat stratégique n°1: L'ISC contribue à la promotion de l'intégrité, de la redevabilité et de la transparence des organismes publics en corrélation avec les priorités de l'Etat</b>	<u>Objectif stratégique 1</u> : Assurer la réalisation d'audits spécifiques en lien avec la stratégie économique de l'Etat	- Réalisation d'audits thématiques ; - Réalisation d'évaluations des politiques publiques; - Recrutement d'experts sur des domaines spécifiques.
	<u>Objectif stratégique 2</u> : Promouvoir les contrôles axés sur le genre, l'inclusion et la diversité	- Réalisation d'audits de performance axés sur le genre; - Réalisation d'une évaluation des politiques publiques axée sur le genre, l'inclusion et la diversité; - Recrutement d'un expert en genre, inclusion et diversité.
	<u>Objectif stratégique 3</u> : Mener des audits des systèmes d'information	- Réalisation d'audits des systèmes d'information; - Recrutement d'un expert en audit de système d'information; - Recrutement d'experts en système d'information.
<b>Résultat stratégique n°2 : Les actions de l'ISC sont crédibles, visibles et accessibles au grand public</b>	<u>Objectif stratégique 1</u> : Améliorer la production de l'ISC liée à sa mission classique	- Jugement des comptes retenus selon la méthode FIFO (First In First Out); - Réalisation de contrôle des entreprises publiques; - Réalisation de contrôle des comptes et de la gestion d'établissements publics; - Réalisation des examens de la gestion des collectivités territoriales décentralisées; - Réalisation de contrôle des actes budgétaires et assistance aux pouvoirs publics; - Réalisation et amélioration des contrôles de l'exécution des lois de finances; - Elaboration et présentation des rapports publics.
	<u>Objectif stratégique 2</u> : Améliorer l'interaction et la communication avec les parties prenantes externes	- Mise en œuvre de la stratégie d'implication des parties prenantes ; - Suivi et évaluation de la stratégie d'implication des parties prenantes.
	<u>Objectif stratégique 3</u> : Contribuer à l'amélioration du cadre constitutionnel et juridique de l'ISC	- Mise à jour des projets de textes législatifs; - Elaboration des projets de textes réglementaires; - Mise en œuvre du programme d'indépendance de l'ISC.

Résultats stratégiques	Objectifs stratégiques	Activités
	<u>Objectif stratégique 4</u> : Contribuer à la mise en place de l'autonomie fonctionnelle, administrative et financière	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction d'un bâtiment fonctionnel faisant office de siège ;</li> <li>- Plaidoyer en vue de la dotation d'un budget de fonctionnement adéquat ;</li> <li>- Acquisition de matériels roulants ;</li> <li>- Acquisition de matériels et équipements pour les salles d'archive principale ;</li> <li>- Extension et équipement des salles d'archive annexes.</li> </ul>
<b>Résultat stratégique n° 3 : L'ISC promeut la culture de la transparence et de la performance pour devenir une institution modèle</b>	<u>Objectif stratégique 1</u> : Elaborer des outils de gouvernance interne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboration et mise en œuvre d'un plan d'audit et de contrôle à moyen terme (5ans);</li> <li>- Elaboration et vulgarisation des guides de contrôle;</li> <li>- Elaboration et vulgarisation des standards de service et de manuels de procédures internes.</li> <li>- Elaboration et mise en œuvre d'un système de mesure de rendement;</li> <li>- Elaboration et mise en œuvre d'un manuel de contrôle et d'assurance qualité;</li> <li>- Elaboration et mise en œuvre d'un mécanisme de suivi des décisions et recommandations de l'ISC;</li> <li>- Elaboration et mise en œuvre d'une politique de GRH (prévision, effectif, emploi, compétence).</li> </ul>
	<u>Objectif stratégique 2</u> : Renforcer les services de soutien	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création et organisation du Secrétariat général;</li> <li>- Création et organisation du cabinet du Chef de l'ISC;</li> <li>- Renforcement des services de soutien;</li> <li>- Elaboration et mise en œuvre du schéma directeur du système d'information.</li> </ul>

Source : Plan Stratégique 2020-2024

## DELIBERE

-Vu le Rapport n° 12/20- RAP/ADM/RP du 09 Octobre 2020 sur le Rapport Public 2020 et entendu en leurs observations les Magistrats Rapporteurs : Madame RASAMIMANANA Sotiana Malala Patricia, Président de Chambre p.i, Monsieur RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir, Conseiller, Madame ANDRIANAMAROTSARA Nirina Solohanitriaina, Madame RAMANANDRAIBE Haja, Conseiller, Monsieur RAMANALINARIVO Andriantiana Michel, Auditeur, et Madame RAMIANDRISOA Lalaina Domoina, Auditeur,

- Vu les Conclusions n°27/2020 du 16 Octobre 2020 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Monsieur HERISON Olivier Ernest Andriantsoa, Commissaire Général du Trésor Public, Monsieur RAJONHSON Adolphe, Commissaire du Trésor Public et Monsieur RASAMOEL Jean Jacques Nambinina, Commissaire du Trésor Public, Monsieur RAZAFIMANANTSOA Tafita, Substitut Général et Monsieur KOERA Ravelonarivo Natanaël, Substitut Général ;

Le présent Rapport a été arrêté après délibération de la Cour des Comptes, en formation toutes chambres réunies, en son audience du seize octobre deux mil vingt ;

Conformément à l'Ordonnance n°40/20-FJ du 09 Octobre 2020 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,
- Monsieur RADO MILIJAONA, Président de Chambre, membre,
- Monsieur ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Président de Chambre p.i, membre
- Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre p.i, membre,
- Madame RAZANAMPARANY Domoina Raymonde Patricia, Conseiller, membre,
- Madame RAKOTOALISON SOLOMAMPIONONA Bernardine, Conseiller, membre
- Monsieur RALAIMAROLAHY Hajandraisoanirina, Conseiller, membre
- Monsieur RAKOTONIRINA Tiana Herizo, Conseiller, membre
- Monsieur RANDRIANARISON Harifidy Hasina, Conseiller, membre
- Madame RAHARISOA FARANIAINA Patricia, Conseiller, membre
- Monsieur RASAMISON ANDRIAMBELONIRINA Niavo Conseiller, membre
- Monsieur SAMIMAMY Aina, Conseiller, membre.

Assistés de Maître RAHARINORO Angelina, Greffier en Chef, Greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

PO. LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

SUIVENT LES SIGNATURES

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

Fait à Antananarivo, le 23 OCT 2020

LE GREFFIER EN CHEF

RAHARINORO Angelina

## ANNEXE : LISTE DES MAGISTRATS EN ACTIVITE AU SEIN DES JURIDICTIONS FINANCIERES ANNEE 2020

### COUR DES COMPTES

NOMS	FONCTION
RAKOTONDRAMIHAMINA Jean de Dieu	PRESIDENT DE LA COUR
HERISON Olivier Ernest Andriantsoa	COMMISSAIRE GENERAL DU TRESOR PUBLIC
RAHARIMALALA Lydia Clémence	PRESIDENT DE CHAMBRE
RASERIJAONA Louis José	PRESIDENT DE CHAMBRE
RADO Milijaona	PRESIDENT DE CHAMBRE
RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia	PRESIDENT DE CHAMBRE
ANDRIANANDRASANA Ratsihosena	PRESIDENT DE CHAMBRE
EMILISOA Lalaniaina Caroline	PRESIDENT DE CHAMBRE
RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir	CONSEILLER
ANDRIANAMAROTSARA Nirina Solohanitriniaina	CONSEILLER
RALAIMAROLAHY Haja	CONSEILLER
RAZANAMPARANY Domoina Patricia Raymonde	CONSEILLER
RAKOTONDRAINNY Jean de la Croix	CONSEILLER
RAKOTOALISON SOLOMAMPIONONA Bernardine	CONSEILLER
RANDRIANASOLO RANDRASANA Ange Sandro	CONSEILLER
RANALISON Domohina Anja Tiana	CONSEILLER
BOTOVOLANJARA Reagan	CONSEILLER
RAKOTONIRINA Tiana Herizo	CONSEILLER
RAHARISOA FARANIAINA Tantely Patricia	CONSEILLER
ANDRIANARIVONY Ravo Alfred	CONSEILLER
SAMIMAMY Aina	CONSEILLER
RAMANANDRAIBE Haja	CONSEILLER
RASAMISON ANDRIAMBELONIRINA Veloharison Niavo	CONSEILLER
RASOLOFONARIVO Rija	CONSEILLER
RANDRIANARISON Harifidy Hasina	CONSEILLER
RAHERIMANANA Romain	AUDITEUR
RAMANALINARIVO Andriantiana Michel	AUDITEUR
NARINDRANANAHARY Dinaharinala	AUDITEUR
RAKOTOARISOA Soahary	AUDITEUR
HARIMALALA RALAIMAMOA Henintsoa Sy Fitahiana	AUDITEUR
RAMIANDRISOA Lalaina Domoina	AUDITEUR
RAOTOSON Dinamalala Felana	AUDITEUR
RAFIDIMANANTSOA Herizo Stephan	AUDITEUR
RANAIVOARIVELO BAKO Mavoharilala	AUDITEUR
ANDRIANTOMPONIERA Miasa Lazamanantsoa	AUDITEUR
ZITANA Kassam	AUDITEUR

RAOELISON Mavo Ramesy	AUDITEUR
RANAIVOARISOA Lalaina Bertille	AUDITEUR
RAJONHSON Adolphe	COMMISSAIRE DU TRESOR PUBLIC
RAOILISON Ida Paule Marie Raberaoka	COMMISSAIRE DU TRESOR PUBLIC
RABEAFARA Gosteur	COMMISSAIRE DU TRESOR PUBLIC
RASAMOEL Jean Jacques	COMMISSAIRE DU TRESOR PUBLIC
KOERA Ravelonarivo Natanaël	SUBSTITUT GENERAL
RAZAFIMANANTSOA Tafita	SUBSTITUT GENERAL
RAKOTOMALALA Mbolanoronambinina Nathalie	SUBSTITUT GENERAL
RABENANTOANDRO Malalanirina Holisoa	SUBSTITUT GENERAL

### **TRIBUNAL FINANCIER D'ANTANANARIVO**

NOMS	FONCTION
RATSIMANDRAVA Solonirina Richard	PRESIDENT
RAMAROZATOVO Dimbisoa Falinantenaina	CONSEILLER
RAHARISON Ando Harilalaina	CONSEILLER
RANDRIANARIVELO Harintsoa Andrianina	CONSEILLER
RANDRIANAMBININY Jacquies Gabriel	CONSEILLER
RANDRIANARIVELO Mamy Fetra	COMMISSAIRE FINANCIER
RANDRIANANTENAINA Solofotiana	SUBSTITUT

### **TRIBUNAL FINANCIER D'ANTSIRANANA**

NOMS	FONCTION
RASOAMALALA Sereine	PRESIDENT
ANTONNELLA Louisano	CONSEILLER
RANJAHARIVONY Laingo Nirina Monique	CONSEILLER
RAHAJAHARIVELO Faratiana Liva	CONSEILLER
LAURENT	CONSEILLER
NALINIRINA Andriantsilavo Joharimalala	CONSEILLER
RAHANTARIVONY Solomampionona Sarah	CONSEILLER
SYLVAIN Claude Emile	COMMISSAIRE FINANCIER
RANDRIANOMANANA Clairmond Hubert	SUBSTITUT

### **TRIBUNAL FINANCIER DE FIANARANTSOA**

NOMS	FONCTION
RANDRIANARIVAHINY Dina Herimalala	PRESIDENT
RABEARISOA Rochel	CONSEILLER
RASOLONDRABE Max Félicial	CONSEILLER
RAHANTANIRINA RAZAFINDRAHASA Onjaniaina Marie Stéphanie	CONSEILLER
ANDRIAMIARISOA Ranjarinelina	CONSEILLER
RAZAFINDRABE RATRIMOSON Bodo Riana Miora Miangaly	CONSEILLER
RAFITOHARSON Mandaniaina Michaël	CONSEILLER

RARIVOMANANTSOA Harivelo Tantely	CONSEILLER
ANDRIATSIVALIANA Oelinjaka	SUBSTITUT

### **TRIBUNAL FINANCIER DE MAHAJANGA**

<b>NOMS</b>	<b>FONCTION</b>
RAKOTOARIVELO Daudet	PRESIDENT
SIMON Albert	CONSEILLER
VOLATSARA Nirina Deloda	CONSEILLER
ANDRIANARIVELO Tolotra Elie	CONSEILLER
RAKOTOSALAMA Narindranjanahary Sandratriniaina	CONSEILLER
TSARAHAFANA Hajatiana Jocelyne	COMMISSAIRE FINANCIER
NIHERASON Dina Jerry Thimon	SUBSTITUT

### **TRIBUNAL FINANCIER DE TOAMASINA**

<b>NOMS</b>	<b>FONCTION</b>
RAZAFINARIMALALA Eddy Diwallon	PRESIDENT
DAMA ANDRIANARISEDO Fabius	CONSEILLER
RASAMISON Faniry Mampionona	CONSEILLER
RAZAFINDRAKOTO Vahatriniaina Ranjalalaina	CONSEILLER
HERITSITONTANARIVO Tsino Lalaina Isaia	CONSEILLER
RIVOHARINJAKA Donah	CONSEILLER
RANAIVOARISOA Florianà Christophère	COMMISSAIRE FINANCIER
RAMANJATOVO Maminirina Eric	SUBSTITUT

### **TRIBUNAL FINANCIER DE TOLIARA**

<b>NOMS</b>	<b>FONCTION</b>
RAMAROSON Heriniaina Veloson	PRESIDENT
RATSIMBAZAFY Jean Narinoely	CONSEILLER
RAFANOMEZANTSOA RAKOTOVAO Miangola Ravaka	CONSEILLER
ANDRIAMADIHARISON Eric Tiana	CONSEILLER
NAMEHANIAINA Mihoby Zo	CONSEILLER
RAMAMIARIJAONA Jacquie Abel	COMMISSAIRE FINANCIER
RAHARIMIHAJA Hagatiana Sariaka	SUBSTITUT

# TABLE DES MATIERES

<b>LISTE DES ABREVIATIONS.....</b>	<b>i</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX .....</b>	<b>iv</b>
<b>LISTE DES FIGURES.....</b>	<b>vi</b>
<b>LISTE DES GRAPHIQUES.....</b>	<b>vi</b>
<b>SYNTHESE.....</b>	<b>vii</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>xxv</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>TITRE I - CONTROLE DES SERVICES PUBLICS.....</b>	<b>2</b>
<b>CHAPITRE 1- AUDIT DE LA CHAINE DE TRAITEMENT DES RESSOURCES HUMAINES DE L’ETAT .....</b>	<b>3</b>
<i>1.1. LES ALEAS DU DEVELOPPEMENT DE L’AUGURE.....</i>	<i>5</i>
1.1.1. Faible degré d’automatisation et de contrôle :.....	5
1.1.2. Prise en charge limitée des variétés de procédure et traitement non uniforme et non homogène de la gestion des ressources humaines de l’Etat : .....	6
1.1.3. Entorse à la réglementation de la gestion de la solde de l’Etat .....	8
<i>1.2. CARENES TECHNIQUES SE REPERCUTANT SUR LES DONNEES .....</i>	<i>18</i>
<i>1.3. EFFECTIFS DIFFICILES A MAITRISER .....</i>	<i>21</i>
1.3.1. Ecart pour les fonctionnaires .....	22
1.3.2. Ecart pour le cas des ECD .....	24
<i>1.4. DES CHOIX STRATEGIQUES QUI RESTENT A EFFECTUER.....</i>	<i>29</i>
<i>1.5. DES IMPACTS FINANCIERS DU DEFAUT DE DEVELOPPEMENT ET DE PILOTAGE STRATEGIQUE.....</i>	<i>30</i>
<i>1.6. RECOMMANDATIONS ET FEUILLE DE ROUTE.....</i>	<i>31</i>
<b>CHAPITRE II – AUDIT DU MECANISME DE PREVENTION DE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR FONCIER EN MATIERE D’OBTENTION DES PREUVES DE DROIT DE PROPRIETE.....</b>	<b>32</b>
<i>2.1. INSUFFISANCE DES MECANISMES JURIDIQUES ET ORGANISATIONNELS MIS EN PLACE EN MATIERE D’OBTENTION DE PREUVES DE DROIT DE PROPRIETE A PREVENIR LA CORRUPTION.....</i>	<i>32</i>
2.1.1. Un accès limité à l’information des usagers.....	32
2.1.2. Des délais de traitement partiellement règlementés .....	35
2.1.3. Une couverture limitée de l’outil de contrôle pour éviter la double délivrance de preuve de droit de propriété sur un même terrain .....	36
2.1.4. L’inexistence d’instrument juridique règlementant la reconstitution des livres fonciers hors d’usage au niveau des services déconcentrés .....	37
<i>2.2. INSUFFISANCE DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS ACTUELS RELATIFS A L’OBTENTION DES PREUVES DE DROIT DE PROPRIETE .....</i>	<i>38</i>
2.2.1. Une faiblesse de la politique de communication avec les usagers .....	38
2.2.2. Insuffisance du dispositif destiné à s’assurer du caractère fiable des pièces fournies par les usagers .....	43

2.2.3.	Un non-respect de la règle de traitement basé sur le premier arrivé, premier servi .....	44
2.2.4.	Une défaillance des procédures de traitement de dossiers et des conditions de travail des agents .....	45
2.2.5.	L'insuffisance de coordination entre les CIRDOMA et les GF .....	51
2.2.6.	Une défaillance des mécanismes de gestion et de conservation des livres fonciers.....	52
<b>CHAPITRE III. AUDIT DE CONFORMITE DU PROCESSUS APPLICABLE A L'OCTROI DES PERMIS MINIER ET A LA CERTIFICATION ENVIRONNEMENTALE DU PROJET BASE TOLIARA (BASE TOLIARA/TOLIARA SANDS) .....</b>		<b>55</b>
3.1.	<i>SUR LE RESPECT DE L'OCTROI DU PERMIS D'EXPLOITATION PAR LE BCMM AU PROJET BASE TOLIARA/TOLIARA SANDS DANS LES FORMES ET CONDITIONS PREVUES PAR LA REGLEMENTATION EN VIGUEUR. ....</i>	<i>55</i>
3.1.1.	Délivrance de permis d'exploitation au projet BASE TOLIARA/TOLIARA SANDS malgré le gel de l'octroi de permis décidé par les autorités compétentes.....	55
3.1.2.	Non-respect du parallélisme des formes.....	58
3.2.	<i>SUR L'OCTROI PAR LE MINISTERE CHARGE DE L'ENVIRONNEMENT ET LE MINISTERE CHARGE DES MINES AU PROJET BASE TOLIARA/TOLIARA SANDS DES AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES RELATIVES A L'EXERCICE D'ACTIVITE MINIERE DANS LES ZONES SENSIBLES ET PROTEGEES DANS LES FORMES ET LES CONDITIONS PREVUES PAR LA REGLEMENTATION EN VIGUEUR.....</i>	<i>59</i>
3.2.1.	Site localisé sur une protection potentielle .....	59
3.2.2.	Empiètement en partie du projet sur une nouvelle aire protégée.....	60
3.3.	<i>SUR LE RESPECT DU DROIT DE LA PROPRIETE DU SOL DANS LES EVALUATIONS DE L'ONE .....</i>	<i>62</i>
3.3.1.	Absence de contrat de bail et de convention entre le titulaire du permis minier et le propriétaire du sol (à l'intérieur du périmètre).....	62
3.3.2.	Défaut d'autorisation d'occupation des terrains à l'intérieur (site minier) et à l'extérieur du périmètre minier (route et jetée).....	64
3.3.3.	Manquement aux procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique à l'extérieur du périmètre minier (Route minéralière).....	66
3.3.4.	Affectation privative d'un domaine public de l'Etat (Jetée) .....	70
3.4.	<i>SUR LE RESPECT PAR L'ONE DES PROCEDURES RELATIVES A LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE BASE TOLIARA/TOLIARA SANDS.....</i>	<i>72</i>
3.4.1.	Sur la représentation des autorités locales dans l'évaluation de l'EIE .....	72
3.4.2.	Insuffisances dans la procédure de consultation publique.....	73
<b>CHAPITRE IV – AUDIT DE PERFORMANCE DE LA COMPAGNIE AIR MADAGASCAR</b>		<b>77</b>
4.1.	<i>PRESENTATION D'AIR MADAGASCAR.....</i>	<i>78</i>
4.1.1.	Missions et mandat .....	78
4.1.2.	Les principaux produits .....	79
4.1.3.	Les principales charges.....	79
4.2.	<i>LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DES PARTIES A LA CONVENTION DE PARTENARIAT .....</i>	<i>80</i>
4.2.1.	Sur les engagements de l'Etat.....	81
4.2.2.	Sur les engagements du partenaire stratégique, Air Austral : non-effectivité de l'engagement relatif à l'apport financier.....	84

4.3.	<i>LES MECANISMES DE CONTROLE DE LA COMPAGNIE AIR MADAGASCAR</i> .....	85
4.3.1.	Sur l'évaluation des risques : absence de procédures globales d'identification, d'évaluation et de traitement des risques au niveau des fonctions supports .....	85
4.3.2.	Sur les activités de contrôle .....	86
4.3.3.	Sur le déploiement de la fonction d'audit interne : absence de conformité aux exigences des normes internationales (Norme IIA) .....	89
4.4.	<i>LA GESTION DES EXIGENCES DU BUSINESS PLAN</i> .....	90
4.4.1.	Sur la qualité des services et la relation avec les clients .....	90
4.4.2.	Sur la gestion de la flotte .....	93
4.4.3.	Sur la gestion des ressources humaines : insuffisance des formations prodiguées au personnel .....	96
<b>TITRE II- CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES</b> .....		<b>98</b>
<b>CHAPITRE – I : CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES DU MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTRALISATION</b> .....		<b>99</b>
1.1.	<i>SUR LE PROBLEME DE LA GESTION DES ARCHIVES</i> .....	99
1.2.	<i>SUR LE DEFAUT DES ACTES DE NOMINATION DES DIFFERENTES COMMISSIONS DES MARCHES</i> .....	100
1.3.	<i>SUR L'INSUFFISANCE DE SECURISATION DES TRAVAUX</i> .....	100
1.4.	<i>INSUFFISANCES DES TRAVAUX DE CONSTRUCTION</i> .....	101
1.5.	<i>PRESTATIONS INSATISFAISANTES SUR LES TRAVAUX DE REHABILITATION DU BUREAU DE LA PREFECTURE DE TOLIARA</i> .....	102
1.6.	<i>DES MALFAÇONS ET PRESTATIONS DE MOINDRE QUALITE AU NIVEAU DU CLD/TRAVAUX DE CONSTRUCTION DU BATIMENT SCOLAIRE AMBOHIBARY</i> .....	103
1.7.	<i>CONTRADICTION D'INFORMATIONS SUR LA REALISATION DES TRAVAUX DE CLD DANS LE DISTRICT DE MIANDRIVAZO</i> .....	104
1.8.	<i>RETARD DANS LA RECEPTION DEFINITIVE DES TRAVAUX DE CONSTRUCTION DU HANGAR DE BNGRC ET REHABILITATION DES DEUX DORTOIRS A ANTSAHASOA</i> .....	105
<b>CHAPITRE – II CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES DU MINISTERE EN CHARGE DES TRAVAUX PUBLICS ET SES ORGANISMES RATTACHES</b> .....		<b>106</b>
2.1.	<i>TENUE A RISQUE DES ARCHIVES DU MINISTERE EN CHARGE DES TRAVAUX PUBLICS</i> .....	106
2.2.	<i>DEFAUT DE REALISATION DES OBLIGATIONS DE PUBLICITE</i> .....	107
2.3.	<i>NON-RESPECT DES SEUILS REGLEMENTAIRES DANS LE CHOIX DES PROCEDURES DE PASSATION DE MARCHES DE FOURNITURES</i> .....	107
2.3.1.	Sur la gestion 2016 .....	108
2.3.2.	Sur les gestions 2017 et 2018 .....	109
2.4.	<i>DEFAUT DE PREUVE DE REALISATION DES PRESTATIONS INTELLECTUELLES</i> .....	110
2.5.	<i>SURDIMENSIONNEMENT ET QUALITE INSATISFAISANTE DES TRAVAUX</i> .....	111
2.5.1.	Travaux de réhabilitation de la route sur l'axe du carrefour d'Ivory jusqu'au terrain d'aviation dans la ville de Fianarantsoa .....	112
2.5.2.	Travaux d'urgence pour la réhabilitation de la route nationale RNS 57 entre PK 0+000 (Hell Ville) et PK 11+500 (Aéroport) suite au passage du cyclone Eliakim.....	113
2.5.3.	Travaux d'entretien de la brèche au PK 31+500 de la RN 34 .....	113

2.6.	<i>QUANTITES LIVREES NON CONFORMES AUX QUANTITES MANDATEES</i> .....	115
2.6.1.	Les travaux de réparation de la rue de la voirie (Soaloke) et rue RICHELIEU (JIRAMA) dans la ville de Toliara .....	115
2.6.2.	Travaux d'entretien d'un tronçon de la RN7 et la route ancienne RN7 à Antsirabe dans la région de Vakinankaratra .....	115
2.6.3.	Travaux d'urgence pour la réhabilitation de la route nationale RNS 57 entre PK 0+000 (Hell Ville) et PK 11+500 (Aéroport) .....	116
2.7.	<i>USAGE DES MATERIAUX NE RESPECTANT PAS LES SPECIFICATIONS TECHNIQUES REQUISES</i> .....	117
2.8.	<i>PAIEMENT DES MARCHES DE REHABILITATION DES ROUTES AVANT SERVICE FAIT</i> .. .....	119
2.9.	<i>NON-RESPECT DES DISPOSITIONS DE L'INSTRUCTION N°026-MFB/SG/DGB/DPE/SCGA DU 16 JUILLET 2015 DU MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET</i> .....	121
2.9.1.	Au niveau du Ministère en charge des travaux publics .....	121
2.9.2.	Au niveau de l'Autorité Routière .....	122
2.10.	<i>CONSTATATION DE SUSPICION DE FAUX ET USAGE DE FAUX</i> .....	122
<b>TITRE III- MISSIONS D'ASSISTANCE</b> .....		<b>124</b>
<b>CHAPITRE I - CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2018</b> .....		<b>125</b>
1.1.	<i>OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL</i> .....	125
1.1.1.	Retard de la production du PLR 2018 .....	125
1.1.2.	Non concordance des versions électronique et physique du PLR 2018 remettant en cause la sincérité des informations budgétaires et financières .....	126
1.2.	<i>BUDGET GENERAL DE L'ETAT</i> .....	129
1.2.1.	Sur les recettes budgétaires .....	129
1.2.2.	Sur les dépenses budgétaires .....	130
1.3.	<i>LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES</i> .....	136
1.3.1.	BA Imprimerie Nationale excédentaire.....	136
1.3.2.	BA PTT déficitaire .....	136
1.4.	<i>LES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR</i> .....	137
1.4.1.	Comptes de prêts déficitaires.....	138
1.4.2.	Comptes de participation déficitaires .....	138
1.4.3.	Des comptes d'affectation spéciale excédentaires.....	138
1.4.4.	Comptes de commerce déficitaires.....	139
1.5.	<i>LES OPERATIONS SUR FONDS DE CONTRE -VALEUR</i> .....	140
1.6.	<i>LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE</i> .....	140
<b>CHAPITRE 2- AUDIT DE PERFORMANCE SUR L'ETAT DE PREPARATION A LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DURABLE A MADAGASCAR.....</b>		<b>141</b>
2.1.	<i>SUR LE PROCESSUS D'INTERNALISATION DES ODD AU CONTEXTE NATIONAL</i> .....	142
2.1.1.	Insuffisance des efforts d'inclusivité.....	142
2.1.2.	Défi de territorialisation des ODD .....	143
2.1.3.	Absence de cadre de concertation intersectorielle.....	143

2.2.	<i>SUR L'IDENTIFICATION DU MECANISME DE FINANCEMENT DES ODD.....</i>	145
2.2.1.	Système de collecte modernisé ne permettant pas l'accroissement des ressources internes	145
2.2.2.	Dispositifs de coordination des ressources externes à mettre en place .....	146
2.2.3.	Stratégie d'endettement viable avec un risque de vulnérabilité modéré .....	147
2.3.	<i>MÉCANISMES DE COMPTE RENDU ET DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'AGENDA 2030.....</i>	147
2.3.1.	Indicateurs identifiés mais des efforts à déployer pour les valeurs de référence.....	147
2.3.2.	Des structures de coordination statistique en veilleuse malgré les réformes.....	148
2.3.3.	Un cadre de collecte de données mis en place mais ne garantissant pas l'exhaustivité des informations.....	149
	<b>CHAPITRE 3- ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES.....</b>	<b>151</b>
3.1.	<i>DEFAUT D'INSCRIPTION OU DE MANDATEMENT D'UNE DEPENSE OBLIGATOIRE</i>	151
3.1.1.	Paiement de dommages et intérêts et d'indemnités compensatrices de congé contre la Commune Urbaine de Mahajanga.....	151
3.1.2.	Non inscription d'arriérés de salaire dans le Budget de la Commune Rurale d'Antsatramidola.....	152
3.2.	<i>DEMANDES D'AVIS</i> .....	152
3.2.1.	Ordonnancement de dépenses de solde dans la limite du douzième des crédits du budget de l'année précédente.....	152
3.2.2.	Avis sur le caractère obligatoire d'une dette impayée par la Commune Urbaine d'Antananarivo.....	153
	<b>TITRE IV- JUGEMENT DES COMPTES ET AUTRES ACTIVITES .....</b>	<b>156</b>
	<b>CHAPITRE 1 - JUGEMENT DES COMPTES .....</b>	<b>157</b>
1.1.	<i>NON-RESPECT DU PROCESSUS D'EXECUTION DES DEPENSES.....</i>	157
1.2.	<i>PAIEMENT EN L'ABSENCE DU CARACTERE LIBERATOIRE.....</i>	157
1.2.1.	Cas de la commune urbaine de Farafangana, gestions 2015 à 2017 .....	157
1.2.2.	Cas de la commune urbaine de Farafangana, gestions 2015 à 2017 .....	157
1.3.	<i>DEFAUT DE PIECES JUSTIFICATIVES.....</i>	158
1.3.1.	Cas de la Commune urbaine de Mahanoro – Gestion 2009 .....	158
1.3.2.	Cas de la Commune urbaine de Fénériver Est – Gestion 2012.....	158
1.3.3.	Cas de de la commune urbaine de Farafangana, gestions 2015 à 2017.....	158
1.3.4.	Cas de la commune urbaine d'Ifanadiana, gestions 2010 à 2017.....	158
1.4.	<i>PAIEMENTS INDUS</i> .....	159
1.4.1.	Cas de la commune urbaine d'Ifanadiana, gestions 2010 à 2017.....	159
1.4.2.	Cas de la commune urbaine d'Ambatonfinandrahana, gestions 2011 à 2017.....	159
1.5.	<i>AMENDES</i> .....	159
	<b>CHAPITRE 2- AUTRES ACTIVITES .....</b>	<b>160</b>
2.1.	<i>VERIFICATION DES INDICATEURS DU PROJET D'APPUI A LA PERFORMANCE DU SECTEUR PUBLIC .....</i>	160
2.2.	<i>ACTIVITES POUR L'AMELIORATION DE LA SURVEILLANCE DE L'INDUSTRIE EXTRACTIVE- PROJET PASIE.....</i>	164

2.3. ACTIVITES DE LA COMMISSION DE CONTROLE DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE .....	165
2.3.1. Les observations générales : .....	165
2.3.2. Les recommandations .....	167
2.4. FORMATIONS PRODIGUEES PAR LES TF .....	168
2.4.1. Formations des acteurs de la gestion budgétaire, financière et comptable au niveau des communes rurales de deuxième catégorie du ressort du Tribunal Financier de Toliara .....	168
2.4.2. Formation des Trésoriers comptables des communes rurales du District de Fénérive-Est du ressort du Tribunal Financier de Toamasina .....	169
2.5. PLAN STRATEGIQUE .....	169
<b>ANNEXE : LISTE DES MAGISTRATS EN ACTIVITE AU SEIN DES JURIDICTIONS FINANCIERES ANNEE 2020.....</b>	<b>174</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>177</b>