



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

Cour des Comptes



Rapport Public 2021



NOVEMBRE 2021



RAPPORT PUBLIC *2021*

BP 391

Palais de la Cour Suprême - Anosy

Rue Andriamifidy - Antananarivo

Madagascar

E-mail: pchcmada@yahoo.fr

LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
ACCTDP	l'Agence Comptable du Trésor et de la Dette Publique
AERP	Autorisations Exclusives de Réserve de Périmètre
AMI	Appel à Manifestation d'intérêt
ARTEC	Autorité de Régulation des Technologies et de Communication
AUGURE	Application Unique de Gestion Uniforme des Ressources Humaines de l'Etat
BA	Budgets Annexes
BAD	Banque Africaine de Développement
BADEA	Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique
BFM	Banky Foiben' Madagasikara
BDD	Base de données
BCMM	Bureau du Cadastre Minier de Madagascar
CA	Conseil d'Administration
CAB	Contrôle des Actes Budgétaires
CCAG	Cahiers des Clauses Administratives Générales
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CIF	Carte d'immatriculation Fiscale
CIFAG	Cellule Informatique des Finances et des Affaires Générales
CIR	Centre Informatique Régional
CMP	Code des Marchés Publics
CNAPS	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
COVID-19	Corona Virus Disease appeared in 2019
CPR	Caisse de Prévoyance et de Retraite
CPS	Cahier des Prescriptions Spéciales
CRCM	Caisse des Retraites Civiles et Militaires
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
CU	Commune Urbaine
DAF	Directeur Chargé des Affaires Administratives et Financières
DAI	Direction de l'Audit Interne
DCP	Direction de la Comptabilité Publique
DG	Direction Générale
DGB	Direction Générale du Budget
DGEAE	Direction de la gestion des effectifs des agents de l'Etat
DGFAG	Direction Générale des Finances et des Affaires Générales
DGT	Direction Générale du Trésor
DRH	Direction des Ressources Humaines
DSI	Direction du Système d'Information
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPP	Ecole Primaire Publique
FA	Frais d'Administration minière
FAT	Facilité d'Appui à la Transition
FAD	Fonds Africain pour le Développement
FBR	Financement Basé sur les Résultats
FDL	Fonds de Développement Local
FDTIC	Fonds de développement des télécommunications et TIC
FEFFI	Farimbon'ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony
FNPF	Fonds National de Péréquation
FRAM	Fikambanan'ny Ray Amandrenin'ny Mpianatra
GAC	Gestionnaire d'Activités
GBDD	Gestion de bases de données
GED	Gestion Electronique des Dossiers
GRHE	Gestion des Ressources Humaines de l'Etat

IFP	Financement de Projets d'Investissement
ILD	Indicateurs Liés au Décaissement
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IRSA	Impôts sur les Revenus Salariaux et Assimilés
JD	Jugement Définitif
JP	Jugement Provisoire
LFI	Loi de Finances Initiales
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
MDN	Ministère de la Défense Nationale
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
MMRS	Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques
MPTDN	Ministère chargé des postes et des télécommunications et du développement du numérique
MTEFPLS	Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Fonction Publique et des Lois Sociales
NFD	Ny Fanjakana ho an'ny Daholobe
OMERT	Office Malgache d'Études et de Régulation des TELECOM
OV	Ordre de Virement
PACE	Programme d'Appui à la Compétitivité Economique
PACFC	Projet d'Aménagement du Corridor et de Facilitation du Commerce
PAOMA	Paositra Malagasy
PAPSP	Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public
PARGE	Programme d'Appui aux Réformes de la Gestion Economique
PARSE	Programme d'Appui aux Réformes du Secteur de l'Énergie
PCA	Président du Conseil d'Administration
PCOP	Plan Comptable des Opérations Publiques
PIB	Produit Intérieur Brut
PLR	Projet de Loi de Règlement
PREA	Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration
PTT	Postes et Télécommunications
QOS	Quality Of Service
RCS	Registre du Commerce et des Sociétés
SAFI	Système d'Administration Fiscale Intégrée
SDI	Schéma Directeur Informatique
SEG	Secrétaire d'État chargé de la Gendarmerie
SIIGFP	Système d'Informations Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGRHE	Système Informatique de Gestion des Ressources Humaines de l'État
SGSP	Système de gestion de Solde et de Pensions
SPPAE	Service de la politique de protection des agents de l'État
SRSP	Service Régional des Soldes et des Pensions
SRT	Service de Redevances et Taxes
TELMA	Telecom Malagasy
TF	Tribunaux Financiers
TG	Trésorerie Générale
TIC	Technologies de l'information et de la Communication
TPIC	Trésorier Principal Inter-Communal
TOAD	Tool for Oracle Application Developer
UC	Unité de Compte
UCP	Unité de Coordination des Projets

LISTE DES TABLEAUX

TABEAU N° 1- EXEMPLE DE DEPENSES DU MINISTERE CHARGE DES POSTES ET DES TELECOMMUNICATIONS PRISES EN CHARGE PAR L'ARTEC DE 2019 A 2020	7
TABEAU N° 2- SITUATION DES RESTES A RECOUVRER DE 2016 A 2020	13
TABEAU N° 3-DEPENSES RELATIVES A L'ACQUISITION DE MATERIELS ET MOBILIERS, GESTIONS 2017 A 2020.....	15
TABEAU N° 4- LISTE DES MARCHES ATTRIBUÉS A UN FOURNISSEUR DE L'ARTEC.....	16
TABEAU N° 5-STATISTIQUE DES PLAINTES DES OPERATEURS	19
TABEAU N° 6-DEPENSES RELATIVES AUX STATIONS DE CONTROLE FIXES SUR LES GESTIONS SOUS REVUE	20
TABEAU N° 7-CONTRIBUTION AU FDTIC DE 2016 A 2020.....	24
TABEAU N° 8- DEPENSES ESTIMEES INELIGIBLES AUX FDTIC.....	25
TABEAU N° 9-ANALYSE DE L'EXISTENCE DE SERVICES FAITS SUR UN ECHANTILLON DE DOSSIERS.....	27
TABEAU N° 10-DEPENSES FDTIC EN FAVEUR DU CENTRE D'APPLICATION POUR LE DEVELOPPEMENT DU NUMERIQUE DE 2018 A 2019.....	29
TABEAU N° 11-DEPENSES FDTIC EN FAVEUR DES CENTRES INCUBATEURS DES UNIVERSITES	30
TABEAU N° 12- DEPENSES FDTIC EN FAVEUR DE LA QUINCAILLERIE MASOANDRO.....	33
TABEAU N° 13-: DEPENSES FDTIC PAYEES EN L'ABSENCE DE CONVENTION OU DE DECISIONS MINISTERIELLES.....	34
TABEAU N° 14- PAIEMENT DE DEPENSES FDTIC NE RESPECTANT PAS LA CHRONOLOGIE REGLEMENTAIRE DES PIECES JUSTIFICATIVES.....	36
TABEAU N° 15-RECAPITULATIF DE LA CONVENTION INITIALE ET DES AVENANTS CONNUS DE 2006 A 2020	38
TABEAU N° 16-COMPARAISON DES DATES DE DECLARATION DE VENTES ET DATES D'EMISSION DES ORDRES DE VERSEMENT POUR LA SOCIETE AMBATOVY	44
TABEAU N° 17- TAUX DE RECOUVREMENT DES FA PAR PERMIS PAR RAPPORT AUX PERMIS TOTAUX.....	45
TABEAU N° 18- EVOLUTION DES FA COLLECTES DE 2016 A 2019.....	46
TABEAU N° 19- CALCUL ESTIMATIF DU MANQUE A GAGNER EN FA.....	47
TABEAU N° 20-DECISIONS DE REPORT DE PAIEMENT DES FA EN 2016, 2017 ET 2019.....	48
TABEAU N° 21- STATISTIQUES DES PERIODES DE PAIEMENT DES FA COLLECTES.....	49
TABEAU N° 22- REPARTITION DES RISTOURNES MINIERES VERSEES PAR LA SOCIETE GRAPH MADA DE 2016 A 2019	50
TABEAU N° 23- DELAIS DE TRAITEMENT DES TRANSFERTS DES RISTOURNES MINIERES AMBATOVY EN 2019 ET 2020....	52
TABEAU N° 24- EVOLUTION DES FA DES PERMIS EN MER DE 2016 A 2019.....	53
TABEAU N° 25- EVOLUTION DU SOLDE DU COMPTE 4192000 DE 2016 A 2019	54
TABEAU N° 26-COMPTES D'IMPUTATION DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE ET DES RISTOURNES MINIERES	58
TABEAU N° 27- COMPARAISON DES PREVISIONS AVEC LES RISTOURNES REELLEMENT TRANSFEREES 2019.....	61
TABEAU N° 28- COMPARAISON DES FA TRANSFERES ET FA COMPTABILISES	62
TABEAU N° 29- LIBELLES DES OPERATIONS ENREGISTREES DANS LES RELEVES BANCAIRES, EXERCICE 2018.....	63
TABEAU N° 30- SITUATION FINANCIERE GLOBALE -PACE PHASE III	68
TABEAU N° 31- BENEFICIAIRES DU PROJET PAPSP.....	77
TABEAU N° 32-INDICATEURS ET VALEURS CIBLES POUR 2020	80
TABEAU N° 33- TAUX D'ACHEVEMENT DES 13 INDICATEURS DU PAPSP PAR RAPPORT AUX VALEURS CIBLES POUR 2020	81
TABEAU N° 34- EVOLUTION DES INDICATEURS D'AMELIORATION DE RECETTE.....	84
TABEAU N° 35- SITUATION DES ENSEIGNANTS DANS LES 72 EPP.....	86
TABEAU N° 36-SITUATION DES PARTS REMBOURSABLES	87
TABEAU N° 37-ETAT DE DECAISSEMENT DES DLI DEPUIS 2017	88
TABEAU N° 38-METHODE DE COTATION DES RECOMMANDATIONS.....	101
TABEAU N° 39- COTATION GENERALE DES RECOMMANDATIONS.....	103
TABEAU N° 40- PROCESSUS DE TRAITEMENT DU PLR	118
TABEAU N° 41- SITUATION DES RECOMMANDATIONS SUR LE PLR DEPUIS 2014	119
TABEAU N° 42-RECOMMANDATIONS PLR PAR CADRE	120
TABEAU N° 43- DEPENSES INDUMENT PAYEES 2009 à 2011 - CU ANTALAH.....	124
TABEAU N° 44- PAIEMENT IRRÉGULIER-CU MANDRITSARA.....	127
TABEAU N° 45-INDEMNITE DES MEMBRES DU COMITE EXECUTIF- CU NOSY VARIKA.....	129
TABEAU N° 46- INDEMNITES DE SESSION DES CONSEILLERS - COMMUNE URBAINE DE MANDRITSARA.....	131
TABEAU N° 47- DEPENSES D'INDEMNITES DE CONSEILLERS - REGION SOFIA.....	132

SYNTHESE

La présente synthèse du Rapport public 2021 de la Cour des Comptes met en exergue les principales observations et recommandations relevées par les juridictions financières dans l'exercice de leur fonction au cours de l'année 2021. Elle comporte quatre grandes parties :

- le contrôle des services publics ;
- la mission d'assistance ;
- le suivi des recommandations ;
- les activités juridictionnelles.

I- CONTROLE DES SERVICES PUBLICS

1-1 Audit de l'ARTEC

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

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

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

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

Concernant l'objectif de *déterminer dans quelle mesure la gestion de l'ARTEC est réalisée suivant les dispositions légales et réglementaires en vigueur*, la Cour a constaté une nomination du Secrétaire Général du Ministère chargé des postes et des télécommunications en tant que Président du Conseil d'Administration en violation des prescriptions légales. En effet, le Président devait être issu du secteur privé et ne devait avoir aucun lien avec le secteur public, afin de garantir l'indépendance de l'Agence. Relativement à l'indépendance financière de l'ARTEC, l'entité contribue aux dépenses du Ministère de tutelle, ce qui constitue une entorse à la réglementation. Il s'ensuit un risque de double-budgétisation et de double-paiement de dépenses au niveau du Ministère chargé des postes et des télécommunications et de l'ARTEC.

Le système de contrôle interne de l'entité présente des défaillances. De prime abord, une immixtion de l'ordonnateur dans la fonction du comptable a été constatée. En effet, le Directeur Général est le seul à pouvoir manier les fonds ou les trésoreries de l'entité et l'immixtion dans la fonction du comptable public est un élément constitutif de gestion de fait. Cette violation du principe de séparation des fonctions du comptable et de l'ordonnateur entrave le contrôle des recettes et des dépenses. De plus, aucune nomination formelle de gestionnaires d'activités (GAC) n'est effectuée au sein de l'entité. Cette fonction étant

exercée d'office par les responsables au niveau des Directions concernées, cela peut porter atteinte à la validité et la fiabilité de la certification des services faits.

Cette défaillance du système de contrôle interne se répercute dans la gestion des allocations budgétaires, la gestion financière et la gestion du patrimoine de l'ARTEC. En matière de recettes, l'ARTEC ne dispose pas de la liste exhaustive des opérateurs devant déclarer leurs chiffres d'affaires dans le secteur des télécommunications. Cette situation est due notamment à l'insuffisance du mécanisme de suivi des opérateurs, à l'absence de dispositif de sanctions en cas de non-déclaration et entraîne un manque à gagner dans la caisse en termes de taxes de régulation, l'une des principales recettes de l'ARTEC.

Ce manque peut aussi provenir de l'absence de dispositif de contrôle des chiffres d'affaires engendrant un risque de déclarations erronées surtout pour le régime de déclaration et le régime libre vu que les comptes présentés ne sont pas forcément validés par un commissaire aux comptes.

Enfin, la faiblesse du recouvrement des recettes entraînées par l'absence de procédure de suivi des paiements, l'insuffisance de l'effectif des agents de recouvrement. De surcroît, l'absence de dispositif de sanctions en cas de non-paiement n'améliore pas la situation.

Au plan des dépenses, une situation de conflit d'intérêts provoquée par l'attribution de marchés à un membre du Conseil d'Administration a été soulevée. Quant à la gestion du patrimoine, il a été relevé que des matériels ont été acquis en l'absence de délivrance du quitus matière.

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

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

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

Ce manque de transparence se traduit par l'inéligibilité de certaines dépenses par rapport aux textes, le paiement de dépenses en l'absence de service fait, l'existence de marchés

potentiellement fictifs, l'absence de mise à la concurrence quant au choix des prestataires, l'octroi de marché à un prestataire non qualifié, des dépenses payées en l'absence de contrat et de convention, de paiement ne respectant pas la chronologie réglementaire des pièces justificatives et finalement le recours systématique et répété à des avenants pour des marchés d'infrastructures de télécommunications, voire pour de nouvelles infrastructures non prévues dans le contrat initial.

De tout ce qui précède, il est recommandé :

1- Au titre de la gestion de l'ARTEC :

➤ Au Ministère chargé des postes et des télécommunications de:

- harmoniser la disposition réglementaire non-conforme aux prescriptions légales, notamment en matière de nomination du PCA ;
- veiller au respect des dispositions légales et réglementaires dans la procédure de nomination des administrateurs notamment celles de l'article 26 (2) de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 portant refonte de la loi n°96-034 du 27 janvier 1997 portant réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications ;
- activer la réforme des textes sur le secteur de la télécommunication pour une conformité avec les textes des finances publiques et des Etablissements Publics Nationaux en vue de la nomination d'un agent comptable ;
- mettre en place un Agent comptable afin de s'assurer de la séparation de fonction des ordonnateurs et des comptables publics.

➤ A l'ARTEC de:

- procéder à la nomination des Gestionnaires d'activités conformément à l'article 6 du décret n°2004-571 du 01 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique ;
- renforcer la sensibilisation des opérateurs sur les déclarations d'activités, les déclarations exactes des chiffres d'affaires et le paiement des redevances et taxes ;
- renforcer la collaboration avec les organismes pouvant avoir des informations sur le secteur afin d'assurer le suivi des opérateurs ;
- formaliser la collaboration avec la Direction Générale des Impôts afin de s'assurer de la véracité des chiffres d'affaires déclarés ;
- prévoir dans les projets de textes des dispositions relatives aux sanctions strictes en cas de non-déclaration par les opérateurs ;
- renforcer les actions de recouvrement au sein de l'entité ;
- revoir l'application des sanctions en cas de non-paiement pour inciter les opérateurs à payer les redevances et taxes.
- veiller à la régularisation de tous les quitus matières des exercices antérieurs et en cours avant de procéder à toutes opérations de dépenses d'acquisition de matériels ou mobiliers conformément aux dispositions réglementaires en vigueur ;
- s'assurer qu'aucune personne participant à des activités de préparation, de passation, d'exécution, d'évaluation et de contrôle de la commande publique, et qu'aucune personne travaillant pour l'ARTEC ne soumissionne aux achats publics commandités par ce dernier ;
- veiller au respect du Code d'éthique des marchés publics par tous ceux travaillant directement ou indirectement pour l'ARTEC (y compris les membres du Conseil d'Administration) ;
- finaliser l'acquisition de l'outil de contre-vérification de la qualité des services des opérateurs ;
- prioriser les marchés relatifs aux travaux et fournitures d'ordre technique relatives aux stations de contrôle fixes ;
- évaluer et déterminer les besoins en matière de stations de contrôle mobiles, portables et transportables et s'y investir ;
- assurer l'automatisation des stations de contrôle fixes afin de garantir le contrôle et mesure du spectre en temps réel.

➤ Au Ministère chargé des postes et des télécommunications et à l'ARTEC de :

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

2- Au titre de la gestion du FDTIC

➤ Au Ministère chargé des postes et des télécommunications de :

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

➤ A l'ARTEC de :

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

- s'assurer de la chronologie réglementaire des pièces de dépenses FDTIC avant de procéder au paiement ;
 - s'assurer que les pièces à l'appui de paiement font état de la qualité des prestataires conformément aux dispositions de l'article 20 du Code des Marchés Publics et de l'article 13b du Décret n°2005-003 notamment l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée.
- Au Ministère chargé des postes et des télécommunications et à l'ARTEC de :
- appliquer les règles de la comptabilité publique dans la gestion du FDTIC ;
 - se conformer à la réglementation en vigueur sur l'éligibilité des dépenses au titre du FDTIC. Un programme d'emploi et une budgétisation préalable s'avèrent nécessaires pour la gestion du FDTIC ;
 - modifier les textes afin de préciser les dépenses effectivement éligibles au Fonds ;
 - réviser les procédures afférentes à la gestion et au décaissement du FDTIC, notamment en élaborant un manuel de procédure conforme aux textes législatifs et réglementaires notamment le Code des Marchés Publics, en attendant la mise en place de l'organisme chargé de la gestion du FDTIC ;
 - inclure des représentants de l'ARTEC ou de l'organisme gérant le fonds FDTIC dans les commissions de réception.

1.2 Audit de conformité de la collecte, de la répartition et du transfert des recettes minières non fiscales aux collectivités territoriales décentralisées ainsi que de la prise en charge et de l'affectation effective par ces Collectivités

Le thème « Audit de conformité de la collecte, de la répartition et du transfert des recettes minières non fiscales aux collectivités territoriales décentralisées ainsi que de la prise en charge et de l'affectation effective par ces Collectivités » a été retenu par la Cour des Comptes afin d'apprécier la rigueur et la transparence dans la gestion des recettes non fiscales issues du secteur minier, de la collecte au niveau central jusqu'à la prise en charge au niveau des collectivités bénéficiaires. Le présent audit a pour objectif global de s'assurer que les Ministères en charge des mines et des finances et leurs démembrements ainsi que les collectivités territoriales décentralisées concernées, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, gèrent conformément à la réglementation les recettes non fiscales issues du secteur minier.

Les observations sur les faits constatés ainsi que les recommandations ressortant des analyses portant sur la conformité aux normes et règles applicables ont été développées autour des trois objectifs spécifiques suivants :

Objectif spécifique n°1 : Vérifier si les recettes minières non fiscales ont été déterminées, liquidées et recouvrées conformément aux textes réglementaires en vigueur par les Directions régionales des mines, le Bureau de Cadastre Minier de Madagascar (BCMM) et les comptables publics.

Dans cette optique, des situations de non-conformité sont constatées dans le processus de collecte des ristournes minières et des frais d'administration minière (FA) bien que le calcul de liquidation de ces deux recettes soit respecté.

Pour les ristournes minières, celles-ci concernent l'absence d'un dispositif formel pour apprécier la valeur des substances minières, la présence d'un cas de non-respect de délai d'émission des ordres de versement des ristournes minières alors que l'ordre de versement est la pièce indispensable pour pouvoir payer les ristournes minières. En ce qui concerne les frais

d'administration minière (FA), le paiement des FA par tous les titulaires de permis miniers n'est pas encore effectif et les FA ne sont également pas payés dans le délai prescrit par la réglementation.

Ainsi, la Cour recommande :

- au Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques (MMRS) de doter tous les services concernés de moyens adéquats leur permettant de s'abonner aux sites spécialisés en vue de mieux estimer la valeur des produits miniers et ce, en phase avec les cours mondiaux, de réglementer la valeur marchande des substances minières par la prise d'un arrêté annuel ou semestriel, de mettre en place un système de contrôle permanent des opérations minières tout au long du processus notamment la présence obligatoire de l'Administration minière sur le lieu d'exploitation afin de s'assurer que toute production fait l'objet de paiement de ristournes minières, entre autres un système de passage obligé pour mieux collecter les informations et les ressources issus des exploitations, de signer les projets d'annulation de permis en cas de non-paiement des FA et enfin, de prendre les décisions adéquates pour l'application des dispositions prévues par l'article 172 de la loi n°2005-021 portant Code minier : « le non-paiement des frais d'administration minière annuels par carré dans le délai légal est sanctionné par l'annulation du permis correspondant, après épuisement des procédures de droit ».
- aux Directions régionales des mines de mettre en place un système de suivi des produits exportés et réellement vendus jusqu'à l'épuisement des stocks à l'extérieur de la société Ambatovy mais également de se conformer aux dispositions 5.3. du Protocole d'accord entre le MMRS et la société Ambatovy en ce qui concerne le contrôle inopiné des modalités d'évacuation des produits miniers extraits et des modalités de transport des produits transformés vers le lieu de chargement et d'exportation.
- à l'Administration minière (Ministère central et toutes les Directions régionales des mines) de toujours respecter les dispositions en vigueur sur le délai d'émission des ordres de versement afin de ne pas retarder le paiement des ristournes par les sociétés minières.
- au BCMM d'intensifier les actions de recouvrement des FA par la mise en place d'un dispositif de sensibilisation des titulaires de permis minier pour le paiement des FA, d'annover le système de notification des permissionnaires notamment revoir le processus en place pour intégrer la liste de tous les permissionnaires à chaque notification et mettre en place un système de suivi des notifications envoyées et de renforcer les contrôles afin que les titulaires de permis minier payent les frais d'administration minière dans le délai légal en commençant par le renforcement du suivi des notifications
- au MMRS et au BCMM de mettre en place un système de coordination de travail en vue d'un renforcement de recouvrement des FA.

Objectif spécifique n°2 : Déterminer si les recettes minières non fiscales ont été réparties et transférées par les Directions régionales des mines, le BCMM et les comptables publics entre les différents bénéficiaires conformément à la réglementation en vigueur.

La Cour a relevé que pour la société Graph Mada, les quotes-parts de ristournes minières antérieures à 2018, devant revenir au Fonds National de Péréquation (FNP), ont été réparties au niveau des CTD bénéficiaires. Concernant le délai de transfert des ristournes minières au niveau des postes comptables publics, le mécanisme d'acheminement par voie postale des dossiers comptables rallonge le délai de couverture des opérations. De ce fait, l'indisponibilité immédiate des fonds constitue un blocage dans l'exécution des divers programmes d'investissement des collectivités.

S'agissant de la répartition et du transfert des frais d'administration minière, la Cour a constaté que tous les frais d'administration dont s'acquittent les permissionnaires ne sont pas systématiquement répartis, tel est le cas par exemple des crédits de frais d'administration et des frais d'administration liés aux permis en mer. Enfin, le flou des textes réglementaires et

des manuels sur la périodicité de la répartition et du transfert des quotes-parts des frais d'administrations minières a été source d'erreurs et de doublons au niveau du BCMM durant l'année 2018. De ce fait, en ce qui concerne les quotes-parts des ristournes minières des provinces non réparties, rien que pour la Trésorerie Générale de Toamasina, le montant logé dans le compte de consignation s'élève à 203 millions Ariary.

Ces constatations ont conduit la Cour des Comptes à recommander :

- au MMRS de prendre les mesures nécessaires en vue de la répartition des FA des permis en mer et d'appliquer les mesures de suspension prise au niveau gouvernemental.
- au BCMM de veiller à l'application de son manuel de procédures notamment le respect de la périodicité de la répartition et des transferts de quotes-parts.
- au MMRS et au BCMM de collaborer avec le Ministère chargé des finances et le Ministère chargé de la Décentralisation de mettre en œuvre les voies et moyens pour s'assurer de la répartition et du transfert de toute ressource minière non fiscale dévolue aux Provinces aux autres CTD déjà opérationnelles, conformément à la législation en vigueur.

Objectif spécifique n°3 : S'assurer que les collectivités territoriales décentralisées ont correctement pris en charge les montants transférés et ont respecté l'affectation effective des recettes minières non fiscales conformément à la réglementation en vigueur.

Sur ce sujet, la Cour a relevé que la prise en compte des recettes minières non fiscales présente encore des anomalies notamment sur l'inscription de ces recettes dans les documents budgétaires et sur l'estimation des ristournes minières d'Ambatovy dans les documents budgétaires vu l'importance des montants attendus. Il est également constaté la difficulté de prise en charge des FA mais surtout de l'insuffisance de contrôle de la prise en charge de ces recettes.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

- à l'Administration minière de mettre en place un service en charge de l'information des versements estimatifs des ristournes minières d'Ambatovy aux collectivités locales conformément à la réglementation en vigueur ;
- aux postes comptables concernés de mettre en place un système de communication avec les CTD pour que ces dernières puissent prendre connaissance des versements effectifs des frais d'administration qui leur sont transférés ;
- au BCMM, de renforcer les échanges d'information avec les Collectivités locales pour toute répartition et transfert de quotes-parts prévus.

En outre, sur ces trois objectifs, des recommandations sont émises à l'attention des entités de contrôle et des entités d'appui.

A cet effet, il est préconisé aux entités de contrôle de collaborer avec les Directions régionales des mines et/ou les comptables publics pour la communication des informations nécessaires afin d'effectuer le contrôle de la prise en charge et de l'utilisation des recettes minières non fiscales, surtout les ristournes minières issues du projet Ambatovy qui font l'objet d'un traitement spécifique.

En ce qui concerne les entités d'appui, il est recommandé à la Direction Générale des Finances et des Affaires Générales (DGFAG) et à ses démembrements d'allouer des formations aux collectivités concernées sur l'identification des frais d'administration minière afin d'assurer la bonne imputation lors de la comptabilisation et de renforcer la sensibilisation des collectivités locales par des formations sur l'utilisation des comptes uniformes pour imputer les ristournes minières et frais d'administration minière et à la Direction de la Comptabilité Publique de revoir la raison d'être de l'instruction n°14-47-G1 du 03 octobre 2014 afin de procéder à son application ou sa modification.

Pour conclure, les résultats de cet audit de conformité permettent d'appréhender la mise en œuvre, au niveau des différents acteurs responsables, de la gestion de la collecte, de la répartition et du transfert des recettes minières non fiscales aux collectivités territoriales décentralisées ainsi que de leur prise en charge et affectation effective par ces Collectivités. L'audit a permis également d'observer les spécificités techniques de la gestion des fonds notamment les ristournes minières issues du projet Ambatovy. En outre, des situations de conformité ont été observées aux côtés des violations des dispositions régissant le secteur minier.

II- MISSIONS D'ASSISTANCE

2.1 Audit des flux financiers des dons du Programme d'Appui à la Compétitivité Economique (PACE)

La Banque Africaine pour le Développement a accepté de financer le programme d'appui à la compétitivité économique (PACE) qui vise à remédier au déficit en investissement et à améliorer la gouvernance des secteurs énergie, transport et agro-industrie. Il s'étale sur 3 ans correspondant à trois phases du programme couvrant les exercices budgétaires 2017-2018-2019 pour un montant total de 30 millions d'Unité de Comptes répartie à part égale de 10 millions d'Unité de Comptes chaque année.

Le déblocage de la troisième et dernière phase étant intervenu en février 2020, conformément à la convention et aux termes de référence, l'audit a eu lieu cette année.

La Cour émet les constats suivants :

- *une mauvaise formulation des conventions* : en effet, il a été prévu la réalisation d'activités préalables comme conditions de déblocage des fonds. Mais les deux précédentes conventions relatives à la phase I et phase II du programme ont été mal formulées et laissaient penser que les composantes du protocole correspondaient à des activités à réaliser mais non des préalables. Toutefois, la Cour a pu participer à la négociation de la troisième convention relative à la troisième et dernière phase du programme, aussi cette ambiguïté a été remédiée.
- *les dons ont été utilisés pour rembourser des dettes* : lors de la première phase du programme 29% des fonds ont servi à payer des dettes. Pour la deuxième phase 78,5% du montant total ont été utilisés pour rembourser des dettes et 18,3% ont été virés au capital de la société AFRICA 50 à titre de participation de l'Etat. Et enfin, pour la troisième et dernière phase, 2,7% du montant a été utilisé pour payer des dettes et le solde a été transféré au compte de l'Etat sur recommandation de la Cour des Comptes.
- *la mauvaise utilisation des comptes spéciaux* : la BAD exige l'ouverture d'un compte spécial à la BCM pour recevoir les fonds. Or, la Cour a constaté que les comptes spéciaux du programme ne sont pas dédiés au programme uniquement étant donné que les composantes constituent des préalables mais sont utilisés comme un moyen de gestion de trésorerie en devises. Aussi, la Cour conclut que le compte spécial n'a pas de raison d'être.
- *l'absence de mécanismes de gestion des fonds financements externe*, notamment la responsabilité respective de chacun des acteurs.
- *la faiblesse du taux de mise en œuvre des recommandations* : le taux de réalisations des recommandations émis par la Cour dans le cadre des audits antérieurs (phase I et phase II) reste faible.

Aussi, la Cour des Comptes recommande à :

- la BAD de ne pas exiger l'utilisation d'un compte spécial et confier à l'auditeur des flux financiers de s'assurer seulement du virement de la tranche unique dans un compte national en USD ;
- MEF et à la BAD (i) de veiller à l'harmonisation des documents (convention, termes de référence validés etc.) régissant les programmes pour permettre à la Cour d'accomplir pleinement sa mission et (ii) d'impliquer la Cour au suivi des activités préalables
- l'Agence Comptable Central du Trésor/DCP ainsi qu'au service de la Direction de la Dette Publique de disposer d'un mécanisme de suivi de tous les comptes en devises par la mise en place d'un manuel de procédures pour la gestion des financements externes en général ainsi que la gestion des appuis budgétaires en monnaies étrangères.

Enfin pour terminer, il est sollicité de tous les partenaires l'attribution des travaux d'audit des flux financiers des fonds publics directement à la Cour des Comptes en tant qu'institution supérieure de contrôle de finances publiques.

2.2 Supervision de l'audit comptable et financier du projet d'Aménagement de Corridors et de Facilitation du Commerce (PACFC)

Le Projet sur financement de la Banque Africaine de Développement (BAD) contribuera à l'amélioration des connectivités de Madagascar avec les pays de la sous-région, en vue de l'accroissement des échanges commerciaux.

Il s'étale sur cinq (5) ans soit de 2019 à 2023 et sera financé par la BAD à hauteur de 109,8 millions d'Unités de Comptes issus des différentes ressources et fonds de la Banque (FAD, FAT, fonds AFIF, OFID etc.).

Conformément à la convention et aux termes de référence, la Cour a procédé au recrutement du cabinet d'audit et à la supervision de l'audit financier et comptable des états financiers du projet pour la période du 1^{er} juin 2019 au 31 décembre 2021.

Concernant le recrutement du cabinet, l'appel d'offre a été ouvert à l'international et un cabinet béninois a été retenu. Toutefois, en raison du contexte sanitaire qui a conduit à la fermeture des frontières, le cabinet ne pouvant se déplacer, a recruté un sous-traitant national pour les activités sur place. A cet effet, la Cour s'est heurtée à des contraintes majeures (fluidité de la communication avec le cabinet, etc..) dans la réalisation de la mission de supervision du fait de (i) l'absence de définition claire des responsabilités entre ces deux cabinets et (ii) de l'absence de réajustement de la méthodologie de travail (canaux et moyens de communication adéquats) compte tenu des contraintes qui prévalaient.

Concernant les travaux du cabinet, la Cour s'est assurée de l'accomplissement des missions et des diligences requises conformément aux termes de référence tout en prenant en compte le contexte général et particulier de la période d'audit. A cet égard, elle tient à soulever l'absence de dispositif d'évaluation de risques et de contrôle interne du projet.

De tout ce qui précède, la Cour des Comptes recommande :

- au Projet et au Cabinet, de bien délimiter et formaliser les attributions du cabinet titulaire et d'éventuel(s) sous-traitant(s) à Madagascar
- au Cabinet d'ajuster la méthodologie de contrôle « prévue sur place et sur pièce » suivant les contraintes spatiales et temporelles notamment l'inventaire d'audit à distance pour le prochain audit ;

- au cabinet d'avisier l'entité audité sur les principaux mécanismes sur lesquels elle doit porter une attention particulière, compte tenu des défaillances et risques identifiés ; et réitère la nécessité de mise en place d'audit interne.

2.3 Supervision des travaux de vérification des Indicateurs du Projet d'Appui de Performance du Secteur Public (PAPSP)

Le Gouvernement de Madagascar a reçu de la Banque Mondiale un Prêt d'un montant équivalent de 40 millions de Dollars Américain pour financer le Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP). Le Projet 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). Le projet est assorti de 13 indicateurs qui sont classés en deux catégories : les indicateurs intermédiaires et les indicateurs liés au décaissement.

La Cour des Comptes a été chargée de la vérification de performance et des atteintes de résultats relative à ce projet PAPSP ainsi que de la vérification des pièces justificatives des dépenses remboursables en vue de déterminer les montants à décaisser par la Banque Mondiale.

Au cours des missions de vérification effectuées au mois de décembre 2020 et janvier 2021, la Cour des comptes a constaté que 7 parmi les 13 indicateurs ont atteint leur valeur cible à la date prévue après restructuration dont quatre sont indicateurs de décaissement.

Il s'agit des indicateurs :

- n°5-« **Modernisation du Système d'Administration Fiscale Intégrée** »,
- n°7-« **Nombre de bureaux de perception dont les contrats/programmes de performance ont fait l'objet d'une évaluation externe** »,
- n°11-« **Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes)** »,
- n° 12-« **Amélioration du recouvrement des recettes par les administrations locales** »,
- n° 13 **Proportion des écoles ciblées par la composante dotée d'un FEFPI opérationnel, planifiant et mettant en œuvre un PEC** »,
- n°15-« **Disponibilité du rapport public de la Cour des Comptes dans les délais impartis** »,
- n°17-« **Débats publics semi-annuels sur la Loi des Finances et sur la performance des agences de perception** ».

En ce qui concerne le décaissement, la part réellement décaissée s'élevait à USD 7 330 407 au titre de l'année 2020.

2.4 Assistance aux pouvoirs publics

Dans une vision de toujours vouloir apporter de la valeur ajoutée impactant sur la vie des citoyens, la Cour des Comptes a la responsabilité de répondre à un environnement changeant, aux défis des sociétés et aux besoins des différents acteurs sans toutefois compromettre leur indépendance

Ces deux dernières années, la saisine de la Cour des Comptes à fin d'avis s'est de plus en plus diversifiée et porte sur plusieurs domaines dont :

- la procédure d'exécution des dépenses publiques relatives aux indemnités d'expropriation suite à la saisine du Ministre auprès de la Présidence en charge des projets présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement (M2PATE) ;
- L'octroi d'indemnités du Personnel Administratif et Technique des universités;

- L'octroi d'indemnités aux membres et au personnel de la Haute Cour Constitutionnelle.

Quant à l'assistance aux Collectivités Territoriales, il s'agit notamment du contrôle des actes budgétaires pour :

- Retard d'adoption du budget primitif 2021 : Commune d'Antsahampano ;
- Défaut d'adoption du budget primitif 2021 dans les délais légaux : Commune rurale de Tangainony ;
- Défaut d'adoption des budgets 2020 dans les délais légaux : Communes rurales d'Antsangasanga et d'Amparihintsokatra ;
- Défaut d'inscription des cotisations sociales CRCM au budget de la commune urbaine de Toamasina ;
- Non inscription des dépenses obligatoires au budget : Commune Rurale de Marivorahona.

III- AUDIT DE SUIVI DE RECOMMANDATIONS

3.1 Audit de suivi des recommandations des audits de l'AUGURE

Les deux audits (technologique et fonctionnel de l'AUGURE, de la chaîne de traitement des données des Ressources Humaines de l'Etat et de la solde jusqu'au paiement) réalisés par la Cour visent à garantir l'efficacité et l'efficience de la Gestion des Ressources Humaines de l'Etat. A ce titre, elle a formulé dans ses rapports, des recommandations dont elle vérifie leur mise en œuvre à l'occasion des audits de suivi. Aussi après restitution avec la Présidence de la République, les parties prenantes ont décidé d'entamer la mission de suivi des recommandations desdits audits.

Etant un audit en milieu informatique, la Cour a adopté l'échelle de LARSEN pour évaluer le degré de mise en œuvre des recommandations tout en se référant à la strate d'un Système d'Information (SI). Conformément aux termes de référence ainsi que les dates de notification des rapports, la Cour des Comptes a constaté que :

- **8,60 %** des recommandations ont été convenablement suivies d'effet ;
- **34,41%** des recommandations n'ont pas été mises en œuvre ;

Comme les recommandations à l'étude ou en cours de mises en œuvre n'étaient pas évaluées de manière précise, le degré de réalisation se situe alors entre 8,60 % et 65.59%¹.

La Cour a constaté que certaines recommandations ont été soit suivies d'effet, soit adaptées selon le contexte, soit mises en œuvre partiellement. Cela étant, celles dont la Cour a jugé d'une importance capitale pour atteindre l'objectif fixé n'ont pas été mises en œuvre voire rejetées.

En effet, si la Cour a recommandé (i) **l'attribution de la Gouvernance du SIGRHE (Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat) à la Primature** et (ii) **la désignation d'un chef de projet**, aucune activité en ce sens n'a été réalisée ni même en étude. De plus, la recommandation consistant à **arrêter tout développement d'application a été rejetée au profit d'une version AUGURE 2 développée en Mars 2020 et lancée le 10 décembre 2020.**

¹ 65.59%¹ = 100% - 34.41%

Il y a lieu de rappeler que toutes les recommandations de la Cour sont des prérequis pour obtenir une application mature et la déficience dans leurs mises en œuvre risque que les hémorragies financières ne soient maîtrisées voire perdurent.

Ainsi, la Cour réitère ses recommandations antérieures non mises en œuvre (sécurité, mesures d'accompagnement, apurement des données, formation etc.) mais surtout alerte le Gouvernement et toutes les parties prenantes impliquées pour les actions urgentes que sont de définir une cadre stratégique et méthodologique pertinente, une gouvernance d'un système SIGRHE réaliste, un plan d'action clair pour toute migration vers une autre application.

3.2 Situation de recommandations dans le cadre de contrôle de l'exécution de la Loi des Finances (PLR)

Pour les exercices 2014-2018, la Cour des Comptes a formulé au total 65 recommandations. Sur les 9 recommandations formulées au titre de l'année 2014, quatre (4) ont été suivies en 2016, soit un taux de 44%. Ce taux a baissé pour les recommandations de 2015 exécutées en 2017. Néanmoins, un effort a été observé en 2018 pour la mise en œuvre des recommandations de 2016.

49 % des recommandations portent sur le budget Général de l'État- Cadre I- et le taux de réalisation est de 14%.

Pour les recommandations émises en 2017 et 2018 notifiées respectivement en 2019 et 2020, le suivi n'est pas encore effectué étant donné que les PLR 2019 et 2020 ne sont pas encore transmis à la Cour.

IV- ACTIVITES JURIDICTIONNELLES

Les irrégularités observées par la juridiction financière en matière de contrôle juridictionnel sont regroupées en deux grandes catégories :

- Non application des lois et règlements concernant les dépenses publiques :
 - Non respect de l'ordre séquentiel des pièces de marché public lancé par la région Vakinankaratra ;
 - Non respect de la séquence d'exécution des marchés publics effectués par la Commune Urbaine Antalaha ;
 - Absence de capacité juridique d'un prestataire d'un marché payé par la Commune Urbaine de Toamasina.
- Paiement irrégulier :
 - Paiement irrégulier d'indemnités de responsabilité du trésorier de la Commune rurale d'Antanifotsy ;
 - Paiement irrégulier des remises aux auxiliaires du percepteur de recettes de la Commune Urbaine de Mandritsara ;
 - Paiement indu d'indemnités de mission du régisseur de recettes de la Commune Urbaine d'Antalaha ;
 - Paiement d'indemnités non prévues par les lois et règlements au comptable de la Commune urbaine de Nosy Varika ;
 - Cumul d'indemnités perçues par les membres du bureau exécutif de la Commune Urbaine de Mandritsara ;
 - Paiement indu d'indemnités de session des conseillers de la Commune Urbaine de Mandritsara ;
 - Surnombre de conseillers techniques auprès de la Région Sofia.



SOMMAIRE

TITRE I- CONTROLE DU SERVICE PUBLIC

Chapitre I- Audit de l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication (ARTEC)

Chapitre II - Audit de conformité de la collecte, de la répartition et des transferts de recette minière non fiscales aux Collectivités Territoriales Décentralisées ainsi que de la prise en charge et de l'affectation effective par ces collectivités.

TITRE II - MISSIONS D'ASSISTANCE

Chapitre I- Audit des flux financiers du don du programme d'appui à la compétitivité économique. (PACE)-

Chapitre II - Supervision de l'audit comptable et financier du Projet d'Aménagement du Corridor et de facilitation du commerce. (PACFC)

Chapitre III - Supervision des travaux de vérification des Indicateurs du Projet d'Appui de Performance du Secteur Public. (PAPSP)

Chapitre IV - Assistance aux pouvoirs publics

TITRE III - SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Chapitre I: Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit fonctionnel et technologique de l'Augure ainsi que de l'audit de la chaîne de traitement des données sur les ressources humaines de l'État et la solde jusqu'au paiement.

Chapitre II - Situation de recommandations dans le cadre de contrôle de l'exécution de la Loi des Finances (PLR)

TITRE IV - ACTIVITES JURIDICTIONNELLES

INTRODUCTION

Préalable indispensable au développement économique et social, la bonne gouvernance des finances publiques requiert que certaines conditions soient satisfaites. La redevabilité et la transparence, à l'égard du citoyen, quant à l'usage des fonds publics sont autant de facteurs qui concourent à la réalisation de cet objectif. Désormais, le public est de plus en plus exigeant et demande l'accès aux informations concernant la définition et le partage des responsabilités ainsi que sur la régularité des finances publiques au regard des normes juridiques.

La Cour des Comptes, à travers son rapport public, contribue activement à informer les citoyens de l'utilisation des deniers publics. En matière de rapport public, l'étendue de sa compétence est consacrée par quelques textes fondamentaux. Ainsi, en vertu de l'article 93 de la Constitution : « *La Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement (é). Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.* »

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

En outre, selon l'article 425 de ladite loi organique, le rapport public de la Cour des Comptes porte à la fois sur les services, organismes et entreprises directement contrôlés par elle et sur les Collectivités territoriales, Etablissements, Sociétés, Groupements et Organismes qui relèvent de la compétence des Tribunaux Financiers. A cet effet, les résultats des différents contrôles, matérialisés par des observations et des recommandations, effectués par la Cour des Comptes et les Tribunaux Financiers au cours de l'année 2021 sont insérés dans le présent rapport public.

Il est à souligner cependant que le contexte sanitaire dû à la COVID-19 a impacté sur la réalisation des activités de la Cour. Les différentes contraintes ont considérablement limité les travaux des auditeurs aussi bien lors des descentes au niveau des organismes publics que dans l'obtention de certains documents nécessaires au contrôle.

Ainsi, le Rapport Public 2021 se divise comme suit:

- Titre I- Contrôle des services publics
- Titre II - Mission d'assistance
- Titre III - Suivi des recommandations
- Titre IV - Activités juridictionnelles

TITRE I

CONTROLE DES SERVICES PUBLICS

CHAPITRE I. AUDIT DE L'AUTORITE DE REGULATION DES TECHNOLOGIES DE COMMUNICATION (ARTEC)

L'Autorité de Régulation des Technologies de Communication de Madagascar (ARTEC) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créé par le Décret modifié n°2006-213 du 21 mars 2006².

La mission de l'ARTEC est cruciale pour s'assurer que le secteur des télécommunications soit un « *facteur clé de succès dans tous les secteurs de l'économie*³ ». En effet, les technologies de communication constituent aujourd'hui un support incontournable pour l'économie dans des domaines aussi divers que l'internet, la télécommunication filaire ou mobile, ou encore la transmission télévisuelle ou radiodiffusée, vecteurs essentiels de la communication de l'information et supports marketing importants.

Dans ce cadre, une partie des gains potentiels de productivité et de compétitivité des entreprises reposent sur l'efficacité et la fiabilité des systèmes de télécommunication. Ces systèmes contribuent également à améliorer l'attractivité des pays aux yeux des investisseurs étrangers.

De même, les technologies de télécommunication concourent à désenclaver différentes parties du territoire national et à rapprocher différents points du globe. En conséquence, développer les réseaux et services de télécommunication et favoriser l'accès à des services de qualité à un prix accessible présentent un intérêt manifeste pour Madagascar. Or, le coût des produits en termes de communication à Madagascar est encore élevé.

C'est ainsi que la Cour des Comptes a effectué un audit sur l'ARTEC pour les gestions 2016 à 2020.

Il convient de signaler que l'OMERT ou Office Malgache d'Études et de Régulation des Télécommunications, précurseur de l'actuelle Autorité de Régulation, a été créé par les dispositions de l'article 25 de la loi n°96-037 du 27 janvier 1997 portant Réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications. L'ARTEC remplace l'OMERT comme organe de régulation.

Conformément aux dispositions de l'article 27 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 précité, « *L'ARTEC est chargée de collecter les montants prélevés à partir des redevances et diverses taxes de régulation. Elle affecte, ensuite et intégralement, la partie qui constitue le fonds destiné au développement des télécommunications et des TIC à un organisme créé à cette fin au sein de l'ARTEC et qui en assure la gestion* ».

A ce jour, ledit organisme n'est pas encore créé si bien que l'ARTEC gère à la fois son propre budget et le Fonds destiné au Développement des télécommunications et des TIC (FDTIC).

² Décret modifié n°2006-213 du 21 mars 2006² instituant l'Autorité de Régulation des Technologies de Communication de Madagascar.

³ Exposé des motifs de la Loi n°96-037 du 27 janvier 1997 portant Réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications

Le FDTIC constitue une ressource financière destinée à mettre en œuvre la politique de l'État dans le domaine de la télécommunication et TIC selon la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 portant refonte de la Loi n°96-034 du 27 janvier 1997 portant Réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications.

En effet, l'article 23 alinéa premier de ladite loi dispose que : « *Le ministre de tutelle chargé des télécommunications et TIC se dote de moyens et ressources appropriés pour élaborer la politique sectorielle de l'État en matière de télécommunication ...* » et alinéa 4 que: « *Le Ministre de tutelle veille à ce qu'un fonds destiné au développement des télécommunications et TIC en général soit collecté et géré en faveur de la politique du secteur* ».

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

Outre les textes législatifs et réglementaires qui régissent la Cour des Comptes, l'audit a été réalisé conformément aux normes internationales établies par les Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques.

I. LA GESTION DE L'ARTEC

1. 1. Sur l'indépendance de l'ARTEC

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

a) Nomination du Président du Conseil d'Administration de l'ARTEC

Un administrateur de l'ARTEC a été nommé en qualité de représentant du Ministère chargé des postes et des télécommunications suivant décret n°2019-286 du 07 mars 2019 abrogeant le décret n° 2018-111 du 06 septembre 2019 portant nomination des membres du Conseil d'Administration de l'ARTEC . De même, le Décret n°2019-1509 du 07 août 2019⁴ a constaté son élection en tant que Président du Conseil d'Administration (PCA) de l'ARTEC.

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

b) Nomination d'administrateur de l'ARTEC

Suivant les dispositions de l'article 26 (2) de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 précitée, « *Le conseil d'administration est composé de sept membres. Ces membres sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres. Au moins quatre (4) membres du Conseil d'Administration sont choisis dans le secteur privé sans lien contractuel avec la fonction publique ou avec le secteur des télécommunications et TIC, en raison de leur compétence en matière financière, économique ou juridique* ». Cette disposition est rappelée par le Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 sus-évoqué.

⁴ Décret n° 2019-1509 du 07 Aout 2019 constatant l'élection du Président du CA de l'ARTEC de Madagascar.

Le Décret n°2018-1119 du 06 septembre 2018 portant nomination des membres du Conseil d'Administration a nommé comme administrateurs trois (03) représentants du secteur privé et trois (03) représentants du secteur public (Ministère chargé des postes et des télécommunications, Ministère de l'Économie et des Finances, Ministère de la Justice).

L'un des Administrateurs a été nommé par le Décret susmentionné, sans préciser sa qualité. Or, il s'avère que lors du Conseil des Ministres du 12 juillet 2018, ce dernier a été nommé Secrétaire Général du Ministère chargé des postes et télécommunications et relève donc du secteur public.

Puisque 03 représentants du secteur public ont été nommés, le dernier administrateur restant aurait dû être un représentant du secteur privé.

En conséquence, la Cour recommande au Ministère chargé des postes et des télécommunications :

- d'harmoniser les dispositions réglementaires non-conformes aux prescriptions légales, notamment en matière de nomination du PCA ;
- de veiller au respect des dispositions légales et réglementaires dans la procédure de nomination des administrateurs notamment celles de l'article 26 (2) de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005.

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

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

La prise en charge des dépenses de fonctionnement du Ministère de tutelle technique par l'ARTEC, d'un montant moyen de 1,7 milliards Ariary par an de 2018 à 2020, et des contributions au Budget Annexe des Postes et des Télécommunications ne correspond pas aux missions et attributions de l'Autorité de régulation définies par l'article 34 de la Loi n°2005-023 et les articles 27 et 28 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006.

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

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

Ce principe est notamment rappelé par les dispositions de l'article 32 de la Loi n°2018-037 du 08 février 2019 fixant les principes régissant les établissements publics ainsi que les règles de

création de catégories d'établissements publics qui prescrivent que « *Les charges de l'Etablissement Public sont constituées des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement, lesquelles doivent cadrer avec la mission dévolue à l'établissement (é)* ».

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

De tout ce qui précède, les dépenses réalisées au profit du Ministère chargé des postes et des télécommunications vont entraver le bon fonctionnement de l'ARTEC.

En outre, ces ponctions effectuées sur les ressources de l'Autorité de régulation diminuent les revenus disponibles pour l'accomplissement de ses missions. Et Il ressort des entretiens réalisés avec les responsables de l'ARTEC que celle-ci n'arrive pas à couvrir l'ensemble des missions qui lui sont dévolues.

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

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

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

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

TABLEAU N° 1- EXEMPLE DE DEPENSES DU MINISTERE CHARGE DES POSTES ET DES TELECOMMUNICATIONS PRISES EN CHARGE PAR LÔARTEC DE 2019 A 2020

(En Ariary)

Compte	Libellé compte	Loi des Finances Initiale (LFI)			Loi des Finances Rectificative (LFR)			Montant
		Date LFI	Date Arrêté ouverture des crédits - LFI	Date opération	Date LFR	Date Arrêté ouverture des crédits - LFR	Date opération	
65632	SA : Carburants MPTDN	26-déc.-18	31-déc.-18	14-mars-19				20 000 000,00
65637	SA : Frais de déplacement MPTDN	26-déc.-18	31-déc.-18	10-avr.-19				3 373 000,00
65631	SA : Autres appro MPTDN	26-déc.-18	31-déc.-18	12-avr.-19				20 200 000,00
65638	SA : Frais de déplacement MPTDN				28-mai-19	31-mai-19	16-juil.-19	14 079 150,00
65638	SA : Frais de déplacement MPTDN				28-mai-19	31-mai-19	16-juil.-19	27 312 000,00
65637	SA : Frais de déplacement MPTDN				28-mai-19	31-mai-19	08-août-19	13 272 732,50
65632	SA : Carburants MPTDN				28-mai-19	31-mai-19	31-oct.-19	36 000 000,00
65637	SA : Frais de déplacement MPTDN				28-mai-19	31-mai-19	18-nov.-19	13 112 000,00
65636	SA : Publicités MPTDN				28-mai-19	31-mai-19	22-nov.-19	198 700 000,00
65637	SA : Frais de déplacement MPTDN				28-mai-19	31-mai-19	3-déc.-19	39 227 545,60
65639	SA : Autres charges sociales MPTDN				28-mai-19	31-mai-19	6-déc.-19	138 558 980,00
65632	SA : Carburants MPTDN				28-mai-19	31-mai-19	19-déc.-19	36 000 000,00
65633	SA : Entretien & réparation MPTDN				28-mai-19	31-mai-19	27-déc.-19	102 479 431,20
65639	SA : Autres charges sociales MPTDN				28-mai-19	31-mai-19	27-déc.-19	12 997 600,00
Sous-Total Dépenses 2019								675 312 439,30
65637	SA : Frais de déplacement MPTDN	23-déc.-19	10-janv.-20	11-mars-20				1 751 600,00
65638	SA : Frais de déplacement MPTDN	23-déc.-19	10-janv.-20	04-mai-20				2 400 000,00
65632	SA : Carburants MPTDN	23-déc.-19	10-janv.-20	19-mai-20				200 000 000,00
65636	SA : Publicités MPTDN	23-déc.-19	10-janv.-20	3-juil.-20				1 543 750,00
65638	SA : Frais de déplacement MPTDN				14-juil.-20	22-juil.-20	23-juil.-20	11 340 000,00
65639	SA : Autres charges sociales MPTDN				14-juil.-20	22-juil.-20	23-juil.-20	3 660 000,00
65639	SA : Autres charges sociales MPTDN				14-juil.-20	22-juil.-20	23-juil.-20	1 053 000,00
65639	SA : Autres charges sociales MPTDN				14-juil.-20	22-juil.-20	14-août-20	2 690 000,00
65639	SA : Autres charges sociales MPTDN				14-juil.-20	22-juil.-20	8-sept.-20	2 855 000,00
65636	SA : Publicités MPTDN				14-juil.-20	22-juil.-20	9-sept.-20	2 100 000,00
65639	SA : Autres charges sociales MPTDN				14-juil.-20	22-juil.-20	16-nov.-20	1 000 000,00

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

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

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

Il en résulte que, aux termes de ces dispositions, la prise en charge des dépenses du Ministère chargé des postes et des télécommunications par l'ARTEC est limitée dans le temps, c'est-à-dire jusqu'à la prise en charge par le Budget Général de l'Etat du Budget du Ministère de tutelle technique.

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

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

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

des Finances initiale ou rectificative. Et les Ministères et Institutions peuvent engager, liquider et ordonnancer leurs dépenses après ce délai.

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

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

Dès lors, la Cour recommande au Ministère chargé des postes et des télécommunications et à l'ARTEC d'harmoniser les dispositions de l'article 34 du Décret n°2006-213 du 21 Mars 2006 avec les Lois et règlements relatifs au secteur Télécommunication, aux finances publiques et aux Etablissements Publics, notamment avec les dispositions susmentionnées de l'article 32 de la Loi n°2018-037 du 08 février 2019 afin de s'assurer de la conformité des dépenses de l'ARTEC par rapport aux lois et règlements ainsi qu'à ses missions.

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

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

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

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

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

Or seul, le comptable public est autorisé à manier des fonds et à mouvoir les comptes de disponibilités suivant les dispositions de l'article 12 du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant RGCEBOP: « Les comptes publics sont chargés : de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recette qui leur sont remis par les ordonnateurs, (é), du contrôle et du paiement des dépenses : soit sur ordre émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu

des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions qui leur sont signifiées, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités (é) ».

Cette situation est due principalement à l'absence d'un agent comptable au sein de l'établissement. Depuis 2016, des discussions entre les différentes entités concernées (ARTEC, Ministère chargé des postes et des télécommunications et Direction de Comptabilité Publique) ont été entamées sur ce sujet mais jusqu'à ce jour, aucune décision n'a été prise. En conséquence, l'immixtion dans la fonction du comptable public est un élément constitutif de gestion de fait.

Ainsi, il est recommandé, au Ministère chargé des postes et des télécommunications,

- d'activer la réforme des textes sur le secteur de la télécommunication pour une conformité avec les textes des finances publiques et des Etablissements Publics Nationaux en vue de la nomination d'un agent comptable.
- de mettre en place un Agent comptable afin de s'assurer de la séparation de fonction d'ordonnateur et de comptable public.

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

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

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

Toutefois, les responsables de l'Agence ont expliqué qu'il n'y avait pas expressément d'acte de nomination de GAC.

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

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

1. 3. Sur la gestion budgétaire et financière

1.3.1. Défaillance dans la collecte des recettes

a) Liste non exhaustive des opérateurs existants dans le secteur de télécommunication

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

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

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

Sur plus de 1000 opérateurs⁵ enregistrés dans le secteur, environ 39% seulement font des déclarations au niveau de l'ARTEC et ont des dossiers enregistrés. Cette situation est surtout observée pour les opérateurs classifiés dans le régime de déclaration et le régime libre.

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

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

b) Absence de dispositif de contrôle des chiffres d'affaires déclarés par les opérateurs

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

⁵ Données INSTAT

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

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

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

Lors de la réunion de clôture, il a été également soulevé que la vérification des chiffres d'affaires ne peut quasiment se faire qu'en collaborant avec d'autres entités, surtout pour le cas des opérateurs sous le régime de déclaration et le régime libre où les déclarations de ventes ne doivent pas obligatoirement être certifiées par des commissaires aux comptes.

c) Faiblesse de recouvrement des recettes collectées par l'ARTEC

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

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

TABLEAU N° 2- SITUATION DES RESTES A RECOUVRER DE 2016 A 2020

(En Ariary)

RUBRIQUES	2016	2017	2018	2019	2020
TAXES DE REGULATION					
a. Régime licence	12 128 271 052,62	15 443 340 147,98	23 109 984 940,12	16 389 880 680,17	27 884 001 761,20
b. Régime déclaration	41 330 233,30	40 571 425,87	309 860 547,85	401 272 685,23	4 078 477 089,24
c. Régime libre	284 021 038,24	396 923 991,01	946 849 573,66	4 300 371 355,30	1 025 837 767,08
DROITS, TAXES ET REDEVANCES D'UTILISATION DES FREQUENCES					
a. Opérateurs de licence	13 929 283 025,25	14 995 558 975,25	16 306 120 325,25	13 396 858 462,04	19 067 906 575,24
b. Autres qu'opérateurs de licence	2 721 274 746,32	3 150 072 828,44	3 181 382 091,03	2 992 500 795,01	3 051 858 810,46
TOTAL	29 104 180 095,73	34 026 467 368,55	43 854 197 477,91	37 480 883 977,75	55 108 082 003,22
Variation des restes à recouvrer / an		17%	29%	-15%	47%
Hausse des restes à recouvrer 2016-2020		89%			

Sources : ARTEC, Cour des Comptes

Il appert de ce tableau qu'en 2016, le montant des créances était de 29 milliards Ariary pour atteindre les 55 milliards Ariary en 2020, soit une augmentation d'environ 89% en cinq (05) ans.

Les créances les plus importantes concernent les taxes de régulation et les redevances d'utilisation des fréquences des opérateurs sous le régime de licence avec une moyenne de 87% des créances totales, dû notamment aux montants à payer par ces derniers qui sont plus élevés par rapport aux autres régimes. De plus, la majorité des créances de l'entité sont âgées de plus de trois mois⁶.

Il est à noter que cette défaillance de recouvrement résulte essentiellement de :

- l'absence de procédure de recouvrement et suivi de paiement avant 2020 au sein de l'entité ;
- l'insuffisance du personnel de recouvrement : malgré la mise en place du Service de Redevances et Taxes (SRT), les agents chargés de recouvrement sont apparemment insuffisants car le service n'est composé que de cinq (05) personnes ;
- la faiblesse des sanctions et pénalités prononcées envers les opérateurs malgré les dispositions de l'article 6 du Décret n°2006-202 susmentionné qui disposent que : *"Tout retard en matière de déclaration ou de paiement est passible d'une pénalité de dix pour cent (10%) du montant de la taxe auquel elle est appliquée. En cas de retard d'une durée supérieure à trois mois, les sanctions prévues à l'article 40 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 sont appliquées"*.

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

⁶ Balance âgée collectée auprès de l'ARTEC au mois de juin 2021

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

- ***renforcer la sensibilisation des opérateurs sur les déclarations d'activités, les déclarations exactes des chiffres d'affaires et le paiement des redevances et taxes ;***
- ***renforcer la collaboration avec les organismes pouvant avoir des informations sur le secteur afin d'assurer le suivi des opérateurs ;***
- ***formaliser la collaboration avec la Direction Générale des Impôts afin d'assurer de la véracité des chiffres d'affaires déclarés ;***
- ***prévoir dans les projets de textes des dispositions relatives aux sanctions strictes en cas de non-déclaration par les opérateurs ;***
- ***renforcer les actions de recouvrement au sein de l'entité ;***
- ***revoir l'application des sanctions en cas de non-paiement pour inciter les opérateurs à payer les redevances et taxes***

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

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

Au vu du rapport d'activités 2018 de l'ARTEC, la Cour a cependant constaté que le quitus de la comptabilité des matières pour l'exercice 2015 n'a été obtenu qu'en 2018 et que celles de 2016 et 2017 sont en cours de délivrance.

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

TABLEAU N° 3-DEPENSES RELATIVES A L'ACQUISITION DE MATERIELS ET MOBILIERS, GESTIONS 2017 A 2020

(En Ariary)

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

Sources : ARTEC et Pièces de dépenses et listes de contrats

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

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

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

Au vu de la liste des contrats de l'ARTEC durant la période du 01 Janvier 2016 au 26 Janvier 2021, les prestations fournies par l'un des fournisseurs habituels de l'Autorité de régulation en 2017 et 2018 s'élèvent à un montant total de 362.843.590 Ariary, comme le récapitule le tableau qui suit :

TABLEAU N° 4- LISTE DES MARCHES ATTRIBUÉS A UN FOURNISSEUR DE L'ARTEC

(en Ariary)

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

Sources : Liste des contrats ARTEC de 2016 à 2020

Au vu des Décrets de nomination des membres du Conseil d'Administration de l'ARTEC, ledit fournisseur a été nommé administrateur par le Décret n°2014-1685 du 29 octobre 2014, au titre de représentant du Ministère de tutelle technique. Son mandat en tant qu'administrateur a été abrogé par le Décret n°2018-1119 du 06 septembre 2018.

De même, suivant le Procès-verbal de réunion du Conseil d'Administration n°2016/04-ARTEC/CA/PV du 27 avril 2016, il a été nommé membre de la Commission spéciale d'examen des marchés pour une durée d'une année.

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

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

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

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

Ces irrégularités pourraient également exposer le personnel de l'ARTEC et du Conseil d'Administration à des sanctions pénales liées à des faits de conflit d'intérêt visé par l'article 182 du Code pénal.⁷

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

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

1. 4. Sur la mission de régulation

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

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

Tous les opérateurs ayant obtenu la licence doivent respecter leur cahier des charges. L'Agence de Régulation « est chargée de (é) de veiller à l'exécution » de ces derniers⁸. En résumé, les clauses du cahier des charges portent notamment sur : la zone de couverture, la capacité du réseau et la qualité du service, la conformité du réseau aux normes techniques établies par l'Agence de Régulation, le respect des conditions réglementaires visant à assurer une concurrence libre et loyale, l'interconnexion du réseau aux autres réseaux, les modalités à suivre pour toute modification des clauses⁹ et les manquements auxdites clauses concernent notamment les cas ci-après : fausses déclarations financières (é) ; manquement aux obligations de couverture et d'interconnexion ; manquement aux obligations tarifaires ; manquement aux obligations de viabilité financière ; refus de fournir des informations relatives à l'activité sous licence ou d'autoriser la visite des sites à des agents habilités¹⁰.

⁷ Art. 182 (Loi n° 2004-030 du 9.09.04) i « Du conflit d'intérêt Un conflit d'intérêt survient lorsque les intérêts privés d'un agent public ou de toute autorité publique coïncident avec l'intérêt public et sont susceptibles d'influencer l'exercice des devoirs officiels. Tout conflit d'intérêt doit être immédiatement déclaré auprès de l'autorité hiérarchique. Le non respect de cette obligation sera passible d'un emprisonnement de 6 mois à deux ans et d'une amende de 100 000 Ariary à 10 000 000 Ariary ou de l'une de ces deux peines seulement. »

⁸ Article 34. i) de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005

⁹ Article 8 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005

¹⁰ Article 39 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005

Il a été constaté qu'une grande partie du contrôle effectué auprès des opérateurs est réalisée à partir de leurs propres déclarations. Ce qui rend le contrôle insuffisant voire inopérant car rien ne garantit la fiabilité de ces déclarations.

En outre, la loi sur le secteur prévoit l'existence de sanctions. *« En cas de fausses déclarations financières destinées à augmenter de façon artificielle les investissements ou les charges d'exploitation : sanction pécuniaire de 20 pour cent du montant surévalué ; manquement aux obligations de couverture et d'interconnexion ; - manquement aux obligations tarifaires : sanction pécuniaire destinée à limiter les résultats financiers au niveau qu'ils auraient atteint si les obligations tarifaires avaient été respectées. Pour le non-respect de ces clauses, l'opérateur défaillant est soumis aux sanctions suivantes : sanction pécuniaire, suspension, réduction de la durée ou révocation de la licence et/ou interdiction d'établir ou d'exploiter des réseaux ou de fournir des services de télécommunications et TIC sur le territoire national¹¹ »*. Mais il s'avère que l'Agence n'a pas encore prononcé de sanction envers un opérateur.

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

Cette insuffisance du suivi des cahiers des charges risque d'entacher la qualité du service offert aux consommateurs. Or, parmi les objectifs de la politique malgache en matière de télécommunications et TIC se trouvent, entre autres : *« (é) une amélioration réelle de la qualité des services »* ainsi que *« l'accès universel et la baisse des coûts »¹²*.

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

1.4.2. Non création de l'organe chargé du règlement des différends

Un organe *« chargé de traiter les différends entre des opérateurs, entre l'agence et les opérateurs ainsi que les poursuites pénales »* doit être créé au sein de l'entité, conformément à l'article 24 du décret cité ci-dessus *« La Direction Générale établira un manuel de procédures accessible au public dans les quatre mois qui suivent sa mise en place. »¹³*

Il apparaît que l'organe n'existe pas dans l'organigramme actuel de l'ARTEC. Les responsables ont confirmé son inexistence au sein de l'entité. Ces derniers avancent comme cause l'attente de nouveaux textes ou l'existence de Note proscrivant le recrutement d'agents au sein des organismes publics¹⁴.

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

¹¹ Article 39 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005

¹² Article 5 de la Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005

¹³ Art 24 Décret 2006-213 du 21 mars 2006

¹⁴ Entretien avec le Directeur Général le 21 juin 2021

TABLEAU N° 5-STATISTIQUE DES PLAINTES DES OPERATEURS

ANNEE	AIRTEL	BLUELINE	GTM15	GULFSAT	ORANGE	TELMA	TOTAL
2016	1			2	2	1	6
2017	2	1	3	1	2	1	10
2018	1				5		6
2019	1				2	1	4
2020				2	2	3	7
2021			3		2	3	8
TOTAL	5	1	6	5	15	9	41

Source : ARTEC

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

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

Le contrôle du spectre de fréquences¹⁶ fait partie des missions de l'ARTEC. Il consiste à vérifier la correspondance de l'utilisation des différentes bandes radioélectriques par les utilisateurs avec l'autorisation octroyée par l'Agence et de localiser et résoudre les problèmes d'interférence et de brouillage.

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

Selon les normes UIT¹⁸ (Union internationale des télécommunications) dans les recommandations UIT-R SM 1392-1 sur le Cahier de charges principal d'une station de contrôle du spectre pour les pays en développement (1999-2000), « Pour recueillir des données relatives à l'occupation du spectre, (é), il est essentiel de procéder à des mesures périodiques. Ces mesures sont en principe exécutées automatiquement. (é) ».

Dans cette optique, les opérations de mesures et de contrôle techniques des fréquences sont effectuées par les stations de contrôle qui « (é) peuvent être fixes, transportables ou mobiles et il est utile de disposer d'un certain nombre de stations de chacun de ces types dans un système national informatisé. (é) Les stations de contrôle peuvent être surveillées à distance

¹⁵ Groupement des Télécommunications de Madagascar regroupant Airtel, Orange et Telma

¹⁶ Ensemble de bandes de fréquence radioélectriques (art. 1 du décret n°99-228 du 24 mars 1999 portant réglementation et gestion des fréquences et des bandes de fréquences radioélectriques.

¹⁷ Note d'organisation n° 2019/492 –ARTEC/DG du 27/08/2019.

¹⁸ L'UIT (International Telecommunication Union) est une agence spécialisée des Nations unies qui coordonne à l'échelle mondiale l'utilisation du spectre des fréquences. L'UIT émet des recommandations que les autorités nationales appliquent au sein de leurs juridictions respectives.

à partir d'un poste de travail situé dans un centre de contrôle du spectre, au centre de gestion du spectre, dans un centre de commande local (é)»¹⁹.

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

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

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

TABLEAU N° 6-DEPENSES RELATIVES AUX STATIONS DE CONTROLE FIXES SUR LES GESTIONS SOUS REVUE

(en Ariary)

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

Sources : ARTEC- Liste des marchés 2017-2020

¹⁹ Recommandations UIT-R SM 1537 relative à l'Automatisation et intégration de système de contrôle du spectre avec la gestion automatisée du spectre (2001).

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

Lors des visites des stations de contrôle fixes d'Ambohimailala et d'Ambatomiravavy, l'équipe de la Cour a effectivement relevé que lesdits sites ne sont pas fonctionnels car ils ont été mis en arrêt et doivent être actionnés par les techniciens pour être opérationnels. Selon les techniciens de l'ARTEC, les problèmes techniques et de délestages sont à l'origine du non-fonctionnalité en permanence des stations de contrôle fixes. Et dans un souci de sécurité et de prévention, les stations sont mises en arrêt pour éviter tous dégâts éventuels sur les équipements.

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



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

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

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

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

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

2.1. Sur l'organisation du FDTIC

2.1.1. -Inexistence de l'organisme chargé de la gestion du fonds

Conformément aux dispositions de l'article 27 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 modifié par le Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007, « *L'ARTEC est chargée de collecter les montants prélevés à partir des redevances et diverses taxes de régulation. Elle affecte, ensuite et intégralement, la partie qui constitue le fonds destiné au développement des télécommunications et des TIC à un organisme créé à cette fin au sein de l'ARTEC et qui en assure la gestion.* »

De plus, aux termes de l'article 36 al.2 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006 susmentionné : « *Dès sa mise en place, l'ARTEC succède de droit à l'OMERT dans la gestion de ce Fonds jusqu'à la création de l'organisme chargé de le gérer* ». Cet organisme n'étant actuellement pas encore créé, les fonds sont gérés par l'ARTEC.

Or le Décret n° 2006-616 du 22 août 2006 modifié par le Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007, portant modalités de mise en œuvre et du financement de l'accès aux services de télécommunications et TIC dispose en son article 20 que : « *Le Ministre chargé des Télécommunications et TIC peut décider de l'usage du Fonds* ».

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

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

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

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

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

Il convient de noter que le Décret n°2006-616 modifié par le Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007 portant modalités de mise en œuvre et de financement de l'accès aux services de télécommunication et TIC qui régit le fonds ne fait pas état des règles de procédures à observer dans la gestion du fonds et la pratique dévoile que les opérations liées au FDTIC ne suivent pas les règles de la comptabilité publique conformément à l'article 2 du décret n°

2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics (RGCEBOP) disposant que : « *La comptabilité Publique est applicable : 1° à l'Etat (é) ; aux Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial* ».

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

- Le Ministre chargé des postes et des télécommunications envoie par bordereau d'envoi les pièces relatives aux dépenses ;
- L'assistant du Directeur Administratif et Financier vérifie les pièces exigées et établit l'ordre de virement (OV) ;
- Le DAF vérifie la disponibilité des fonds et envoie l'OV au DG pour signature.

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

Or, en matière de contrôle, l'ARTEC en tant que responsable de décaissement, se limite à la vérification des pièces produites par le Ministre chargé des postes et des télécommunications : Décision, ordre de service, ordre de paiement, facture avec mention « bon à payer ». D'où une incohérence entre l'engagement de l'ARTEC dans la signature de l'ordre de virement et son incapacité à vérifier au-delà des pièces remises par le Ministère chargé des postes et des télécommunications et une situation de gestion de fait en ce sens que le DG de l'ARTEC n'a pas qualité de comptable public.

Par ailleurs, selon l'article 5 dudit Décret : « La loi de finances, ou le budget, est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics ». Cependant il a été relevé que les activités financées par le FDTIC ne font pas l'objet d'une budgétisation.

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

2.2. Sur la contribution au Fonds :

Non contribution de tous les opérateurs concernés au FDTIC

L'article 7 du Décret n°2006-616 du 22 août 2006 dispose que : « *Contributeur au Fonds : (é) (b) l'ensemble des propriétaires de réseaux titulaires de licences et prestataires de services de télécommunication, qui versent chaque année une contribution constituée par un pourcentage de leur chiffre d'affaires hors taxes comptabilisé, et généré par l'exploitation de réseaux ou services de Télécommunication ouverts au public* ». « (...) 3. La contribution des

opérateurs est recouvrée par l'OMERT, pour ce faire, la procédure à appliquer est identique à celle de la taxe de régulation ».

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

TABLEAU N° 7-CONTRIBUTION AU FDTIC DE 2016 A 2020

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

Sources : ARTEC, calcul de la Cour

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

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

Aussi, est-il recommandé :

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

2.3. Sur l'utilisation du Fonds

2.3.1. Inéligibilité de certaines dépenses

L'article 7 du Décret n° 2006-616 du 22 août 2006 modifié par le Décret n°2007-031 du 30 janvier 2007 qui dispose que: « *é il est créé un Fonds de développement des Télécommunications et TIC, dont l'objet est de contribuer au financement du développement des télécommunications et TIC, ainsi que du désenclavement des Zones non desservies par extension de la desserte en télécommunications et TIC. Dans le cas de développement, le Fonds peut être utilisé pour la mise en place d'infrastructures et services des*

télécommunications et TIC, pour l'étude et le développement de services, correspondants aux axes stratégiques (é). Dans le cas de désenclavement des Zones non desservies, le Fonds financera le projet de télécommunications et TIC...Le Fonds supporte, dans la mesure de ses disponibilités, les frais encourus par l'OMERT pour l'étude et la sélection des opérateurs qui assureront les dessertes nouvelles, ainsi que les concours financiers nécessaires pour assurer ces dessertes ».

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

TABLEAU N° 8- DEPENSES ESTIMEES INELIGIBLES AUX FDTIC

DATE	DEPENSES	MONTANT
13/04/2018	Souscription de 50 abonnements Canal+ pour 12 mois pour le Ministère des Postes, des Télécommunications et du Développement Numérique.	32.500.260 Ariary
26/09/2018	CITRANS : Travaux de réhabilitation bâtiment	115 800 000 Ariary
	Travaux de réhabilitation infrastructure connexe	306 325 000 Ariary
	Prestation de communications	35 880 000 Ariary
26/10/2018	Loyer du 1 ^{er} mai 2018 au 1 ^{er} mai 2019 en faveur de la Société Madagascar Etude et Concept	180 000 000 Ariary
19/07/2018	Frais de mission (Atelier sur les Cyber stratégies, les Cyber législation et la mise en place de CERT Nationaux à Addis Abeba) : perdiem, frais d'hébergement, frais de déplacement local	9570 dollars
27/08/2018	ROGERS AVIATION Frais de transport agents MPTDN	2 666 600 Ariary
28/08/2018	M MAHARANTE JEAN DE DIEU participation au congrès extraordinaire de l'union postale universelle à Addis Abeba	14 379 821 Ariary
26/10/2018	M MAHARANTE JEAN DE DIEU conférence des plénipotentiaires de l'UIT, Dubai, Emirats Arabes Unis, 29 oct au 16 nov 2018	19 645 200 Ariary
13/11/2019	TMS CONSULTING Elaboration de schéma directeur de l'ARTEC et accompagnement à la mise en œuvre	99 840 000 Ariary
22/11/2019	TMS CONSULTING Dans le cadre de la restructuration du service recouvrement	153 600 000 Ariary
22/11/2019	TMS CONSULTING Honoraire du cabinet TMS consulting pour la restructuration de l'ARTEC et assistance technique à la direction générale	144 000 000 Ariary

Sources : Appréciation de la Cour

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dès lors, la Cour recommande :

- **au Ministère chargé des Postes et Télécommunications de :**
 - À **harmoniser les procédures de choix des prestataires aux dispositions de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics ;**
 - À **modifier les textes encadrant le FDTIC notamment les dispositions relatives aux choix des prestataires et aux documents de marché ;**
- **à l'ARTEC d'exiger les pièces justificatives relatives à la procédure de passation de marchés, à l'appui des Ordres de Paiement ;**
- **au Ministère chargé des Postes et Télécommunications et à l'ARTEC, en attendant que l'organisme chargé de la gestion du FDTIC soit mis en place, élaborer un manuel de procédure de gestion du FDTIC conforme aux textes législatifs et réglementaires notamment le Code des Marchés Publics.**

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

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

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

TABLEAU N° 9-ANALYSE DE L'EXISTENCE DE SERVICES FAITS SUR UN ECHANTILLON DE DOSSIERS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.4. Suspicion de marchés fictifs

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

a) Dépenses pour le Centre d'application pour le Développement du numérique

De 2018 à 2019, des dépenses de « Fourniture de matériels et équipements de nouvelles technologies pour le Ministère chargé des postes et des télécommunications en faveur du Centre d'application pour le développement numérique », d'un montant total d'environ 3,78

milliards Ariary, ont été payées sur le FDTIC. Le tableau ci-après récapitule lesdites dépenses :

TABLEAU N° 10-DEPENSES FDTIC EN FAVEUR DU CENTRE D'APPLICATION POUR LE DEVELOPPEMENT DU NUMERIQUE DE 2018 A 2019

(En Ariary)

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

Source : ARTEC

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

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

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

b) Dépenses pour les Centres incubateurs des Universités de Toamasina, de Mahajanga et d'Antananarivo

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

TABLEAU N° 11-DEPENSES FDTIC EN FAVEUR DES CENTRES INCUBATEURS DES UNIVERSITES

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

Source : ARTEC

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

- concernant le Centre incubateur de l'Université de Toamasina : bien qu'inscrit dans le dernier organigramme de l'Université²⁰, ledit centre n'est pas fonctionnel. Il convient de noter qu'un Bon de Livraison n°7/51 du 30 juillet 2018 a été produit à l'appui du dossier de paiement lequel est signé par le fournisseur et contresigné par le Directeur des Systèmes d'Information du Ministère chargé des postes et des télécommunications ;

- concernant le Centre incubateur de l'Université de Mahajanga : les matériels destinés au Centre incubateur n'ont apparemment jamais été livrés. Dès lors, les moyens propres à l'Université ont dû être déployés pour faire fonctionner ce centre. Il convient de noter que ledit centre n'apparaît pas dans l'organigramme de l'Université de Mahajanga du mois de février 2021 ;

- concernant le Centre incubateur de l'Université d'Antananarivo : ledit centre n'apparaît pas dans l'organigramme de l'Université²¹ si l'on se réfère à la liste protocolaire d'avril 2020. Les différentes directions, services et autres structures (instituts, laboratoires, etc.) rattachés à l'Université ne font pas mention du Centre incubateur.

²⁰ Voir <http://www.univ-toamasina.mg/index.php/universite/organigramme>

²¹ Voir <http://www.univ-antananarivo.mg/Organigramme>

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

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

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

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

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

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

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

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

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

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

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

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

Le 16 août 2018, le Ministère chargé des postes et des télécommunications signe une Convention de partenariat avec la société ARA-DIA EmergingMarkets. Cette convention, selon son article 1^{er}, avait pour objet « la réalisation d'étude pour le Plan d'action de développement numérique à court terme (é) ».

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

Suivant les données du Registre du Commerce et des Sociétés²² (RCS), la société, dont le numéro RCS pour Antananarivo est 2018 B 00857, a été créée le 09 août 2018 et immatriculée le 10 août 2018, soit 06 jours avant la signature de la Convention de partenariat avec le Ministère chargé des postes et des télécommunications.

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

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

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

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

²² Voir <https://www.rcsmada.mg>

TABLEAU N° 12- DEPENSES FDTIC EN FAVEUR DE LA QUINCAILLERIE MASOANDRO
(En Ariary)

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

Source : ARTEC

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

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

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

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

Dès lors, l'on peut remettre en cause les capacités juridiques et techniques de cette société pour exécuter les prestations, objet du marché, conformément aux dispositions de l'article 20 du Décret modifié n°2006-616 du 22 août 2006 et de l'article 20.I de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017.

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

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

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

2.3.6. Dépenses payées en l'absence de Convention et de Décision du Ministère chargé des postes et des télécommunications

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

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

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

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

TABLEAU N° 13:- DEPENSES FDTIC PAYEES EN L'ABSENCE DE CONVENTION OU DE DECISIONS MINISTERIELLES

(En Ariary)

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

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

Source : ARTEC

Il apparaît au vu du texte susmentionné que, dans le cadre de cette procédure, la Convention et la Décision ministérielle y afférente constituent des pièces substantielles justifiant la dépense.

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

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

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

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

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

TABLEAU N° 14- PAIEMENT DE DEPENSES FDTIC NE RESPECTANT PAS LA CHRONOLOGIE REGLEMENTAIRE DES PIECES JUSTIFICATIVES

(En Ariary)

Date dépense	Prestataire	Objet des Dépenses FDTIC	Montant (en Ariary)	Date des Pièces Justificatives
16/03/18	TANA CONFORT	fourniture de 200 (deux cents) TV LED 3620 JVC avec lecture vidéo USB pour le MPTDN.	60% acompte 107.400.000	-Ordre de Service du 05/03/18 -Facture d'acompte du 01/03/18
07/08/19	STE MADACALL PROPERTIES	achat de 25 Tablettes IPAD PRO 11 pouce : 256 Go + Wifi + Cellulaire (avec logiciel d'application) pour MPTDN	292.500.000	-Ordre de Paiement du 30/07/19 -Ordre de Virement du 07/08/19 -Facture du 07/12/19 vu Bon à Payer
	TOTAL GENERAL		399.900.000	

Sources : ARTEC

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

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

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

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

2.4. Sur le contrôle du FDTIC :

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

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

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

Cette situation est due au fait qu'aucun commissaire aux comptes n'a été désigné pour certifier les comptes pour ces périodes. Il est à signaler qu'il incombe au Ministère chargé des postes et des télécommunications, ministère de tutelle technique de désigner un commissaire aux comptes pour le FDTIC.

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

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

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

2.5. Sur la gestion des avenants :

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

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

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

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

**TABLEAU N° 15-RECAPITULATIF DE LA CONVENTION INITIALE ET DES AVENANTS
CONNUS DE 2006 A 2020**

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

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

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

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

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

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

Le recours systématique à des Avenants pour la construction d'infrastructures de télécommunications réduit l'Etat à être un marché captif pour un opérateur et exclut de fait les autres acteurs intervenant dans le secteur des Télécommunications. Une telle situation peut engendrer des réticences à contribuer au Fonds et, à terme, remettre en cause la capacité dudit

Fonds à contribuer de manière décisive au développement des Télécommunications et TIC à Madagascar. Cela est potentiellement catastrophique pour le développement du secteur et au-delà pour celui du pays.

De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère chargé des postes et des télécommunications:

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

CHAPITRE II. AUDIT DE CONFORMITE DE LA COLLECTE, DE LA REPARTITION ET DU TRANSFERT DES RECETTES MINIERES NON FISCALES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES AINSI QUE DE LA PRISE EN CHARGE ET DE L'AFFECTATION EFFECTIVE PAR CES COLLECTIVITES.

Etant un domaine très porteur, le secteur minier s'avère une source importante de revenus aussi bien pour les compagnies minières que pour l'État et la population. Le secteur contribue d'une manière significative au Produit Intérieur Brut (PIB) du pays. De 2016 à 2019, la part des industries extractives n'a cessé d'augmenter, allant de 1174,6 milliards Ariary pour atteindre 1575,2 milliards Ariary en 2019, soit une augmentation de 34%. En moyenne, elle est de l'ordre de 1369,4 milliards Ariary, représentant 6,5% du PIB du pays²³.

Dans le cadre de sa mission de contrôle, la Cour des Comptes a effectué un audit de conformité de la collecte, de la répartition et du transfert des recettes minières non fiscales aux collectivités territoriales décentralisées ainsi que de la prise en charge et de l'affectation effective par ces collectivités pour la période 2016 à 2019. Ainsi, le contrôle a pour but d'encourager une gestion rigoureuse et transparente des recettes non fiscales issues du secteur minier, depuis la collecte au niveau central jusqu'à la prise en charge au niveau des collectivités bénéficiaires.

Etant donné l'existence de plusieurs compagnies et exploitants travaillant dans le secteur minier, les collectivités bénéficiaires des ristournes minières de la société Ambatovy Minerals SA (AMSA), le plus grand projet minier existant à Madagascar, et de la société Graph Mada SARL, exploitant d'envergure plus ou moins importante, ont été choisies dans le cadre de cet audit.

L'audit a pour objectif global de s'assurer que les ministères en charge des mines et des finances et leurs démembrements ainsi que les collectivités territoriales décentralisées concernées, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, gèrent conformément à la réglementation les recettes non fiscales issues du secteur minier.

L'audit a notamment insisté sur trois objectifs spécifiques :

- vérifier si les recettes minières non fiscales ont été déterminées, liquidées et recouvrées conformément aux textes réglementaires en vigueur par les Directions régionales des mines, le BCMM et les comptables publics ;
- déterminer si les recettes minières non fiscales ont été réparties et transférées par les Directions régionales des mines, le BCMM et les comptables publics entre les différents bénéficiaires conformément à la réglementation en vigueur ;
- s'assurer que les collectivités territoriales décentralisées ont correctement pris en charge les montants transférés et ont respecté l'affectation effective des recettes minières non fiscales conformément à la réglementation en vigueur.

²³ Rapport annuel 2019 de la Banque Centrale de Madagascar

I. COLLECTE DES RISTOURNES MINIERES ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE

1. 1. Sur la collecte des ristournes minières

1.1. 1. Absence de dispositif formel pour apprécier la valeur des substances minières

L'article 117 de la loi n°2005-021 du 17 octobre 2005 portant Code minier dispose que : « La première vente des produits extraits donne lieu à la perception d'une redevance minière et d'une ristourne dont les montants respectifs sont équivalents à 0,60% et 1,40% de leur valeur. La valeur à la première vente des produits de mines extraits est le prix établi de gré à gré en marché libre entre le titulaire du permis minier en vertu duquel les produits ont été extraits et l'acheteur. Ce prix est indiqué sur la facture de vente. Cette facture doit être signée conjointement par le titulaire ou son mandataire et l'acheteur, qui engagent leur responsabilité civile quant à la véracité de son contenu. Le prix indiqué fait foi du prix réellement payé (é) ».

La base de calcul des ristournes minières étant la valeur de la première vente des substances minières, pouvoir apprécier la valeur déclarée est une étape très importante. A cet effet, des valeurs de référence doivent être mises en place comme le dispose l'article 288 du Décret n°2006-910 du 19 août 2006 portant application du Code minier : « Pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 117 nouveau, alinéa 3 du Code minier, le Ministre chargé des Mines, après avis du Comité National des Mines, fixe à titre indicatif et par voie d'Arrêté, annuellement au moins ou semestriellement, et après consultation des marchés spécialisés, la valeur marchande des produits des mines suivant une classification bien déterminée et non équivoque ».

Généralement, pour disposer de la valeur de la première vente, des déclarations de ventes sont effectuées par les exportateurs, qu'ils soient exploitants ou non, avant chaque exportation sauf pour le cas spécifique du projet Ambatovy. En effet, cette société n'effectue pas de déclaration avant exportation mais trimestriellement suivant les ventes réalisées à l'étranger durant cette période, conformément aux dispositions de l'article 10 de l'arrêté n°30679-2017 du 12 décembre 2017 définissant les modalités de recouvrement, de répartition et de gestion des ristournes minières issues de certains projets miniers qui dispose que : « le titulaire du permis minier établit une déclaration trimestrielle des recettes issues des ventes des produits extraits des mines et la transmet à la Direction chargée des Mines concernée au plus tard le dernier jour du mois suivant le trimestre écoulé (é) ».

Pourtant, au cours de l'audit, il a été observé qu'aucun mécanisme de contrôle n'a été mis en place pour permettre aux Directions régionales des mines de faire la vérification de la valeur de la première vente des produits qui est fixée de gré à gré entre l'acheteur et le vendeur.

En ce qui concerne le prix des substances minières, il est parfois difficile de contrôler le prix fixé par le déclarant. Aucune valeur marchande uniforme des substances minières n'est utilisée par l'Administration minière comme valeur de référence pour contrôler les valeurs déclarées.

Certes des arrêtés sont disponibles mais ils datent de 2001. Il s'agit de l'arrêté n°3156/2001 du 15 mars 2001 fixant les valeurs marchandes de référence des produits des mines et de l'arrêté n°4851/2001 du 18 avril 2001 fixant l'assiette de la redevance minière de certains produits des mines. Or, ces textes réglementaires ne reflètent plus la réalité à ce jour et sont également incomplets pour déterminer les valeurs de toutes les substances minières existantes.

En effet, l'absence d'une valeur de référence est due à l'absence d'un arrêté pris par les autorités compétentes annuellement ou semestriellement.

S'agissant de la quantité des produits, aucun contrôle de la quantité n'est effectué par l'Administration minière, que ce soit sur les produits extraits que sur les produits exportés. En effet, l'Administration minière et les polices des mines ne sont pas présentes sur les lieux d'exploitation pour vérifier les produits réellement extraits et de plus, tous les produits extraits ne sont pas nécessairement exportés. Pour les quantités à exporter, aucun pesage n'est effectué mais elles sont déterminées d'une manière approximative ou à celles mentionnées dans le laissez-passer de transport. Toutefois, il est à préciser que le poids des produits inscrits dans le laissez-passer émane de l'exploitant lui-même.

Par ailleurs, en plus du prix des produits, la quantité des produits est également un élément important pour déterminer la valeur de la première vente déclarée qui est la base de calcul des ristournes minières à payer.

En outre, pour le cas du projet Ambatovy, aucun mécanisme ne permet à l'Administration minière de s'assurer des ventes réellement faites par la société à l'étranger. L'Administration minière n'a aucun moyen de vérifier si toutes les exportations faites ont été vendues et ont fait l'objet de déclaration de ventes en vue du paiement des ristournes minières.

Par conséquent, l'absence de l'arrêté fixant la valeur marchande entraîne un risque de non uniformisation du mode d'évaluation des valeurs des produits pour chaque Administration minière, impactant ainsi, l'appréciation de la véracité de la valeur des produits des mines. De plus, l'absence de contrôle des quantités des produits peut entraîner un risque de fraude élevé mais également un manque à gagner des ristournes encaissées par l'Etat.

Nonobstant le défaut de fixation de valeur marchande, en cas de constatation d'une valeur de déclaration minorée, les Directions régionales des mines peuvent procéder au calcul des redevances et des ristournes sur la base des produits des mines à leur première vente comme le dispose l'article 117 alinéa 3 du Code minier que : *« (é) dans le cas de minoration de prix constatée par l'Administration minière, cette dernière procède à la fixation de l'assiette de la redevance minière et de la ristourne, sur la base des informations afférentes aux produits vendus contenues dans le registre tenu par le titulaire, le cas échéant, et des cours moyens pratiqués sur le marché libre durant l'année considérée »*.

Pour ce faire, selon les dires du Directeur interrégional des mines Atsinanana, soit les Directions régionales des mines se concertent entre elles, soit elles consultent les sites spécialisés en valeur des produits de mines comme le London Metal Exchange. Cette dernière option s'avère parfois difficile étant donné que la plupart des sites sont payants.

Ainsi, l'insuffisance de contrôle de la valeur de la première vente rend difficile l'appréciation de l'assiette des ristournes minières réellement dues par les exploitants, ce qui engendre un manque à gagner dans la caisse de l'Etat en cas de déclaration minorée.

Aussi, est-il recommandé :

- **au MMRS de :**
 - ***doter tous les services concernés, plus particulièrement, les services déconcentrés (les Directions régionales des mines) de moyens adéquats leur permettant de s'abonner aux sites spécialisés en vue de mieux estimer la valeur des produits miniers et ce, en phase avec les cours mondiaux ;***
 - ***réglementer la valeur marchande des substances minières par la prise d'un arrêté***

annuel ou semestriel afin d'uniformiser le traitement dans chaque Direction et de s'y conformer.

- *mettre en place un système de contrôle permanent des opérations minières tout au long du processus notamment la présence obligatoire de l'Administration minière sur le lieu d'exploitation afin de s'assurer que toute production fait l'objet de paiement de ristournes minières, entre autres un système de passage obligé pour mieux collecter les informations et les ressources issus des exploitations.*
- *aux Directions régionales des mines de :*
- *se conformer aux dispositions 5.3. du Protocole d'accord entre le MMRS et la société Ambatovy en ce qui concerne le contrôle inopiné des modalités d'évacuation des produits miniers extraits et des modalités de transport des produits transformés vers le lieu de chargement et d'exportation ;*
- *mettre en place un système de suivi des produits exportés et réellement vendus jusqu'à l'épuisement des stocks à l'extérieur de la société Ambatovy.*

1.1.2. Non-respect de délai d'émission des ordres de versement des ristournes minières

L'ordre de versement est la pièce indispensable au redevable afin de payer les ristournes minières suivant les dispositions de l'article 5 de l'Arrêté ministériel n°6927-2009 du 20 août 2009 fixant les modalités de recouvrement des redevances et ristournes minières pour les permis E et les activités minières intégrées.

A cet effet, l'article 7 de l'Arrêté ministériel n°6927-2009 du 20 août 2009 sus-cité dispose que : « les déclarations de redevance minière et des ristournes minières dûment établies et signées par le Directeur interrégional chargée des mines sont notifiées, en deux (2) exemplaires, au titulaire au plus tard cinq (5) jours après la réception des plis ».

Pour les sociétés Ambatovy Minerals SA et Graph Mada, il a été constaté que le délai d'établissement par la Direction interrégionale des mines d'Atsinanana des déclarations de ristournes minières, lesquelles tiennent lieu d'ordre de versement, varie selon le cas.

a) Pour Graph Mada

Pour les périodes sous-revues, l'analyse de tous les ordres de versement d'un montant total de 126,8 millions Ariary, émis à l'attention de la société Graph Mada, a fait ressortir que le délai d'émission ne dépasse pas le délai réglementaire de 5 jours.

b) Pour Ambatovy Minerals SA

En ce qui concerne Ambatovy, l'analyse des ordres de versement a permis de constater que, pour les gestions sous-revues, le délai d'émission ne respecte pas les délais prescrits par la réglementation comme il est présenté dans le tableau ci-après:

TABLEAU N° 16-COMPARAISON DES DATES DE DECLARATION DE VENTES ET DATES D'ÉMISSION DES ORDRES DE VERSEMENT POUR LA SOCIÉTÉ AMBATOVY

(En Ariary)

PERIODE	Date de déclaration des factures de ventes	Montant des ordres de versement	Date ordre de versement	Nombre de jours
4 ^e trimestre 2012 au 2 ^e trimestre 2018	30/01/2013 au 24/07/2018	61 481 250 243,00	08/08/2018	16
2 ^e semestre 2018	30/10/2018 et 30/01/2019	7 757 265 819,00	25/03/2019	55
1 ^{er} trimestre 2019	29/04/2019	3 286 831 281,00	08/05/2019	10
2 ^e trimestre 2019	29/07/2019	2 913 094 498,00	14/08/2019	17
3 ^e trimestre 2019	28/10/2019	3 538 031 072,00	15/01/2020	80
4 ^e trimestre 2019	28/01/2020	3 862 607 965,00	12/03/2020	45
Délai moyen d'émission des ordres de versement				37

Sources: Direction interrégionale des Mines Atsinanana, TG Toamasina

Ce tableau fait ressortir que :

- le délai moyen d'émission des ordres de versement est de 37 jours ;
- les déclarations de ventes du 4^e trimestre 2012 au 2^e trimestre 2018 ont fait l'objet d'un seul ordre de versement à la date du 08 août 2018 d'un montant de 61,4 milliards Ariary. Ainsi, le délai de 16 jours a été calculé à partir de la date de déclaration du 2^e trimestre 2018 du 24 juillet 2018. De même pour les déclarations du 3^e trimestre et du 4^e trimestre 2018 qui ont fait l'objet d'un ordre de versement en date du 25 mars 2019;
- le retard le plus significatif est observé pour les ordres de versement du 2^e semestre 2018 d'un montant de 7,7 milliards Ariary avec 55 jours de délai d'émission et celui du 3^e trimestre 2019 d'une valeur de 3,5 milliards Ariary avec 80 jours de délai d'émission.

Pour la période d'avant le 2^e trimestre 2018, l'émission d'un seul ordre de versement s'explique par l'absence de dispositions régissant la répartition précise des ristournes issues du projet Ambatovy. En effet, étant donné l'urgence du projet, il a été décidé que la répartition des ristournes issues du projet fera l'objet d'une réglementation spécifique. C'est ainsi qu'au cours du 2^e trimestre 2018 l'Arrêté interministériel n°8902/2018 du 12 avril 2018 a été pris et mis en vigueur. Ledit arrêté définit le périmètre, la classification des Communes concernées ainsi que les taux de répartition des ristournes minières par Collectivités bénéficiaires du Projet minier Ambatovy.

Le retard de l'émission des ordres de versement pour la société Ambatovy s'explique du fait que l'établissement de l'ordre de versement n'est effectué que sur instruction émanant du MMRS sur la base du compte rendu envoyé à chaque réception de déclaration trimestrielle de la société. Or de telle procédure n'est pas prévue par les textes en vigueur.

Par conséquent, un non-respect du délai d'émission des ordres de versement entraîne un retard de recouvrement des ristournes minières et de ce fait, un retard de la mise à disposition des fonds au niveau des bénéficiaires dont les collectivités locales en font partie. En effet, les recettes perçues en 2019 auraient pu encore augmenter si le paiement du 3^e trimestre 2019 d'Ambatovy a été effectué à la même année pour un montant de 3,5 milliards Ariary.

Aussi, est-il recommandé à l'Administration minière (Ministère central et toutes les Directions régionales des mines) de toujours respecter les dispositions en vigueur sur le délai d'exécution des ordres de versement afin de ne pas retarder le paiement des ristournes par les sociétés minières.

1. 2. Sur la collecte des frais d'administration minière

1.2.1. Non-respect de l'obligation de paiement des frais d'administration minière par les titulaires de permis miniers

Le paiement des frais d'administration minière annuels par carré est une obligation du titulaire d'un permis minier, en recouvrement des coûts des prestations et de la gestion des droits attachés au permis minier qui sont garantis par l'Administration.

De ce fait, l'article 53 nouveau de la loi n°2005-021 sus-citée dispose que : « Pour le recouvrement des coûts des prestations et de la gestion des droits attachés aux permis miniers, il est perçu des frais d'administration minière annuels par carré sur chaque permis délivré (é) ». En application de cet article, le Bureau du Cadastre Minier est chargé de procéder au recouvrement des frais d'administration minière. L'article 89 du Décret n°2006-910 susmentionné précise les modalités à suivre pour le recouvrement des frais d'administration minière annuels par carré qui est le calcul des frais d'administration minière au mois de janvier et la notification au titulaire du montant à payer.

Pourtant, la Cour a constaté que le paiement des FA par tous les titulaires de permis miniers n'est pas systématique au niveau du BCMM. En effet, au vu des données collectées pour la période considérée, tous les titulaires de permis miniers n'effectuent pas toujours le paiement des FA chaque année.

Le tableau suivant présente le taux de recouvrement des FA par permis par rapport aux nombres de permis gérés par le BCMM :

TABLEAU N° 17- TAUX DE RECOUVREMENT DES FA PAR PERMIS PAR RAPPORT AUX PERMIS TOTAUX

Années	Permis « E »	Permis « RE »	Permis « R »	Nombre de permis ayant payés les FA	Total permis gérés par BCMM	% de permis exploités ayant payés de FA
2016	403	660	708	1771	2158	82%
2017	313	459	453	1225	1919	64%
2018	297	393	382	1072	1787	60%
2019	258	338	308	904	1692	53%

Sources : BCMM

Permis « E » : Permis d'exploitation, Permis « RE » : Permis réservés aux petits exploitants, Permis « R » : permis de recherche.

Ce tableau nous montre que le taux de paiement des FA n'a cessé de diminuer de 2016 à 2019 passant de 82% en 2016 à 53% en 2019. Ce taux de paiement est relativement bas si on considère le caractère obligatoire du paiement de FA par tous les titulaires de permis minier.

En termes de valeurs, les FA encaissés par le BCMM ont atteint 50,8 milliards Ariary de 2016 à 2019 comme il est présenté dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 18- EVOLUTION DES FA COLLECTES DE 2016 A 2019

Année	FA collectés (en MGA)
2016	14 382 562 350,00
2017	13 969 531 385,00
2018	12 145 508 175,00
2019	10 372 520 290,00

Sources : BCMM

Il ressort de ce tableau que de 2016 à 2019, les FA ont diminué de 28% avec 14,4 milliards Ariary en 2016 pour baisser jusqu'à 10,4 milliards Ariary en 2019.

Il est, toutefois, à signaler que ces FA collectés ne concernent pas nécessairement l'année où ils doivent être payés. Ils peuvent concerner des années antérieures mais ces cas représentent en moyenne 8% des FA totaux avec une valeur totale de 4,2 milliards Ariary de 2016 à 2019.

Diverses causes peuvent être évoquées pour justifier la faiblesse de recouvrement des FA :

- le refus de certains permissionnaires de payer leur FA dû pour diverses raisons comme des dossiers restés en instance au niveau du BCMM depuis plusieurs années en attente de la décision sur la demande de transformation de permis ;
- le défaut de paiement des permissionnaires ayant les permis « PRE » et « PR » durant la période sous-revue. En effet, pour ces types de permis, les FA encaissés ont beaucoup diminué, respectivement, de 41% et de 58% de 2016 à 2019 ;
- l'existence des permis restés en mouvement depuis plusieurs années alors que le montant des FA à payer va correspondre au montant des FA de l'année de l'enregistrement de la procédure de transformation de permis. Or, des permis sont dans cette situation depuis des années car rien que pour les permis en demande de transformation, les données collectées montrent plus de 200 permis dans cette situation et dont 12% datent de plus de 10 ans ;
- l'insuffisance dans le mécanisme de notification des permissionnaires étant donné que tous les titulaires de permis miniers ne sont pas notifiés annuellement. Au mois de janvier de l'année en cours, il est fait état de la liste des permissionnaires ayant payés les frais d'administration minière de l'année précédente et cette liste sera la base de la notification à envoyer pour l'année en cours. De ce fait, si un permissionnaire n'a pas payé son FA de l'année précédente, sans que son permis n'ait été annulé, il ne sera plus normalement notifié pour l'année suivante ;
- le défaut de suivi de réception des notifications envoyées par le BCMM pour s'assurer que toutes les notifications envoyées sont bien reçues par les permissionnaires afin que ces derniers puissent effectuer le paiement. Le système de notification se fait par envoi postal avec accusée de réception. A titre d'illustration, sur plus de 400 notifications envoyées, les accusés de réception retournés au niveau de l'entité n'atteignent pas les 10% des lettres envoyées ;

- l'absence d'une sanction stricte, autre que l'annulation de permis, en cas de non-paiement de FA dans les délais impartis. Certains permissionnaires sont défaillants depuis plusieurs années sans qu'aucune sanction sévère ne soit appliquée pour le non-paiement.

Par conséquent, en tenant compte du caractère obligatoire du paiement des FA, il s'ensuit une faiblesse de recouvrement des FA au niveau du BCMM et ainsi, un réel manque à gagner des FA collectés par l'entité. En effet, en prenant comme hypothèse que tous les titulaires de permis minier payent leurs FA et en extrapolant la valeur des FA collectés à partir des nombres de permis ayant payés avec le nombre total de permis gérés, le montant estimatif des FA devant être encaissés par le BCMM et le manque à gagner qui en résulte sont présentés dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 19- CALCUL ESTIMATIF DU MANQUE A GAGNER EN FA

(En millions d'Ariary)

Années	% de permis ayant payés ces FA encaissés A	Montants des FA encaissés B	Montants totaux des FA devant être encaissés $C = (B \times 100\%) / A$	Manque à gagner $D = C - B$
2016	82,00%	14 382,56	17 539,70	3 157,14
2017	64,00%	13 969,53	21 827,39	7 857,86
2018	60,00%	12 145,51	20 242,52	8 097,01
2019	53,00%	10 372,52	19 570,79	9 198,27
TOTAL		50 870,12	79 180,40	28 310,28

Sources : BCMM, Calcul de la Cour

De ce tableau, on peut déduire que 28 milliards Ariary n'ont pas été encaissés par le BCMM pour la période 2016 à 2019

Ce manque à gagner impacte ainsi les quotes-parts devant revenir à chaque bénéficiaire car si les FA ont été encaissés en totalité, les quotes-parts répartis et transférés aux bénéficiaires dont les collectivités locales auraient également augmenté. Si l'on considère la clé de répartition totale de 24% pour les CTD (Provinces, Régions et Communes), il résulte un montant estimatif d'environ 6,79 milliards que ces dernières n'ont pas pu bénéficier.

Dans sa réponse, le BCMM affirme que :

- pour les permis en attente de signature de mouvement, vu que les permis en question sont en expectative au BCMM (en cours de renouvellement, cession,...), les permissionnaires sont dans l'embarras et ne peuvent et/ou ne doivent pas travailler. Or, des décisions ont été prises par le ministère que tous permis qui occupent des carrés doivent payer des FA. A cet effet, les permissionnaires ont essayé de payer leur FA dans l'espoir d'avoir des permis signés ou de pouvoir retenir leur permis, mais ont tendance à ne plus payer suite à l'attente interminable ;
- les nombres de permis réguliers ne cessent de diminuer ;
- les permissionnaires notifiés sont ceux qui ont payé leur FA de l'année précédente ;
- le titulaire est notifié d'une mise en demeure de 45 jours suivie d'une période d'attente de 90 jours (délai de recours), au delà de cette période, si le titulaire n'a pas encore payé ses FA, son permis sera annulé ;

- des projets d'annulation de permis ont été initiés mais les arrêtés ne sont pas encore signés.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

- **au BCMM de :**
 - intensifier les actions de recouvrement des FA en commençant par mettre en place un dispositif de sensibilisation des titulaires de permis minier pour le paiement des FA ;
 - innover le système de notification des permissionnaires notamment revoir le processus en place pour intégrer la liste de tous les permissionnaires à chaque notification et mettre en place un système de suivi des notifications envoyées.
- **au MMRS de signer les projets d'annulation de permis en cas de non-paiement des FA.**

1.2.2. Non-respect de la date limite de paiement des FA par les permissionnaires

Suivant, l'article 54 nouveau de la loi n°2005-021 susmentionnée: « Les titulaires de permis de recherche (permis « R »), de permis d'exploitation (permis « E ») et de permis réservés aux petits exploitants (permis « PRE ») s'acquittent des frais d'administration minière par carré suivant la fin du premier trimestre de l'année civile concernée(é) ».

L'article 89 du Décret n°2006-910 précité rajoute, en effet, que la date limite de paiement des frais d'administration minière annuels par carré est fixée au 31 mars et que cette échéance est opposable de plein droit à tout titulaire de permis minier.

Cependant, en concertation avec les différents responsables du MMRS, des décisions de report de paiement peuvent être octroyées chaque année, comme il est présenté dans le tableau suivant :

TABLEAU N° 20-DECISIONS DE REPORT DE PAIEMENT DES FA EN 2016, 2017 ET 2019

Année	Référence de la décision de report de paiement	Date limite de paiement	Application pénalités ²⁴
2016	Note n°130-2016-MPMP/Min du 01 Juin 2016	30/06/2016	A partir du 01/07/2016
2017	Note n°2017/057/BCMM/DG/ST du 05 mai 2017	31/05/2017	A partir du 01/06/2017
2019	Note n°2019/185/BCMM/DGpi du 04/12/2019	31/12/2019	A partir du 01/04/2019

Sources : Les différentes notes prises par le Ministère, BCMM

Pourtant, au cours de l'audit, il a été constaté l'existence d'un non-respect du délai de paiement des FA malgré les reports de paiement. En effet, l'analyse des données collectées a permis de ressortir les périodes de paiement des FA collectés de 2016 à 2019 :

²⁴ Pénalités correspondant à un taux de 5% du principal par mois de retard (article 5, al 2 de la loi n°2005-021)

TABLEAU N° 21- STATISTIQUES DES PERIODES DE PAIEMENT DES FA COLLECTES

(En Ariary)

Année	TOTAL FA collectés	Paiement dans le délai légal 31/03	%	Paiement après le délai légal jusqu'à la date du report de paiement	%	Paiement avec application pénalité	%
2016	14 382 562 350,00	7 316 959 040,00	51%	6 332 012 010,00	44%	733 591 300,00	5%
2017	13 969 531 385,00	8 397 505 780,00	60%	2 074 673 535,00	15%	3 497 352 070,00	25%
2018	12 145 508 175,00	6 160 602 225,00	51%	-	0%	5 984 905 950,00	49%
2019	10 372 520 290,00	6 610 370 150,00	64%	3 762 150 140,00	36%	3 762 150 140,00	36%

Sources : Recettes 2016 à 2019 - Calcul de la Cour

Les FA payés dans le délai légal représentent en moyenne 56% des FA collectés avec un taux le plus élevé de 64% en 2019. Durant la période de report de paiement, les FA payés représentent en moyenne 32% des FA collectés, soit environ 6,3 milliards Ariary en 2016, 2 milliards Ariary en 2017 et 3,7 milliards Ariary en 2019. De ce fait, les encaissements hors délai qui devront faire l'objet de paiement de pénalités représentent en moyenne 28% des FA encaissés (5% en 2016, 25% en 2017, 49% en 2018 et 36% en 2019).

Certes, les paiements effectués dans les délais représentent en moyenne 70% des FA collectés malgré des baisses enregistrées pour 2018 et 2019 mais la situation mérite d'être suivie de près pour ne pas se dégrader.

D'une manière générale, le non-respect de délai de paiement des FA par les permissionnaires s'explique principalement par l'insuffisance du suivi de la réception des notifications et la faiblesse du système de recouvrement mis en place au sein du BCMM. Il peut également être cité comme cause l'absence de sanction stricte en cas de non-paiement dans le délai des FA malgré que des propositions d'annulation de permis aient été déjà effectuées par le BCMM au niveau du MMRS. Par conséquent, la situation augmente le risque de non-recouvrement des frais d'administration minière.

Aussi, est-il recommandé :

- **au BCMM de renforcer les contrôles afin que les titulaires de permis minier payent les frais d'administration minière dans le délai légal en commençant par le renforcement du suivi des notifications.**
- **au MMRS de prendre les décisions adéquates pour l'application des dispositions prévues par l'article 172 de la loi n°2005-021 portant Code minier : « le non-paiement des frais d'administration minière annuels par carré dans le délai légal est sanctionné par l'annulation du permis correspondant, après épuisement des procédures de droit ».**
- **au MMRS et au BCMM de mettre en place un système de coordination de travail en vue d'un renforcement de recouvrement des FA.**

II. REPARTITION ET TRANSFERT DES RISTOURNES MINIERES ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE

2.1. Sur la répartition et le transfert des ristournes minières

2.1.1. Surplus de ristournes minières réparties au profit des CTD en 2016 et 2017

Selon l'article 197 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, « la répartition des produits de la ristourne, au taux fixé par le Code minier, se fait comme suit : 10% pour le Fonds national de péréquation et le reste pour les Collectivités Territoriales Décentralisées, dont : 60% à la Commune, 30% à la Région, 10% à la Province ».

Or, après analyse de la situation des ristournes minières encaissées au niveau de la Trésorerie Générale de Toamasina pour les exercices 2016 à 2019, la Cour a constaté que les clés de répartitions susmentionnées sont appliquées uniquement lors de la détermination des quotes-parts pour les années 2018 et 2019, en ce qui concerne la société Graph Mada. A titre d'illustration, la répartition des ristournes minières versées par la société, de 2016 à 2019, est synthétisée dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 22- REPARTITION DES RISTOURNES MINIERES VERSEES PAR LA SOCIETE GRAPH MADA DE 2016 A 2019

(En Ariary)

Année	Montant annuel ristournes (B)	Quote-part FNP (C = B*10%)	Reste à répartir entre les collectivités (D = B-C)	Quote-part Province Toamasina (E=D*10%)	Quote-part Région Atsinanana (F= D*30%)	Quote-part Commune Rurale Mahatsara (G= D*60%)
2016	35 096 532,80		35 096 532,80	3 509 653,08	10 528 959,84	21 057 919,88
2017	5 203 554,40		5 203 554,40	520 355,40	1 561 066,20	3 122 132,80
2018	12 750 868,40	1 275 086,84	11 475 781,56	1 147 578,16	3 442 734,47	6 885 468,94
2019	73 798 424,40	7 379 840,60	66 418 583,80	6 641 856,40	19 925 573,80	39 851 153,60
Total	126 849 380,00	8 654 927,44	118 194 452,56	11 819 443,04	35 458 334,31	70 916 675,21

Sources : Déclarations et états récapitulatifs de paiement des ristournes de la société Graph Mada

Pour les années 2016 et 2017, l'analyse des déclarations de ristournes minières à payer par Graph Mada fait apparaître que la part de ristournes de 10%, d'une valeur de 4,03 millions d'Ariary, devant revenir au Fonds National de Péréquation (FNP) a été intégralement répartie au profit des CTD bénéficiaires.

Face à cette situation, le motif avancé par la Direction interrégionale des mines Atsinanana est que : « Toutes les recherches des documents sur la Loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 que nous avons effectuées, nous ont fait la remarque que : toutes les versions ne sont pas signées, alors la Direction a hésité de l'appliquer. La prise de décision d'appliquer le FNP dans la répartition de ristourne a eu lieu au moment de la réception de l'Arrêté 8902/2018 du 12 avril 2018 qui conclut le FNP ».

En appréciation à cette réponse, un Décret n°2017-014 a été mis en vigueur le 04 janvier 2017 portant réorganisation du Fonds de Développement Local (FDL) et a fixé en son article 3 le mécanisme de Fonds National de Péréquation. En effet, cette disposition dispose que : « le Fonds National de Péréquation est un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les

disparités de ressources et atténuer les inégalités entre Collectivités territoriales décentralisées au regard des services publics offerts et des dépenses auxquelles elles doivent faire face, répondant aux principes d'équité et de solidarité nationale. A cet effet, les dispositifs de péréquation prévus par la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 susvisée, en ce qui concerne le Fonds National de Péréquation, profitent au budget du Fonds de Développement Local (é) ». De ce fait, il paraît normal que le FNP n'ait pas bénéficié de quotes-parts de ristournes minières en 2016 étant donné que les textes réglementaires expliquant le mécanisme du FNP n'ont été mis en vigueur qu'au mois de janvier 2017 mais à partir de 2017, la répartition aurait dû se faire au bénéfice du FNP.

Bien que cette répartition soit au bénéfice des CTD, le non versement de ces sommes au bénéficiaire réel (FNP) à partir de l'exercice 2017, constitue une perte de ressources pour le fonds et une non-application de la réglementation en vigueur. A cause de cela le Fonds de Développement Local (FDL) pourrait ne pas être en mesure de mener à bien certaines activités de développement ce qui porterait préjudice aux populations des autres localités.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande :

- **aux Directions régionales des mines de s'assurer du respect des taux de répartition des ristournes minières conformément à la législation en vigueur lors de la détermination des quotes-parts à allouer à chaque bénéficiaire.**
- **au MMRS de collaborer avec le Ministère chargé de la Décentralisation de mettre en place une plateforme de collaboration et d'échange d'information notamment sur les textes relatifs aux ressources des collectivités locales issues du secteur minier.**

2.1.2. Délai relativement long des transferts des ristournes minières au niveau des postes comptables publics

L'article 11 de l'arrêté interministériel n°6927/2009 du 20 août 2009 fixant les modalités de recouvrement de la redevance minière et des ristournes minières pour les permis « E » et pour les activités minières intégrées précise que « la Trésorerie Principale procède à l'affectation effective des quotes-parts dans la huitaine de la réception des paiements de redevance minière et des ristournes minières ».

En ce qui concerne la couverture entre poste comptable²⁵, aucune disposition ne précise le délai exact des couvertures de transfert étant donné que le délai dépend de la localisation de chaque poste comptable.

Concernant les ristournes minières au profit des CTD bénéficiaires du projet Ambatovy, la Direction de la Comptabilité Publique (DCP) a établi l'instruction n°18-42-G du 24 août 2018 sur la « Gestion Comptable et Financière des Ristournes Minières au profit des CTD dans le cadre du projet Ambatovy ». Ladite instruction a pour objet :

- l'autorisation d'ouverture d'un compte de dépôt pour chaque collectivité bénéficiaire de ristourne minière ;
- la description des modalités de fonctionnement dudit compte ;
- la prescription du mode de comptabilisation des opérations y afférentes.

²⁵ Prise en charge en comptabilité au niveau d'un compte public assignataire des opérations d'une CTD des transferts venant d'un compte public au niveau duquel les fonds ont été reçus.

Il est à rappeler que le mode de paiement des ristournes minières par le projet Ambatovy se fait directement par virement bancaire. Le compte de dépôt des CTD au Trésor est donc crédité du montant de ces virements sur la base de l'état de répartition établi par la Direction Interrégionale des Mines. Les transferts des ristournes minières au profit des CTD se font par le débit dudit compte selon un mécanisme de transfert comptable étant donné que toutes les collectivités bénéficiaires des ristournes minières Ambatovy sont gérées par un comptable du Trésor :

- pour la région AlaotraMangoro, les quotes-parts de ristournes sont transférées à la TG Ambatondrazaka ;
- pour la Région Atsinanana, elles sont transférées au compte de dépôt ouvert à la TG Toamasina ;
- pour les Communes de la Région Atsinanana, les quotes-parts sont également transférées au compte de dépôt ouvert au niveau de la TG Toamasina ;
- enfin, pour les Communes de la Région AlaotraMangoro, les quotes-parts sont transférées à la TPIC Moramanga.

A titre d'illustration et suivant les données disponibles, la Cour a constaté qu'entre le moment où les ristournes minières d'Ambatovy sont encaissées au niveau de la TG Toamasina et la couverture du transfert au niveau de la TPIC Moramanga, il découle en moyenne plus de quarante jours.

TABLEAU N° 23- DELAIS DE TRAITEMENT DES TRANSFERTS DES RISTOURNES MINIERES AMBATOVY EN 2019 ET 2020

Période	Date encaissement	Date avis de crédit	Date Bordereau de Transfert de Recette (BTR) TG Toamasina	Date de couverture TPIC	Délai total (en jours)
3e et 4e trimestre 2019	12/04/2019	30/04/2019	07/05/2019	21/05/2019	41
1er trimestre 2019	24/05/2019	04/06/2019	13/06/2019	01/07/2019	40
2e trimestre 2019	29/08/2019	16/09/2019	17/09/2019	01/10/2019	35
3e trimestre 2019	30/01/2020	06/02/2020	13/02/2020	02/03/2020	34
4e trimestre 2019	27/03/2020	08/04/2020	10/04/2020	25/05/2020	61

Sources : Avis de crédit BCM et avis de crédit pour chaque bénéficiaire TG Toamasina
Bordereaux de Transfert de Recette (BTR) envoyés et situation couverture TPIC Moramanga

De ce tableau, l'on peut constater ainsi que le délai de huit jours fixé par la réglementation est loin d'être respecté étant donné le processus comptable à suivre en cas de transfert des fonds à un autre comptable public.

Ainsi, bien que les localités de Moramanga et Toamasina ne soient éloignées que d'environ 240 kilomètres, la principale cause de retard des transferts découle de l'obligation d'acheminement des dossiers physiques par voie postale. Le TPIC Moramanga ne peut effectuer la couverture desdits transferts qu'à la réception de ces envois.

Or, un retard de réception des fonds constitue un blocage dans l'exécution des divers programmes d'investissement des collectivités au détriment des communautés locales.

La Cour recommande ainsi, à la Direction de la Comptabilité Publique, de revoir le mécanisme de traitement des transferts comptables afin de raccourcir le délai de couverture des transferts et ce, afin d'assurer d'un traitement égal de la mise à disposition des ristournes minières du projet Ambatovy.

2.2. Sur la répartition et le transfert des frais d'administration minière (FA)

2.2.1 Répartition non systématique des FA encaissés par le BCMM

L'article 57 nouveau de la loi n°2005-021 sus-cité dispose que : « **(é)** Ce dernier (le BCMM) en donne quittance au titulaire au moment du paiement, et affecte ensuite leurs parts respectives aux différents bénéficiaires ».

La Cour a, néanmoins, noté que les FA payés par les permissionnaires ne font pas systématiquement objet de répartition au bénéfice des diverses entités citées dans les dispositions légales et réglementaires. En effet, 5 198 400,00 Ariary correspondant à un permis de 24 carrés en mer du permissionnaire Ambatovy n'ont pas été répartis mais ont été imputés au BCMM.

En outre, les documents communiqués par le BCMM font état des montants suivants concernant les FA issus des carrés en zone maritime.

TABLEAU N° 24- EVOLUTION DES FA DES PERMIS EN MER DE 2016 A 2019

(En Ariary)

Année	Montant FA en mer
2016	140 661 880
2017	153 172 990
2018	227 944 060
2019	187 618 960

Source : BCMM

La justification de la répartition des FA découle de l'article 90 du Décret n°2006-910 sus-cité lequel dispose que « *Les quotes-parts des frais d'administration minière annuels sont affectées en priorité par les bénéficiaires à la gestion des droits attachés aux permis miniers ainsi qu'au contrôle et suivi des activités minières à leur niveau respectif* ».

Or, la carte cadastrale fait apparaître que Madagascar est divisée en carrés de 625m x 625m et que chaque carré est affecté à une ou plusieurs province(s), région(s) et commune(s). La quote-part des CTD bénéficiaires est ainsi calculée à partir des montants payés par carrés dans leurs circonscriptions respectives, et étant donné que les carrés en mer ne sont assignés à aucune CTD, aucune quote-part y afférente ne leur est donc transférée.

Cependant, bien que la situation maritime des carrés ne permette pas de les relier à des CTD précises, il demeure néanmoins que les ressources issues desdits espaces, qui sont des zones maritimes de l'espace maritime de Madagascar au regard de la loi n°2018-025 du 21 novembre 2018 relative aux zones maritimes de l'espace maritime sous la juridiction de la République de Madagascar, devraient aussi profiter à l'Etat central, par le biais du Budget Général.

Dans sa réponse suivant lettre n°2021/167/BCMM/DG/AI/DT/DAJ du 03 novembre 2021, le BCMM demande de ne pas procéder à la révision des répartitions des FA collectés et encaissés liés aux permis en mer déjà comptabilisés au compte produit du BCMM faute de texte réglementaire. Toutefois, la Cour réitère que les FA des permis situés en mer devraient également profiter à l'Etat Central et non uniquement au BCMM.

Outre les FA relatifs aux carrés miniers situés en mer, les crédits de FA et les 3/4 de FA relatifs aux permis en mouvement ne font également pas l'objet de répartition.

S'agissant des crédits de FA, ces derniers sont considérés comme des avoirs des permissionnaires qu'ils pourront utiliser lors des paiements ultérieurs de FA et ne sont donc pas répartis. Sur ce point, le BCMM explique qu'il s'agit de trop payés effectués par le permissionnaire ou annulation des pénalités suite à la note émanant de l'administration ou ajustement des FA à payer pour les permis en cours de mouvement suite à la note de l'administration du 07 avril 2014. En effet, tout le versement effectué par le permissionnaire n'est pas forcément tous des frais d'administration.

Pour les permis en mouvement, les FA y relatifs ne seront répartis qu'une fois que le nouveau titre soit signé et les 1/4 restants payés.

La Cour a néanmoins constaté qu'en 2016 et 2017, les FA 3/4 ont toujours fait l'objet d'une répartition. Ce n'est qu'à partir de l'exercice 2018, suite à un changement de méthode préconisé par l'auditeur externe du BCMM que lesdits frais ont été comptabilisés au compte 4192000 et n'ont plus été répartis, tel que la présente évolution du solde du compte d'attente.

TABLEAU N° 25- EVOLUTION DU SOLDE DU COMPTE 4192000 DE 2016 A 2019

(En Ariary)

Compte	Libellé	Solde au 31/12/2016	Solde au 31/12/2017	Solde au 31/12/2018	Solde au 31/12/2019
4192000	Frais d'administration 3/4	0	0	300 480 990	209 513 990

Source : BCMM

Etant donné la situation qui prévaut actuellement à Madagascar en matière de suspension de l'octroi de permis miniers et le non traitement des permis en cours de mouvement entre autres le mouvement de transformation, le solde de ce compte d'attente ne devrait pas décroître. Or, il a été constaté une baisse de 90 967 000,00 Ariary de fin 2018 à 2019.

Cette situation est due au fait que les 1/4 de frais d'administration restants y afférents ont été acquittés. En effet, entre 2016 et 2018, d'après le rapport d'activités 2018 du BCMM, malgré la suspension d'octroi de permis, 429 titres ont été délivrés dont 35 signatures d'actes d'octroi et le reste concernant les permis en mouvement signés (transformation, renouvellement, cession, renonciation,...).

A cet effet, le BCMM affirme que la plupart des FA 3/4 sont relatifs aux mouvements de transformation déposés par les permissionnaires et par conséquent, le compte d'attente peut être apuré au cas où la signature des permis en cours de mouvement sera effective.

En outre, le BCMM réaffirme que la signature des actes est au niveau du MMRS et la délivrance des titres conformément aux actes signés est assurée par le BCMM. La plupart de l'octroi durant la période sous-revue est relative à la transformation des Autorisations

Exclusives de Réserve de Périmètre (AERP) en permis suivant la note émanant du ministère²⁶. Toutefois, la Cour estime qu'une simple note ne devrait pas modifier une décision prise en conseil de Ministres.

Aussi, la Cour recommande-t-elle au MMRS :

- de prendre les mesures nécessaires en vue de la répartition des FA des permis en mer ;
- d'appliquer les mesures de suspension prise au niveau gouvernemental.

2.2.2. Doublement de transfert des quotes-parts de frais d'administration minière aux Communes pour 2018

Toujours aux termes de l'article 57 nouveau de la loi n°2005-021 susmentionnée, « les frais d'administration minière annuels par carré sont payés au Bureau du Cadastre Minier. Ce dernier en donne quittance au titulaire au moment du paiement, et affecte ensuite leurs parts respectives aux différents bénéficiaires ».

Les textes ne sont pas précis sur les délais exacts des répartitions et par conséquent des transferts. Cependant, dans la pratique, le BCMM a effectué annuellement ou semestriellement l'affectation et le transfert au profit des CTD bénéficiaires.

Il a été constaté qu'en 2018, les quotes-parts de frais d'administration, au titre de l'année 2017 pour un même permis minier, ont fait l'objet de deux transferts pour certaines communes. En effet, sur un échantillon de huit (08) communes des régions Atsinanana et Alaotra Mangoro, le doublement s'élève à plus de 49 millions Ariary.

Par ailleurs, le rapport définitif du Commissaire aux Comptes du BCMM pour l'année 2018 fait apparaître que les quotes-parts de frais d'administrations minières pour les communes concernant l'exercice 2017 ont fait l'objet d'un excédent de paiement d'un montant de 1 302 725 477,69 Ariary correspondant aux paiements de janvier à avril 2018.

Ce double paiement résulte d'une défaillance du système de contrôle en matière de répartition et transfert des quotes-parts des FA et de l'absence de dispositions réglementaires fixant la périodicité de la répartition et du transfert des quotes-parts des frais d'administration minière.

Comme conséquence de ce double transfert, le BCMM a supporté une perte de ressources importantes. Pour corriger ces pertes, des corrections sur trop paiement de quotes-parts d'un montant total de 138 107 276,00 Ariary ont été effectuées, lesquelles ont été imputées au niveau des capitaux propres de l'établissement.

Dans sa réponse sus-citée, le BCMM précise que depuis 2020, des mesures ont été prises sur le renforcement du contrôle interne du système de répartition et de transfert des quotes-parts par tous les intervenants et la périodicité de transfert a été déjà formulée dans le manuel de procédures.

Ainsi, la Cour recommande au BCMM de veiller à l'application de son manuel de procédures notamment le respect de la périodicité de la répartition et des transferts de quotes-parts.

²⁶Note du 01 décembre 2015 relative à la gestion des AERP en instance

2.3. Sur le mécanisme de gestion des quotes-parts dévolues aux provinces

Les provinces font partie des collectivités bénéficiant des ristournes minières et des frais d'administration minière. Pourtant, bien que prévu par la Constitution, cette collectivité n'est pas mise en place jusqu'à ce jour. A cet effet, ci-après le constat qui a été observé :

Non répartition des quotes-parts dévolues aux provinces pour les autres Collectivités Territoriales Décentralisées existantes

D'après les dispositions de l'article 238 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, « *Jusqu'à la mise en place effective de toutes les Collectivités territoriales décentralisées prévues par la présente loi, les ressources prévues pour la Collectivité territoriale décentralisée non encore fonctionnelle sont affectées aux Collectivités territoriales décentralisées composantes déjà mises en place* ».

Cette disposition a été reprise par l'article 19 de l'arrêté interministériel n°30679/2017 du 12 décembre 2017 définissant les modalités de recouvrement, de répartition et de gestion des ristournes minières issues de certains projets miniers que les parts des provinces seront répartis entre les régions et communes concernées.

Dans la pratique, s'agissant des ristournes minières, seules celles issues du projet Ambatovy respectent les dispositions suscitées. En effet, après recalcul des clés de répartition et des ristournes minières versées par le projet en 2018 et 2019, la Cour a constaté que les clés et montants sont conformes à l'article 7 de l'arrêté interministériel n°8902/2018 du 12 avril 2018 définissant le périmètre, la classification des Communes concernées ainsi que les taux de répartition des ristournes minières par Collectivités bénéficiaires du Projet minier Ambatovy : « *En application des dispositions de l'article 238 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 susvisée, jusqu'à la mise en place effective des Provinces, la part de 10% des ristournes minières qui est dévolue à la Province de Toamasina est répartie entre les Régions et les Communes concernées par le Projet Ambatovy, à raison de 75% au profit des Communes concernées et 25% au profit des Régions concernées. La détermination du montant alloué aux différentes communes et régions bénéficiaires concernées tient compte des coefficients de répartition prévus aux articles 2 à 6 du présent Arrêté* ».

Les ristournes issues des autres exploitations minières ne sont pas réparties mais restent logées dans un compte de consignation financière n°46212 ou un compte de liaison n°1841211. De 2017 à 2019, pour la province de Toamasina, le montant logé dans le compte de consignation à la TG de Toamasina s'élève à 203 millions Ariary.

Concernant les quotes-parts de FA destinés aux provinces, ils restent aussi logés dans le compte créditeur du BCM mais ne sont pas répartis ni aux communes ni aux régions. Au 31 décembre 2019, le montant des quotes-parts des provinces s'élève à plus de 8 milliards Ariary. Cependant, ces fonds devraient être destinés au développement local, par l'intermédiaire des CTD déjà existantes, en attendant la mise en place effective des Provinces.

En conséquence, la non-répartition de ces sommes aux CTD opérationnelles impacte sur les ressources à disposition desdites CTD pour réaliser des projets de développement.

De tout ce qui précède, la Cour recommande au MMRS et au BCMM de collaborer avec le Ministère chargé des finances et le Ministère chargé de la Décentralisation de mettre en œuvre les voies et moyens pour s'assurer de la répartition et du transfert de toute ressource minière non fiscale dévolue aux Provinces aux autres CTD déjà opérationnelles, conformément à la législation en vigueur.

III. PRISE EN CHARGE ET AFFECTATION EFFECTIVE DES RECETTES MINIERES NON FISCALES TRANSFEREES

3. 1. Sur la prise en compte des fonds transférés au niveau des collectivités

3. 1. 1. Comptes d'imputation non uniformes des ristournes minières et des frais d'administration minière enregistrés dans les documents budgétaires

Plusieurs recettes constituent les ressources d'une CTD. Les frais d'administration minière et les ristournes minières issues du secteur minier en font partie comme le précise l'article 184 nouveau de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 susmentionné : « les recettes fiscales des Collectivités territoriales décentralisées comprennent : (é) ; 13. la ristourne minière ».

En vertu de l'article 138 de la loi n°2014-020 sus-citée qui dispose que : « *Le budget de la Collectivité territoriale décentralisée est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de ladite Collectivité* ». De ce fait, toutes les recettes à prendre en charge au niveau des collectivités doivent être prévues et autorisées dans le budget.

Pour le cas spécifique d'Ambatovy, l'article 8 de l'arrêté n°30679/2017 du 12 décembre 2017 définissant les modalités de recouvrement, de répartition et de gestion des ristournes minières issues de certains projets miniers dispose que les ristournes minières doivent alimenter en même temps les budgets de fonctionnement et investissement. Conformément à l'instruction n°14-47-G1 du 03 Octobre 2014 sur la répartition et utilisation des ristournes minières issues de certains projets miniers, les comptes d'imputations des ristournes minières de chaque collectivité est le compte n°1018 pour le montant alloué au financement des investissements locaux de développement et à la constitution des réserves pour les entretiens et le compte n°77131 pour le montant alloué aux dépenses de fonctionnement de la collectivité bénéficiaire, entre autres les tâches qui lui sont dévolues par le Code Minier.

En outre, l'arrêté n°20765/2007/MFB/CSC/07 du 26 novembre 2007 portant modification du Guide d'application du Plan Comptable des Opérations Publiques 2006 (PCOP 2006) - Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) fixe le plan de comptes à utiliser pour les collectivités dans l'élaboration de leur budget. Les comptes de ristournes minières et de frais d'administration minière fixés par le PCOP sont, respectivement, le compte n°7713 « Redevance et frais d'administration minière » et le compte n°7717 « *Produits des ristournes* ».

Les entretiens et l'analyse des données collectées au cours de l'audit ont permis de constater que les comptes d'imputation ne sont pas forcément uniformes pour toutes les collectivités faisant l'objet des descentes sur place. Le tableau suivant justifie ce constat :

**TABLEAU N° 26-COMPTES D'IMPUTATION DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE
ET DES RISTOURNES MINIERES**

Rubriques	FA	Ristournes minières	
		Investissement	Fonctionnement
Région Atsinanana	7713	1018	7717
Région AlaotraMangoro	7713-3	1018	7280 ou 7717
Commune rurale Ambohibary	7713	1018	7717
Commune rurale Morarano Gare	7713	1018	7280
Commune rurale Andasibe	7713	1018	7280 ou 7717
Commune urbaine Moramanga		1018	7717
Commune rurale Amboditandroroho	7713	1018	7717
Commune suburbaine Toamasina	7713	1018	7717
Commune urbaine Toamasina		1018	7280 ou 7717
Commune rurale de Mahatsara		Chapitre V, article 4, paragraphe 1 « ristournes sur les produits et prélèvements sur les extractions de terre, de pierre et de sable sur le domaine privé national à Graph Mada ».	

Sources : Budgets primitifs des collectivités, comptes de gestion, Comptes administratifs, entretiens avec les collectivités

Ce tableau nous montre que :

- la comptabilisation des ristournes minières issues du projet Ambatovy se divise bien en deux catégories distinctes : la section fonctionnement et la section investissement. Toutefois, il ressort que pour la section fonctionnement, deux comptes différents sont utilisés par les collectivités : le compte n°7280 où devrait être enregistré tous les autres impôts sur les biens et services et le compte n°7717 qui enregistre les produits de toutes les ristournes dans la partie des recettes non fiscales.
- une collectivité (région AlaotraMangoro) utilise un sous-compte (7713-3) pour enregistrer les frais d'administration minière pour les différencier des redevances minières étant donné que le compte n°7713 enregistre en même temps les redevances et les frais d'administration minière. Pour les communes urbaines de Moramanga et Toamasina, elles ne bénéficient pas de frais d'administration minière et de ce fait, aucun compte n'est enregistré dans leurs budgets car il n'y a aucun carré minier exploité dans ces deux communes.
- en ce qui concerne la commune rurale de Mahatsara, bénéficiaire des ristournes minières de Graph Mada, la présentation du budget ne suit pas encore la nomenclature du PCOP. Néanmoins, un compte intitulé « ristournes sur les produits et prélèvements sur les extractions de terre, de pierre et de sable sur le domaine privé national à Graph Mada » (Chapitre V, article 4, paragraphe 1) y est bien inscrit. Par contre, aucun compte d'imputation des frais d'administration minière n'est enregistré.
- aucune collectivité n'utilise donc le compte n°77131 comme indiqué par l'instruction n°14-47-G1 du 03 Octobre 2014 sus-citée pour l'enregistrement de la partie fonctionnement des ristournes minières.

Ces différentes situations résultent de l'insuffisance des formations allouées aux collectivités au début des transferts des ristournes car elles étaient obligées de se conformer à une présentation de budget suivant le budget de programmes. Or, l'application de ce nouveau

système de présentation de budget était encore difficile à utiliser pour ces collectivités car c'est leur première année d'utilisation. Un manque de coordination entre les différents acteurs entre autres la Direction du Budget et la Direction de la Comptabilité Publique sur les comptes d'imputation à utiliser en est également la cause évoquée par les collectivités sur l'existence de ces différences de comptes d'imputation.

Pour les Communes non gérées par un comptable public, à titre d'illustration la Commune de Mahatsara, elle n'utilise pas encore la nomenclature préconisée par le PCOP. De plus, ces comptes sont logés au niveau des banques primaires et les libellés d'opération sont parfois incomplets au moment des virements. Ainsi, la difficulté d'inscription des FA dans le budget est due au manque d'information reçue par la Commune.

Par conséquent, l'utilisation des comptes non uniformes pour les ristournes minières et les frais d'administration minière ainsi que l'absence même des comptes d'imputation des frais d'administration minière ont un impact sur :

- la présentation claire et sincère des informations budgétaires des collectivités ;
- la communication des informations utiles aux usagers respectifs ;
- la prise de décision et l'approche dans le cadre de collecte des recettes, de la détermination et de la projection des programmes d'investissements et du meilleur fonctionnement de la CTD, de l'harmonisation des actions à entreprises, ainsi que de l'élaboration du projet de texte cohérent et approprié à la réalité.

Toutefois, en 2020, des concertations ont été faites entre les différents acteurs et ont conduit à l'utilisation d'un compte uniforme des ristournes minières, qui est le compte n°7717 « produits des ristournes minières ». Ainsi, ce compte va enregistrer toutes les ristournes minières dont la part de ristournes minières, section fonctionnement du projet Ambatovy. Cependant, aucune instruction n'a été prise dans ce sens.

Par ailleurs, en plus de la région AlaotraMangoro, la région Atsinanana a également commencé à séparer les recettes des redevances et des frais d'administration minière à partir de 2020, en l'occurrence le sous- compte n°7713-3.

En outre, le service régional du budget peut assister les collectivités dans l'élaboration de leur budget par la vérification du respect du budget de programmes (forme de présentation du budget, nomenclature PCOP). Mais cette demande d'assistance n'est pas obligatoire.

Dans sa réponse suivant lettre n°014-REG/ALMAN/GOUV/FIN/CF du 22 octobre 2021, pour ce qui est de l'uniformisation des comptes utilisés pour la prise en charge des ristournes minières et des frais d'administration minière, la région Alaotra Mangoro s'engage, dorénavant, à utiliser à partir de son budget 2022 les comptes suivants en recettes :

- Redevance et frais d'administration minière : 7713-3
- Recette de fonctionnement ñ Produits des ristournes : 7717
- Recette d'investissement ñ ristournes minières : 1018.

Aussi, est-il recommandé :

- **à la Direction Générale des Finances et des Affaires Générales (DGFAG) et à ses démembrements, de renforcer la sensibilisation des collectivités locales par des formations sur l'utilisation des comptes uniformes pour imputer les ristournes minières et frais d'administration minière.**
- **à la Direction de la Comptabilité Publique de revoir la raison d'être de l'instruction n°14-47-G1 du 03 octobre 2014 afin de procéder à son application ou sa modification.**

3. 1. 2. Absence d'une information officielle contenant les montants estimatifs d'encaissement des ristournes minières issues du projet Ambatovy

Selon l'article 10 du Décret n°2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées : « *Toutes les recettes et toutes les dépenses figurent sur un document unique qui regroupe toutes les opérations budgétaires et financières de la Collectivité territoriale décentralisée (..)* ». De plus, l'article 11 du même Décret dispose que : « *Doit figurer dans le budget le montant intégral des recettes attendues et des dépenses à effectuer pendant la durée d'un exercice sans qu'il y ait compensation entre elles. Les prévisions inscrites dans le budget doivent être exhaustives, sincères et réalistes* ».

Les collectivités sont dans l'obligation de mettre en évidence dans leurs budgets toutes les recettes prévisionnelles notamment les ristournes minières. De plus, elles doivent être en mesure d'évaluer les recettes à encaisser durant l'exercice concerné avant la conception du projet de budget.

A cet effet, seules les ristournes minières issues du projet Ambatovy font l'objet d'une disposition réglementaire d'obligation de communication du montant estimatif des ristournes minières de l'année en cours suivant l'article 15 de l'arrêté interministériel n°30679/2017 qui stipule que : « *Afin de permettre aux entités bénéficiaires d'élaborer leurs budgets pour l'année suivante en tenant compte des ratios définis supra, ces dernières sont informées du montant estimatif des versements des ristournes minières de l'année en cours, avant le 1^{er} août, par les services concernés du Ministère en charge des mines* ».

Pourtant les entretiens et les documents collectés ont permis de constater, qu'en termes de recettes, aucune information officielle des montants estimatifs de versement des ristournes minières ne parvient au niveau des collectivités afin de les aider à élaborer leurs budgets. En effet, la Direction Interrégionale des Mines Atsinanana ne délivre l'état des versements des ristournes minières que sur la demande des CTD.

Ainsi, l'absence de communication des montants estimatifs des versements des ristournes minières entraîne une insuffisance dans le processus de prévision de ces ristournes et surtout des programmes étant donné que les montants mis en cause sont importants. A titre d'illustration, pour la majorité des collectivités, les prévisions de 2019 se sont basées sur les ristournes reçues en 2018 sauf pour la région Atsinanana et la commune urbaine de Moramanga qui ont revu leurs prévisions à la baisse.

De ce fait, l'inscription dans le budget 2019 a été surestimée par les collectivités puisqu'il est à rappeler que les fonds transférés en 2018 concernaient des ristournes dues depuis plusieurs années. En effet, en comparant les prévisions 2019 avec les ristournes réellement reçues en 2019, des écarts sont enregistrés comme nous le montre le tableau ci-après :

**TABLEAU N° 27- COMPARAISON DES PREVISIONS AVEC LES RISTOURNES
REELLEMENT TRANSFEREES 2019**

(en Ariary)

Collectivités	Ristournes réellement reçues 2018	Prévisions 2019 (1)	Ristournes réellement reçues 2019		Ecart	
			En valeurs (2)	En % 3= (100*2)/1	En valeurs (4 = 1-2)	En %
Région Atsinanana	7 092 779 823,00	2 535 000 000,00	1 610 170 361,00	63%	924 829 639,00	37%
Région AlaotraMangoro	10 890 485 873,00	10 000 000 000,00	2 472 308 181,00	25%	7 527 691 819,00	75%
CU Toamasina	266 784 711,00	266 784 711,00	60 564 242,00	23%	255 405 373,00	77%
CU Moramanga	266 784 711,00	39 000 000,00	60 564 242,00	155%	- 21 564 242,00	-
CR Ambohibary	11 565 117 217,00	13 843 129 313,14	2 625 459 896,00	19%	11 217 669 417,14	81%
CR Morarano Gare	2 054 242 274,00	2 014 662 535,00	466 344 664,00	23%	1 952 899 475,59	77%
CR Andasibe	8 166 920 283,00	8 285 731 083,00	1 854 016 808,00	22%	6 432 714 275,00	78%
CR Amboditandrohoro	4 142 206 135,00	4 814 715 397,28	940 344 648,00	20%	3 874 370 749,28	80%
C Sub Toamasina	4 001 770 663,00	3 796 771 929,85	908 463 631,00	24%	2 888 308 298,85	76%

Sources : Budgets, comptes administratifs et comptes de gestion 2019, montants des ristournes minières 2019, calcul de la Cour

Les ristournes reçues en 2019 sont celles perçues jusqu'au deuxième trimestre de l'année vu que les ristournes du 3^e et 4^e trimestre ne sont effectivement encaissées qu'en 2020.

A partir de ce tableau, on peut observer que pour les 9 collectivités, les impacts budgétaires des ristournes effectivement encaissées par rapport à celles budgétisées se résument comme suit :

- Sept (07) Collectivités ont surévalué leur budget en matière de ristournes minières au-delà de 75% ;
- Une Collectivité a surévalué son budget en matière de ristournes minières de 37% ;
- Une Collectivité a sous-évalué son budget en matière de ristournes minières.

En conséquence, la confection du budget des collectivités et les inscriptions de la valeur des ristournes sont sous-évaluées ou surévaluées et des écarts significatifs sont enregistrés. En cas de budget surévalué par rapport aux montants effectivement transférés, certains programmes ne seront pas réalisés.

En réponse à cette observation, la région Alaotra Mangoro s'est engagée à demander l'état de versement des ristournes minières à la Direction régionale des Mines Alaotra Mangoro avant la conception et l'établissement de son budget afin d'éviter l'insuffisance dans le processus de prévision des ristournes et de programmation.

De tout ce qui précède, pour assister les collectivités dans l'élaboration de leurs budgets, il est recommandé à l'Administration minière de mettre en place un service en charge de l'information des versements estimatifs des ristournes minières aux collectivités locales conformément à la réglementation en vigueur.

3. 1. 3. Insuffisance dans la prise en charge des frais d'administration minière

Selon les articles 11 et 62 du Décret n°2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées : « Doit figurer dans le budget le montant intégral des recettes attendues et des dépenses à effectuer pendant la durée d'un exercice sans qu'il y ait compensation entre elles. Les prévisions inscrites dans le budget doivent être exhaustives, sincères et réalistes » et « (é) le compte administratif fait ressortir le résultat de l'exercice budgétaire issu de la différence entre les recettes recouvrées et les dépenses exécutées ».

En vertu de l'article 165 de la loi n°2014-020 sus-citée, « Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles ont été encaissées par un comptable public ».

Ainsi, les collectivités sont dans l'obligation de mettre en évidence dans leur budget toutes les recettes prévisionnelles entre autres les frais d'administration minière et de prendre en charge le recouvrement de ces recettes dans le compte administratif.

Pourtant, il a été constaté que des insuffisances sont enregistrées dans la prise en charge des frais d'administration minière en comptabilité. A ce titre, compte tenu des données disponibles, le tableau suivant présente une comparaison des FA inscrits et pris en charge dans les documents comptables et les FA effectivement transférés aux collectivités objet du présent audit pour l'exercice 2018 :

TABLEAU N° 28- COMPARAISON DES FA TRANSFERES ET FA COMPTABILISES

(En Ariary)

Collectivités	2018		
	FA transférés	FA comptabilisés	Ecart
Région Alaotra Mangoro	48 564 259,00	48 484 386,30	79 872,70
Région Atsinanana	98 751 582,00	98 751 582,00	-
CU Moramanga	-	-	-
CU Toamasina	-	-	-
CR Ambohibary	28 726 056,00	28 726 056,00	-
CR Morarano Gare	20 521 317,60	-	20 521 317,60
CR Andasibe	31 976 491,20	31 976 491,20	-
CR Amboditandroho	16 187 030,40	10 929 681,60	5 257 348,80
C Sub Toamasina	9 467 545,20	-	9 467 545,20
CR Mahatsara	12 232 332,00	-	12 232 332,00

Sources : Quotes-parts BCMM et paiement RGA
Comptes Administratifs et comptes de gestion des collectivités

Il ressort, ainsi, de ce tableau que pour certaines collectivités, les montants des FA pris en charge dans les comptes administratifs et comptes de gestion sont différents des FA transférés à ces collectivités. Sur les dix collectivités concernées, trois n'ont pas pris en charge les FA qui leur sont transférés ou n'ont pas comptabilisé les FA dans le compte correspondant. Par contre, pour deux collectivités, les FA sont comptabilisés mais comportent des différences.

Pour le cas spécifique de la commune rurale de Mahatsara, aucun compte d'imputation des FA n'est prévu dans ces documents budgétaires et de plus, étant donné qu'elle fait partie des communes non gérées par un comptable public du trésor, la présentation de son budget ne suit pas encore la nomenclature du PCOP habituel.

Les différentes insuffisances sont essentiellement dues au manque de renforcement de capacité des responsables de certaines collectivités dans la prise en charge des recettes.

Le problème d'identification des opérations faites à la banque pour les collectivités utilisant des comptes bancaires pour l'exercice 2018 figure également parmi les causes des insuffisances. En effet, à la réception des relevés bancaires, les frais d'administration minière reçus sont difficilement identifiables car les libellés des opérations et les périodes y afférentes ne sont pas clairs. Dans ce cas, les frais d'administration minière transférés à la commune

rurale de Mahatsara qui est une commune non gérée par un comptable public d'une part et aux communes d'Amboditandraro et de Toamasina suburbaine qui, avant 2019 utilisaient encore des comptes bancaires d'autre part, peuvent être cités à titre d'illustration. A cet effet, ci-après des exemples de libellés d'opération non explicites enregistrés dans les relevés bancaires de ces communes pour l'exercice 2018 :

TABLEAU N° 29- LIBELLES DES OPERATIONS ENREGISTREES DANS LES RELEVES BANCAIRES, EXERCICE 2018

(En Ariary)

Collectivités	Libellés d'opérations	Montant
Commune rurale Mahatsara	Virement de la Recette Générale d'Antananarivo, motif : Transfert quote-part Commune 2018 Toamasina	4 784 517,60
	Virement de la Recette Générale d'Antananarivo, motif : Transfert quote-part	2 646 316,80
	Virement de la Recette Générale d'Antananarivo, motif : Transfert quote-part Commune 2015-2016 Toa	4 801 497,60
Commune suburbaine Toamasina	Virement de la Recette Générale d'Antananarivo, motif : Transfert quote-part FAM2017 Commune Toamasina	3 217 699,20
	Virement de la Recette Générale d'Antananarivo, motif : Transfert quote-part Commune	3 286 326,00
	Virement Recette Générale d'Antananarivo, motif : QP FAM COMM 2017 Janv à juin	2 963 520,00
Commune rurale Amboditandraro	Virement Recette Générale d'Antananarivo motif : QP FAM Commune 2017 Janv à Juin	5 257 348,80
	Virement Recette Générale d'Antananarivo motif : Transfert quote-part FAM 2017 Communes	5 003 169,60
	Virement Recette Générale d'Antananarivo motif : Transfert quote-part FAM Communes	5 926 512,00

Sources : Relevés bancaires 2018

On peut voir que pour une même année, les libellés des opérations des FA sont différents dans les trois communes. Certaines opérations précisent bien qu'il s'agit de frais d'administration minière mais pour d'autres non. Il faut aussi noter que des problèmes d'échange d'informations entre administration subsistent et de ce fait, les Collectivités concernées ne sont informées que par des relevés bancaires ou des avis de crédit.

Ces situations rendant, ainsi, difficile la prise en charge des FA dans le budget et même la comptabilisation de ces opérations. De plus, de nombreux risques peuvent également survenir comme la non-inscription et la non autorisation des frais d'administration minière dans le budget des collectivités mais également les fausses imputations. En effet, les entretiens avec les responsables d'une collectivité ont permis de savoir que parfois les FA sont imputés dans le compte n°1018 relatif aux ristournes minières, section investissement d'Ambatovy. Certes, des FA sont bien envoyés et reçus par la collectivité mais les fonds ne sont pas comptabilisés dans le compte prévu car aucun recouvrement n'est enregistré dans le compte administratif.

Ainsi, la difficulté de prendre en charge les frais d'administration minière mérite d'être examinée de près et il est fondamental que des efforts soient faits à ce niveau pour assurer une comptabilisation sincère des frais d'administration minière.

De tout ce qui précède, il est recommandé :

- **aux postes comptables concernés de mettre en place un système de communication avec les CTD pour que ces dernières puissent prendre connaissance des versements effectifs des frais d'administration qui leur sont transférés.**
- **à la DGFAG et à ses démembrements d'allouer des formations aux collectivités concernées sur l'identification des frais d'administration minière afin d'assurer la bonne imputation lors de la comptabilisation.**
- **au BCMM de renforcer les échanges d'information avec les Collectivités locales pour toute répartition et transfert de quotes-parts prévus.**

3. 2. Sur les contrôles financiers pour s'assurer que les fonds soient pris en charge conformément à la réglementation

Insuffisance de contrôle de la prise en charge des recettes minières non fiscales

Le contrôle de la prise en charge des recettes minières non fiscales permet de s'assurer de la prise en charge en totalité des recettes transférées au niveau des CTD.

En ce qui concerne les organes délibérants, les articles 14 et 15 de la loi n°2014-020 susmentionnée disposent, respectivement, que : « A chaque niveau de Collectivité territoriale décentralisée, le Conseil règle par ses délibérations les affaires qui sont dévolues par la loi à sa compétence (é) » et « (é) Il (le Conseil) délibère sur le budget et le compte administratif qui lui sont annuellement présentés par le Premier responsable du bureau exécutif ».

Pour ce qui est du contrôle financier et du représentant de l'Etat, l'article 157 de la même loi n°2014-020 préconise que : « Le budget voté et le compte administratif approuvé sont transmis obligatoirement au Représentant de l'Etat pour contrôle de légalité, après avis préalable du Contrôle Financier pour les Provinces, les Régions et les Communes urbaines ».

De cette dernière disposition, il est à préciser que le contrôle financier n'exerce sa vérification qu'au niveau des communes urbaines et des régions et qu'il n'émet qu'un avis et non un visa et cet avis n'a pas d'effet suspensif sur l'exécution du budget.

Au cours de l'audit, les documents collectés et les entretiens avec les responsables ont permis de ressortir que malgré le nombre important de structure de contrôle, une insuffisance de contrôle de la prise en charge des recettes minières non fiscales notamment les frais d'administration minière et les ristournes minières a été constatée.

Pour les organes délibérants, ils examinent le compte administratif présenté par le chef de l'exécutif, en analysant, d'une manière générale, le respect de l'autorisation accordée suivant le budget tant aux ressources qu'aux programmes des dépenses (en nature qu'en valeur). Toutefois, étant donné que des délibérations doivent être prises pour la répartition des ristournes issues du projet d'Ambatovy en investissement et fonctionnement, des discussions sont faites entre l'organe exécutif et l'organe délibérant que ce soit lors du vote du budget annuel ou lors de l'arrivée des fonds.

En ce qui concerne le contrôle financier, le contrôle se focalise surtout sur les dépenses comme le stipule l'article 178 de la loi n°2014-020 : « Il incombe aux organes du Contrôle Financier d'effectuer, au niveau des Collectivités territoriales décentralisées, les vérifications et contrôles des procédures d'exécution et de la matérialité des dépenses, dont les modalités

seront définies par voie réglementaire ». A cet effet, le contrôle financier n'effectue pas un contrôle des recettes. Etant donné que les comptes administratifs doivent avoir l'avis du contrôle financier avant le contrôle de légalité, certains délégués portent une attention particulière sur le respect des clés de répartition des ristournes minières issues du projet Ambatovy compte tenu de l'envergure du projet et des textes spécifiques réglementant le projet. Dans ce cas, la vérification se fait à l'aide d'un état des ristournes minières versées par la société aux collectivités concernées. Cet état lui est communiqué par le comptable du trésor après sa demande.

Toutefois, le contrôle financier n'exerce son contrôle que dans les régions et les communes urbaines, ce qui constitue une faiblesse dans la vérification de la prise en charge de la recette étant donné que pour le cas d'Ambatovy, la majorité des bénéficiaires sont des communes rurales. Cela signifie que la majorité des collectivités bénéficiaires du projet n'est pas soumise à la vérification du contrôle financier, que ce soit pour les recettes que pour les dépenses.

En ce qui concerne le représentant de l'Etat, il exerce le contrôle de légalité des actes pris par les Collectivités mais il lui est difficile d'effectuer le contrôle de la prise en charge des ristournes minières et/ou des frais d'administration minière car aucune pièce ne parvienne à son niveau pour permettre ce contrôle.

Toutes ces insuffisances de contrôle résultent de l'absence de collaboration des entités de contrôle avec les différents acteurs étant donné qu'aucune information ou pièce n'est communiquée systématiquement pour s'assurer de la prise en compte dans le budget des montants des ristournes minières et des frais d'administration minière transférés.

Par conséquent, la situation ne peut qu'accentuer une présentation non sincère des informations comptables des collectivités. Ainsi, l'insuffisance de contrôle de cette prise en charge ne garantit pas la correcte imputation des recettes alors que les recettes non fiscales issues des exploitations minières représentent une part importante du budget d'une collectivité. En effet, à titre d'illustration, pour l'exercice 2019, sur trois collectivités bénéficiant le plus de ristournes minières d'Ambatovy, à savoir les communes rurales d'Ambohibary et d'Andasibe et la région Alaotra Mangoro, les ristournes minières budgétisées en investissement représentent plus de 99% du total des dépenses d'investissement prévus dans le budget pour les deux communes et plus de 69% pour la région.

De tout ce qui précède, il est recommandé aux entités chargées de contrôle (organes délibérants, contrôle financier, représentant de l'Etat) de collaborer avec les Directions régionales des mines et/ou les comptables publics pour la communication des informations nécessaires afin d'effectuer le contrôle de la prise en charge et de l'utilisation des recettes minières non fiscales.

TITRE II

MISSIONS D'ASSISTANCE

CHAPITRE I. AUDIT DES FLUX FINANCIERS DU DON DU PROGRAMME D'APPUI A LA COMPETITIVITE ECONOMIQUE.

I. CONTEXTE DE LA MISSION

En 2017, la République de Madagascar a sollicité la Banque Africaine de Développement (BAD) pour contribuer au financement du Projet d'Appui à la Compétitivité Economique (PACE). Le projet vise à contribuer à la création des conditions favorables à une croissance économique forte et inclusive à travers l'amélioration de la compétitivité économique de Madagascar. A cet effet, il tend à remédier au déficit en investissement et à améliorer la gouvernance des secteurs énergie, transport et agro-industrie.

Le Programme comporte deux composantes et quatre sous-composantes :

- (i) Renforcement du cadre réglementaire et institutionnel pour promouvoir les investissements dans les secteurs prioritaires :
 - Amélioration du cadre réglementaire et institutionnel propice à la promotion des investissements ;
 - Modernisation des cadres juridiques et institutionnels favorisant l'essor de l'agro-industrie
- (ii) Amélioration de la gouvernance sectorielle (énergie, transport) en soutien à la compétitivité économique :
 - Amélioration de la gestion du secteur énergie ;
 - Amélioration de la performance du secteur de transport aérien.

Le financement de la BAD est un appui budgétaire programmatique qui couvre les exercices budgétaires 2017, 2018 et 2019. L'enveloppe globale de financement s'élève à 30 millions d'Unité de Compte²⁷ répartie à part égale de 10.000.000UC sur les trois ans, objet de protocole d'accord signé annuellement. Ce don a été accordé par la Banque sur les ressources de la Facilité d'Appui à la Transition (FAT) spécialement créée pour pourvoir une assistance aux Etats en transition ainsi que sur les ressources du Fonds Africain pour le Développement (FAD, spécifiquement pour la troisième phase du projet).

Les fonds ont été versés dans un compte spécial ouvert à la Banque Centrale de Madagascar pour chaque phase du projet.

Les protocoles d'accord ont confié à la Cour des Comptes la réalisation d'un audit des flux financiers du Programme à la fin de l'exercice budgétaire de l'année de décaissement du don.

A travers cette mission, il est attendu de la Cour de confirmer que le compte spécial a été utilisé uniquement aux fins des activités prévues dans le cadre du programme.

Le projet « PACE-Phase III » est la dernière phase du programme dont la situation financière globale se résume dans le tableau suivant :

²⁷ combinés à une garantie partielle de crédit à hauteur de 31 millions d'USD

TABLEAU N° 30- SITUATION FINANCIERE GLOBALE -PACE PHASE III

(En USD)

RUBRIQUES	PACE I	PACE II	PACE III	TOTAL
ENCAISSEMENT				
Fonds reçus de la BAD (FAT)	14 130 385,00 ²⁸	13 816 685,00 ²⁹	2 818 229,80 ³⁰	30 765 299,8
Fonds reçus de la BAD (FAD)			10 821 512,80 ³¹	10 821 512,80
Total des encaissements	14 130 385,00	13 816 685,00	13 639 742,6	40 586 812,6
PAIEMENTS				
Virement au compte courant MGA du Trésor public	10 000 000,00			10 000 0000
Règlement de Dettes	4 122 949,84	10 847 831,72	299 000,00	15 269 781,56
Participation financière au Capital de la société AFRICA 50		2 533 690,00		2 533 690,00
Total des paiements	14 122 949,84	13 381 521,72	299 0000,00	27 803 471,56
Soldes des comptes spéciaux lors de l'audit	7 435,16	435 163,28	13 340 742,6	13 783 341,04
Virement au compte courant MGA du Trésor public pour solder le compte (après recommandations de la Cour)	7 435,16	435 163,28	13 340 742,6	13 783 341,04
Soldes des comptes spéciaux après l'audit	0	0	0	0
Clôture des comptes spéciaux	24 mai 2019 avec PARGE et PARSE	25 avril 2019	Non encore clôturé à la fin de la mission	

Sources : ACCTDP, BFM

²⁸ 10.000.000UC x 1,4130385

²⁹ 10.000.000UC x 1,3816685

³⁰ 2.060.000 UC x 1,3683931068

³¹ 7 910.000UC x 1,36808

II. RESULTATS DES AUDITS DES FLUX FINANCIERS DU PROGRAMME

La Cour des Comptes a relevé des observations et a émis les recommandations ci ï après sur les quatre principaux aspects du mandat :

2.1. De la sincérité et la régularité des opérations du compte spécial

La Cour confirme que les flux financiers dans les comptes spéciaux ouverts à la Banque Centrale de Madagascar au nom du Trésor public pour les trois phases du programme PACE sont traçables exhaustivement.

En effet, pour se limiter à la troisième phase, objet de lâaudit effectué en 2021:

- en encaissement, les deux tranches virées par la BAD sur le FAD et sur le FAT respectivement en date du 18 février 2020 et de 27 février 2020 sont retracées dans les comptes ouverts dédiés auprès de la BCM.
- en décaissement, lâunique opération de sortie de trésorerie de 299.000USD à la Banque Centrale a été retracée et comptabilisée au niveau de lâAgence Comptable du Trésor et de la Dette Publique (ACCTDP).

Le taux de change UC/USD a été bien appliqué et le délai de traitement dâenviron cinq jours par la Reserv Federal Bank est raisonnable à lâexception de la première phase où ce délai est de 13 jours.

Toutefois, la Cour a constaté une légère différence tant sur les montants que sur les exercices de déblocage :

- Il a été convenu dans le document du programme établi en 2016 lâoctroi dâun prêt de 10.000.000 UC pour cette troisième phase. Toutefois, au vu des conventions signées par les deux parties en décembre 2019, il a été prévu le déblocage dâun don de 9.970.000 UC ;
- les frais dâopération de 15USD prélevés par la Reserve Federal Bank (RFB) nâont pas été appliqués au fonds FAD comme toute opération traitée le même jour (sans décalage) ;
- le fonds de la première phase a été envoyé par la BAD le 22 décembre 2017 et parvenu à la BCM le 3 janvier 2018 alors que pour la troisième phase, le déblocage du fonds a été estimé en 2019 mais nâa été concrétisé quâen 2020.

Lâouverture de compte spécial pour la troisième phase a posé un problème de gestion du fonds du Programme : au lieu dâouvrir un compte dédié au Programme, la Banky Foibenâ Madagasikara (BFM) a créé un compte de projet nécessitant une création dâAgence dâexécution pour lâEtat Malagasy. Le temps écoulé entre lâidentification du bon compte et la communication des coordonnées bancaires à la BAD, condition de déblocage du don, est la source du retard suscité.

La Cour confirme la traçabilité de toutes les opérations sur les flux financiers malgré les légers écarts en termes (i) de montant (document de programme et protocole signé) et (ii) de traitement bancaire (selon la procédure de la RFB).

Il est fortement recommandé à :

- ***l'ACCTDP et la DDP de préciser la nature de compte à ouvrir ;***
- ***la BFM de respecter les instructions de la clientèle pour éviter les retards et éventuelles pénalités.***

2.2. De la conformité de la gestion des flux financiers du programme

La Cour confirme l'inscription budgétaire du financement dans les lois de finances correspondantes.

Ont été raisonnablement respectés :

(i) la conversion de l'USD en MGA en appliquant les taux moyens pondérés du marché interbancaire de devise (MID);

(ii) le délai de traitement et la date de valeur conformément aux normes de la BFM;

(iii) et enfin la comptabilisation au niveau de l'ACCTDP selon les normes nationales en vigueur.

Cependant, les termes de références confient à la Cour le mandat de confirmer³² si le compte spécial a été utilisé uniquement aux fins des **activités prévues dans le cadre du Programme**.

2.2 1. Nécessité du compte spécial en USD du Programme

A la première phase, sur les 10.000.000 UC équivalent à 14.130.385 USD, ont été virés dans la caisse MGA du Trésor l'équivalent de 10.000.000 USD et le reste a servi à payer des dettes jusqu'à un reliquat de 7.435,16USD.

A la deuxième phase, sur les 10.000.000UC équivalent à 13.816.685 USD, le remboursement de dette (10.847.831,72USD) a absorbé les 78,5% du montant et 2.500.000USD ont été versés au capital de la société AFRICA 50, soit 18,3% ; le reliquat d'un montant de 435.163,28 USD a été viré au compte MGA du Trésor pour solder le compte dédié.

A la troisième phase, une seule opération de remboursement d'une dette de la BADEA s'élevant à de 299.000 USD, soit 2,7%, en date du 21 juin 2021 a été effectuée jusqu'au jour de l'audit sur le don du FAD ; le compte relatif au don FAT n'a connu aucune opération (0%).

³²Point 4 des Termes de Références précisant l'étendue de la mission et les diligences demandées à la Cour des Comptes

La Cour conclut que les comptes spéciaux du Programme ne sont pas des comptes dédiés spécialement au programme mais ont été utilisés comme un moyen de gestion de trésorerie en devises.

2.2 2. *Quid des « activités prévues dans le cadre Programme »*

Les composantes sont réputées des préalables³³ selon la convention de la troisième phase contrairement aux deux premiers protocoles. Donc il s'agit d'activités déjà réalisées, et par conséquent, sans affectation des fonds. Il est à noter que lors de cette troisième et dernière phase, la Cour a eu la possibilité de participer à la négociation et tirer au clair ses contraintes quant au mandat à lui confier.

La question sur les contradictions entre les dispositions du Protocole et la réglementation nationale a modifié partiellement les conditions de réalisation du troisième mandat sans avoir tout résolu. En effet, lors des précédentes missions la Cour s'est heurtée à des difficultés : s'agit-il de don (fléché selon la loi organique sur les lois de finances de Madagascar), ou de fonds affecté aux composantes du Programme (activités déjà réalisées), ou une aide budgétaire fongible pour combler les déficits de l'année close³⁴ ? Lors de la troisième phase, il a été tiré au clair qu'il s'agit de don, débloqué sur la base de réalisation des activités des composantes à réaliser au préalable, et pour compenser les déficits de l'exercice clos.

Après virement depuis le compte spécial vers le compte MGA de l'Etat Malagasy, les fonds sont dilués dans la « caisse unique » avec toutes les autres sources de financement. Il est impossible pour la Cour des Comptes d'opiner sur l'utilisation exclusive des fonds à quelques fins précises. Les notions de composantes et de dépenses non-éligibles³⁵ de la liste négative³⁶ ne tiennent plus.

La Cour conclut que le compte spécial n'a pas de raison d'être par rapport aux critères de déblocage du fonds (Don sur base de pré-requis, à diluer dans la caisse unique de l'Etat).

La Cour recommande, pour les futures missions :

- à la BAD de ne pas exiger l'utilisation d'un compte spécial et de confier à l'auditeur des flux financiers de s'assurer seulement du virement de la tranche unique dans un compte national en USD ;

- au MEF et à la BAD (i) de veiller à l'harmonisation des documents (convention, termes de référence validés etc.) régissant les programmes pour permettre à la Cour d'accomplir pleinement sa mission et (ii) d'impliquer la Cour au suivi des activités préalables pour pouvoir opiner dans la loi de règlement.

³³ Attendu que point (C) du protocole relatif au don FAD : « [...] sur la base notamment des Actions préalables que le Donataire a déjà réalisées dans le cadre du Programme et qui sont plus amplement décrites à l'Annexe I (Description du Programme) de l'accord. ».

³⁴ Article II i section 2.01 du protocole relatif au don FAD

³⁵ section 3.05 du protocole : « le donataire s'engage à ce que les ressources du Don ne soient pas utilisées pour financer par voie d'acquisition, commerce, production, utilisation, échange ou de quelque autre manière que ce soit, les activités, services, biens, produits, substances ou matériaux listés à l'annexe II (liste négative) du présent protocole » ;

³⁶ annexe II - liste négative, point 9 : « Les biens et services fournis aux termes d'un contrat qu'une institution ou une agence financière, nationale ou internationale, autre que la Banque, a financé ou accepté de financer, ou que la Banque a financé ou accepté de financer aux termes d'un autre don ou prêt. »

2.3. De l'efficacité des dispositifs de contrôle interne mis en place dans le cadre de la gestion du don

La Cour constate l'absence de manuel de procédures pour la gestion des fonds du programme, notamment sur la responsabilité respective de chacun des acteurs. Il en est de même pour le sort du reliquat depuis les projets PARSE et PARGE, conditionnant la clôture des comptes. Comme les comptes des projets et/ou programmes ne sont pas systématiquement clôturés, il manque un mécanisme de suivi des comptes disponibles en monnaies étrangères, permettant aussi de disposer de la situation en temps réel de ces fonds.

En conséquence, la Cour réitère sa recommandation à l'encontre de l'Agence Comptable Central du Trésor/DCP ainsi qu'à la Direction de la Dette Publique de disposer d'un mécanisme de suivi de tous les comptes en devises par la mise en place d'un manuel de procédures pour la gestion des financements externes en général ainsi que la gestion des appuis budgétaires en monnaies étrangères.

2.4. Du suivi des recommandations de la Cour dans le cadre des audits antérieurs

Le taux de réalisations des recommandations reste faible pour les trois audits du programme. Ceci étant, les ambiguïtés dans la formulation du protocole ont été clarifiées comme mentionnées précédemment.

En outre, la Cour a recommandé lors des précédentes missions de la BAD et de tous autres PTF d'intégrer les dépenses d'audit (section 5) à confier à un auditeur pour lui permettre de réaliser dans les bonnes conditions la mission.

En conséquence, la Cour recommande pour les futures missions commandées dans le cadre de Protocoles et Conventions, de conclure dès la signature un « contrat à prix global et forfaitaire pour l'audit final » tel que prévu par les dispositions du Manuel de décaissement révisé de mars 2020 de la BAD, section « 4.19 Dépenses relatives à l'audit de clôture ».

Enfin, il est sollicité à tous les partenaires l'attribution des travaux d'audit des flux financiers des fonds publics directement à la Cour des Comptes en tant qu'institution supérieure de contrôle des finances publiques, dont les ressources nécessaires seront prévues dans la convention de financement.

CHAPITRE II. SUPERVISION DE L'AUDIT COMPTABLE ET FINANCIER DU PROJET D'AMENAGEMENT DE CORRIDORS ET DE FACILITATION DU COMMERCE

I. CONTEXTE DE LA MISSION

La République de Madagascar a bénéficié du groupe de la Banque Africaine pour le Développement (BAD) d'une contribution au financement du Projet d'Aménagement de Corridors et de Facilitation du Commerce (PACFC). L'objectif général du projet, est de contribuer à l'amélioration des connectivités de Madagascar avec les pays de la sous-région, en vue de l'accroissement des échanges commerciaux. Les objectifs spécifiques poursuivis sont :

- (i) le désenclavement de la province du Sud de Madagascar, en améliorant son accessibilité ;
- (ii) la promotion du commerce à travers la facilitation des procédures d'exportations, afin de valoriser les différents produits typiques du Sud de Madagascar, notamment de l'agriculture, des mines et du tourisme ;
- (iii) l'amélioration des conditions de vie des populations de la ZIP.

Aussi, le projet s'articule autour de 4 composantes à savoir : (i) les travaux routiers et Ouvrages d'Art, (ii) les aménagements connexes, (iii) la facilitation du commerce et l'appui institutionnel et enfin (iv) la gestion et le suivi du projet.

Le financement de la BAD pour le projet s'élève à 109,8 millions d'UC issus des différentes ressources et fonds de la Banque (FAD, FAT, fonds AFIF, OFID etc..).

Le protocole d'accord prévoit à la « section 8.03 » un audit financier et le Rapport d'étude du projet ainsi que les termes de référence de la Cour des Comptes précisant que ledit audit sera réalisé par un cabinet d'audit externe sous la supervision de la Cour des Comptes.

En effet, il est attendu de la Cour des Comptes (i) d'assurer le recrutement de la firme d'audit avec l'appui de la Commission des Marchés du Ministère, (ii) de la signature du contrat de l'auditeur, (iii) du suivi des travaux d'audit et (iv) de la soumission à la Banque du rapport d'audit dans les six mois suivant la clôture de chaque exercice fiscal.

Aussi, pour cette première mission, la Cour a procédé au recrutement du cabinet d'audit et à la supervision de l'audit financier et comptable des états financiers du projet pour la période du 1^{er} juin 2019 au 31 décembre 2021.

II. RESULTATS DES TRAVAUX DE SUPERVISION

2.1. Du recrutement du Cabinet d'audit externe

La Cour et les responsables de passation de marchés du Projet ont procédé au recrutement du cabinet d'audit externe à qui on a confié la réalisation de l'audit comptable et financier conformément aux procédures de la BAD.

Aussi, il a été procédé à l'évaluation des onze (11) soumissionnaires à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour l'identification du cabinet consultant. Sur ces onze offres, deux sont parvenus par courrier physique et neuf ont été transmis par voie électronique. L'attributaire final



a été désigné sur la base d'une analyse des offres techniques puis de l'offre financière la moins disante.

A l'issue de cette évaluation, le Cabinet d'audit SYNEX, un cabinet béninois a été retenu et le contrat a été préparé et signé par les parties cocontractantes c'est-à-dire le Projet et le Cabinet SYNEX.

Notons que l'AMI accepte l'envoi de l'offre après une date butoir tant que la réception précède le dépouillement.

Dans la mise en concurrence, pour une égalité de chance des soumissionnaires, la Cour recommande à la BAD et au Projet de porter une attention particulière sur la garantie de la confidentialité des plis étant donné que certaines offres sont parvenues par voie électronique.

2.2. Du suivi des travaux d'audit

2.2.1. Sur les conditions de mise en œuvre des travaux d'audit

Résultant de la crise sanitaire mondiale et de la situation exceptionnelle liée à la COVID-19 qui a conduit à la fermeture des frontières, le Cabinet SYNEX se trouvait dans l'impossibilité de venir à Madagascar et a recruté le Cabinet APEX, un cabinet local, pour le représenter³⁷ à titre de sous-traitance. En effet, le cabinet SYNEX a évoqué dans son offre technique de réaliser des diligences et rédiger le rapport, et que le sous-traitant assure la collecte des documents, l'envoi des pièces justificatives, l'enregistrement fiscal du contrat d'audit etc.

Notons que les dispositions du contrat³⁸ offrent la possibilité de sous-traitance, alors que la demande de proposition³⁹ ne l'a pas prévue. Toutefois, lors de la réalisation de la mission, la Cour s'est heurtée à des contraintes résultant d'un partage de responsabilité ambigu⁴⁰ entre les deux cabinets.

Aussi, la Cour recommande fortement au PACFC et au Cabinet SYNEX, de bien délimiter et formaliser les attributions du cabinet titulaire et d'éventuel(s) sous-traitant(s) à Madagascar.

³⁷ Les qualifications et expérience similaires ou supérieures à celles du personnel initialement proposé ont été approuvées

³⁸ Le point 20.3 du contrat (et annexe de la DDP) allège cette obligation du Consultant en prévoyant que ce dernier peut sous-traiter une partie de ses services sous la condition expresse que le personnel clé et le sous-traitant aient été approuvés par le client au préalable. Et le même point 28.4 stipule que le remplacement pourra être envisagé en cas de circonstances en dehors du contrôle du Consultant et imprévisibles par ce dernier [é]

³⁹ En effet, ces dispositions réduisent la possibilité de sous-traitance et exigent la disponibilité du personnel clé préalablement au début des négociations. Le point 12.9 de la demande de proposition (DDP) prévoit que : « Le Consultant ne peut sous-traiter la totalité des Services, sous réserve des Données particulières. Le Consultant peut proposer la sous-traitance jusqu'à concurrence du pourcentage de la valeur totale du Contrat tel que spécifié dans les Données particulières. »

⁴⁰ Le contrat de sous-traitance n'était pas disponible pour la Cour.

2.2.2. Sur les conditions de mise en œuvre des travaux de supervision de l'audit

La Cour émet des recommandations sur trois points majeurs dans les conditions de mise en œuvre des travaux de supervision.

Au tout début de la mission, il a été convenu entre le cabinet d'audit SYNEX et la Cour des Comptes une communication régulière à chacune des phases prévues dans la méthodologie établie par le cabinet d'audit pour que la supervision et la validation puissent se dérouler dans les conditions optimales, en envisageant les canaux et moyens de communication adéquats. Cependant, cette disposition n'a pas été effectivement honorée.

Aussi, cela a entraîné une lourdeur pour la supervision de la Cour des Comptes.

A titre d'illustration, l'on peut citer :

- une erreur d'interprétation du contenu des états financiers partagés par mail entre PACPF et SYNEX sur les immobilisations, l'état des ressources et emplois au 31/12/2020 a entraîné des erreurs dans le rapportage ne reflétant pas la réalité ; ayant obligé la Cour de tirer au clair la divergence;
- une absence de communication préalable des critères d'échantillonnage de marchés à auditer a alourdi les tâches dans la mesure où l'elligibilité⁴¹ des dépenses dépend de l'application des procédures de passation adéquates (code national ou de procédures du bailleur) selon les cas.

De ce qui précède, la Cour recommande au Cabinet SYNEX :

- ***d'ajuster la méthodologie de contrôle « prévue sur place et sur pièce » suivant les contraintes spatiales et temporelles notamment l'inventaire d'audit à distance pour le prochain audit ;***
- ***d'assurer la fluidité de la communication avec le superviseur dont la Cour des Comptes, dans toutes les phases de l'audit, dans le but d'assurer la qualité des travaux et le respect de délai.***

En outre, il est évident de constater une disproportion grave⁴² entre le montant de prestation accordé au Cabinet d'audit et celui de la Cour en tant que superviseur (43.000 USD pour 75 hommes-jours contre 850 USD pour 45 hommes-jour) ; il en est de même pour le degré de responsabilité. Toutefois, des efforts ont été déployés pour respecter les échéances et la qualité du rapport.

La Cour réitère ses recommandations d'allocation de ressources adéquates pour les audits de projets financés par les partenaires notamment la BAD (cas de PACE, phases I - II et III).

⁴¹ par type de marché ou s'il y a une variation de 15% du prix par rapport au montant indiqué dans le plan de passation de marchés

⁴² Proportion de 1 à 50 (ou moins de 2%)

Enfin, l'équipe « administratif et financier » du Projet a rencontré des difficultés techniques inattendues sur l'utilisation du logiciel TOMPRO pour la tenue de la comptabilité et le suivi budgétaire. Pour l'audit de l'exercice 2021 au premier semestre 2022, l'utilisation d'un outil à ciel ouvert comme Excel ne sera plus à l'ordre du jour. Il faut une maîtrise du logiciel TOMPRO, avec toutes ses parties non-apparentes.

Ainsi, la Cour suggère à ce que les magistrats en charge de l'audit du Projet bénéficient d'une formation sur l'utilisation du logiciel TOMPRO, pour la démarche en milieu informatisé.

2.3. Sur les travaux de l'auditeur

La Cour a évalué la méthodologie proposée par le cabinet d'audit dans l'offre technique. Elle a pris en compte le contexte général et particulier de la période d'audit⁴³. Elle s'est assurée de l'accomplissement des diligences, et de la cohérence des constats aux conclusions du rapport.

Toutefois, la Cour aimerait insister sur le dispositif d'évaluation de risques et de contrôle interne du projet. Les manuels de procédures étant en cours de finalisation, l'analyse des procédures et l'évaluation du contrôle interne a été faite par le Cabinet APEX via des entretiens avec les responsables du Projet.

Conjugué avec l'insuffisance de communication interne, le système de contrôle n'a pas permis aux responsables du projet de prendre connaissance à temps, de certaines informations indispensables. A titre d'illustration, lesdits responsables ont été informés en 2021 de la disponibilité auprès du comptable public des fonds de la « contrepartie Etat Malagasy » depuis 2020 d'un montant d'Ar 2,8 milliards.

Aussi, la Cour des Comptes a suivi les travaux d'audit du Cabinet et n'a pas d'observations particulières outre celles émises sur le dispositif d'évaluation des risques et de contrôle interne. A cet effet, la Cour recommande à l'auditeur (Cabinet SYNEX), d'aviser l'entité auditée sur les principaux mécanismes sur lesquels elle doit porter une attention particulière, compte tenu des défaillances et risques identifiés ; et réitère la nécessité de mise en place d'audit interne.

⁴³ En effet, l'exercice allant du 1^{er} juin 2019 au 31 décembre 2020 couvert par ce premier audit dure 19 mois, et les parties se sont mises d'accord sur le fait que la définition de période de vérification doit être conforme aux possibilités offertes par les dispositions nationales (supérieure à 6 mois ou inférieure ou égale à 18 mois).

CHAPITRE III. SUPERVISION DES TRAVAUX DE VERIFICATION DES INDICATEURS DU PROJET D'APPUI DE PERFORMANCE DU SECTEUR PUBLIC.

I. PRESENTATION DU PROJET

Le Gouvernement de Madagascar a reçu de la Banque Mondiale un Prêt d'un montant équivalent de 40 millions de Dollars Américain pour financer le Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP).

Le Projet a pour objectif d'améliorer la mobilisation et la gestion des recettes du Gouvernement pour permettre une meilleure fourniture de services publics au niveau local et dans les secteurs critiques. Il concerne l'Administration centrale et les Administrations locales. Les bénéficiaires du projet sont retracés dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 31- BENEFICIAIRES DU PROJET PAPSP

COMPOSANTES	BENEFICIAIRES
<u>Composante 1:</u> Améliorer la gestion des Recettes	- Ministère de l'Économie et des Finances ➤ Direction Générale des Impôts (DGI) ➤ Direction Générale des Douanes (DGD) - Agence Nationale de l'Or
<u>Composante 2 :</u> Amélioration de la capacité de prestation de service des administrations locales	- Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID) - Fonds de Développement local (FDL)- - Communes réparties dans les 23 Régions notamment les communes rurales.
<u>Composante 3:</u> Amélioration des mécanismes de gouvernance dans le secteur de l'éducation	- Ministère de l'Éducation Nationale (MEN) - DREN, CISCO, ECOLES (EPP), - Enseignants FRAM - 3 Régions de référence : Analamanga- Alaotra Mangoro-SOFIA
<u>Composante 4:</u> Amélioration des contrôles et du suivi de la performance	➤ Organes de contrôle <u>Internes</u> : IGE, DGCF, CDBF, CNM, DAI, DBIFA <u>Externes</u> : Cour des Comptes et Tribunaux Financiers ➤ OSC (Rohy, CCOC) ➤ Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration (PREA) ➤ Cellule d'Exécution du Projet PAPSP au sein du PREA (Assistance technique), ➤ UCP : Unité de Coordination des Projets du PAPSP

Source : PAPSP



Le Projet 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) dont les principes sont *l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats ainsi que le renforcement des compétences de la Cour des Comptes.*

La Cour des Comptes en tant qu'Organe de contrôle externe des Finances Publiques assurant les missions dévolues aux Institutions Supérieures des Contrôles, membre de l'INTOSAI, a été chargée de la vérification de performance et des atteintes de résultats relative à ce projet PAPSP ainsi que de la vérification des pièces justificatives des dépenses remboursables en vue de déterminer les montants à décaisser par la Banque Mondiale.

En effet, en vertu de la loi Organique n° 2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, au fonctionnement, aux attributions et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant, 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. Elle peut aussi effectuer des études d'ordre économique et financier.

Le projet PAPSP comprend quatre composantes formant les objectifs à atteindre dont :

- 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.

Pour les indicateurs liés au décaissement (ILD), outre le suivi de l'avancement des activités et la mesure de résultats prédéfinis, ils ont une fonction spécifique dans le cadre du projet. En effet, l'atteinte des ILD (valeur de l'indicateur à la date convenue) va déclencher le processus de demande de remboursement auprès de la Banque Mondiale des dépenses engagées dans le cadre du projet



Selon le rapport de la Cour n° 02 /20-RAP/ADM du 25 Mars 2020 sur le Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public, les résultats de vérification indiquent la non atteinte des objectifs pour les indicateurs relatifs aux composantes 2 et 3 (MID et MEN). Aucun examen des dépenses éligibles pour les montants à rembourser n'avait eu donc lieu.

A cet effet, la Cour des Comptes attire l'attention de toutes les parties prenantes concernées sur toutes les mesures qui devraient être prises pour pouvoir procéder au remboursement des fonds y afférents avant la clôture du projet PAPSP. Par la suite, des réunions de concertation entre la Banque Mondiale - PREA - Cour des Comptes - les bénéficiaires/parties prenantes ont eu lieu en vue de la restructuration du projet.

Le projet a ainsi subi une restructuration au cours de l'année 2020 suite notamment aux constats sus-évoqués et aux circonstances liées à la situation politique et économique du pays. Des modifications ont été apportées tant pour les indicateurs que pour la période de justification.

Depuis la mise en vigueur du projet en 2016, à partir de la mission de démarrage en 2017, six missions de vérification ont été effectuées par la Cour des Comptes jusqu'au 31 janvier 2021, période à laquelle le projet devrait prendre fin. Toutefois, suite à la situation liée au COVID 19, une extension de délai a été conclue avec restructuration des dispositions de la convention initiale. Le projet prendra fin au 31 décembre 2021.

Au cours des mois de décembre 2020 et janvier 2021, la Cour des comptes a effectué une mission de vérification des atteintes des indicateurs dont les situations et constatations sont présentées dans les sections ci-dessous.

II. SITUATION DES INDICATEURS ET VALEURS CIBLES

Les indicateurs retenus avec leurs valeurs cibles respectives pour suivre la performance de chaque composante du projet au 31 janvier 2020 et après restructuration du projet se présentent ainsi :

TABLEAU N° 32-INDICATEURS ET VALEURS CIBLES POUR 2020

INDICATEURS	VALEURS CIBLES INITIALES AU 31/01/2020	NOUVELLES VALEURS CIBLES APRES RESTRUCTURATION
Composante 1: Améliorer la gestion des recettes		
5. Modernisation du Système d'Administration Fiscale Intégrée	DLI 1 : SAFI opérationnels dans 3 sites pilotes dégageant plus de 90% des recettes intérieures	Au 30/06/2020 DLI 1 : Déploiement du module e-paiement de SAFI
6. Augmentation du taux de confirmation de transactions douanières suspectes au bureau de Toamasina (en cas d'inspection physique).	DLI 2 : Taux > 15%	Au 30/06/2020 DLI 2 : >30%
7. Nombre de bureaux de perception dont les contrats/programmes de performance ont fait l'objet d'une évaluation externe	DLI 3 : 03 à 04 bureaux mettant en œuvre le contrat de performance ayant fait l'objet d'une évaluation externe (6 à 8 contrats)	Au 31/12/2020 DLI 3 : 6
8. Amélioration de l'enregistrement des contribuables	320 000 de contribuables actifs	450 000 (Cumulatif) de contribuables actifs
9. Mise en place d'un numéro d'identification unique des contribuables	2 500 000 Dossiers dans la base de données pour le numéro d'identification fiscale unique	Au 30/06/2020 Disponibilité de la structure de la nouvelle pièce d'identité pour les citoyens et les personnes morales
10. Amélioration de la formalisation des orpailleurs	Indicateur « supprimé » dans la note de rectification Banque Mondiale, page 26/39	Indicateur « supprimé » dans la note de rectification Banque Mondiale, page 26/39
Composante 2 : Amélioration de la capacité de prestation de services des administrations locales		
11. Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes)	DLI4 Achèvement du programme de transfert avec un seuil de tolérance de 30 jours	DLI4 Achèvement du transfert aux Communes bénéficiaires de toutes les subventions en août 2020
12. Amélioration du recouvrement des recettes par les administrations locales (hors subvention)	>50%	>50%
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)	DLI5 75% des écoles ont un FEFFI opérationnel et PEC élaboré (PAD page 55/103)	DLI 5 Octobre 2020 60% des Ecoles Primaires Publiques (Note de restructuration page 37/39) dans 3 régions ciblées

INDICATEURS	VALEURS CIBLES INITIALES AU 31/01/2020	NOUVELLES VALEURS CIBLES APRES RESTRUCTURATION
14. Pourcentage d'enseignants FRAM dans les zones ciblées par la composante recevant leurs subventions avec moins de deux mois de retard	>50%	>45%
Composante 4 : Amélioration des contrôles et du suivi de la performance		
15. Disponibilité du rapport public de la Cour des Comptes dans les délais impartis	Disponibilité du rapport public 12 mois après la fin de l'exercice en question	8 mois après la fin de l'exercice annuel
16. Audits à risques élevés/ substantiels réalisés par les Départements d'audit interne	06(PAD)	02
17. Débats publics semi-annuels sur la Loi des Finances et sur la performance des agences de perception (indicateur d'engagement du citoyen)	02	02

Source : PAD initial et PAD restructuré

Initialement, la vérification devrait porter sur l'atteinte des valeurs cibles au 31 janvier 2020. Toutefois, compte tenu des observations et expériences vécues durant les trois premières années d'exécution du projet, une restructuration a eu lieu au cours de l'année 2020. A cet effet, certains indicateurs ont subi de modification tant sur leur valeur cible que sur la période. La vérification effectuée a été donc basée davantage sur les nouvelles valeurs cibles après restructuration.

III. TAUX D'ACHEVEMENT

Les taux d'achèvement en tenant compte la restructuration en 2020 sont résumés dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 33- TAUX D'ACHEVEMENT DES 13 INDICATEURS DU PAPSP PAR RAPPORT AUX VALEURS CIBLES POUR 2020

Indicateurs intermédiaires	Valeurs cibles après restructuration	Valeurs atteintes	Type	Taux d'achèvement
Composante 1: Améliorer la gestion des recettes				
5. Modernisation du Système d'Administration Fiscale Intégrée	Au 30/06/2020 DLI 1 : Déploiement du module e-paiement de SAFI	Au 30/06/2020 e-hetra opérationnel	Binaire	100%
6. Augmentation du taux de confirmation de transactions douanières suspectes au bureau de Toamasina (en cas d'inspection physique).	Au 30/06/2020 DLI 2 : >30%	Au 30/06/2020 23,29%	Binaire	77,63%
7. Nombre de bureaux de perception dont les contrats/programmes de performance ont fait l'objet d'une évaluation externe	Au 30/06/2020 DLI 3 : 6	Au 30/06/2020 7	Quantitatif	117%

Indicateurs intermédiaires	Valeurs cibles après restructuration	Valeurs atteintes	Type	Taux d'achèvement
8. Amélioration de l'enregistrement des contribuables	Au 31/01/2020 450.000 (Cumulatif) de contribuables actifs	Au 31/01/2020 357.088	Quantitatif	79,35%
9. Mise en place d'un numéro d'identification unique des contribuables	Au 31/01/2020 Disponibilité de la structure de la nouvelle pièce d'identité pour les citoyens et les personnes morales	Au 31/01/2020 Pas de disponibilité de la structure de la nouvelle pièce d'identité	Binaire	0%
10. Amélioration de la formalisation des orpailleurs	Indicateur « supprimé » dans la note de rectification Banque Mondiale, page 26/39	-	-	-
Composante 2 : Amélioration de la capacité de prestation de service des administrations locales				
11. Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes)	DLI4 Achèvement du transfert aux Communes bénéficiaires de toutes les subventions en août 2020	Achèvement en Novembre 2020	Binaire	100%
12. Amélioration du recouvrement des recettes par les administrations locales (hors subvention)	Au 31/01/2020 >50%	Au 31/01/2020 50,50%	Binaire	100%
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)	DLI 5 Octobre 2020 60% des Ecoles Primaires Publiques (Note de restructuration page 37/39) dans 3 régions ciblées	76,39%	Quantitatif	100%

Indicateurs intermédiaires	Valeurs cibles après restructuration	Valeurs atteintes	Type	Taux d'achèvement
14. Pourcentage d'enseignants FRAM dans les zones ciblées par la composante recevant leurs subventions avec moins de deux mois de retard	>45%	31,11%	Quantitatif	69%
Composante 4. Amélioration des contrôles et du suivi de la performance				
15. Disponibilité du rapport public de la Cour des Comptes dans les délais impartis	8 mois après la fin de l'exercice annuel	1	Binaire	100 %
16. Audits à risques élevés/substantiels réalisés par les Départements d'audit interne	2	0	Quantitatif	0%
17. Débats publics semi-annuels sur la Loi des Finances et sur la performance des agences de perception (indicateur d'engagement du citoyen)	2	2	Quantitatif	100 %

Sources : Rapports n° 01 /21-RAP/ADM/PAPSP du 31 Mars 2021 et n° 02/21-RAP/ADM- sur le projet d'appui à la performance du secteur public

Il apparaît de ce tableau que 7 parmi les 13 indicateurs ont atteint leur valeur cible à la date prévue après restructuration dont quatre sont indicateurs de décaissement.

Il s'agit des indicateurs :

- n°5-« Modernisation du Système d'Administration Fiscale Intégrée »,
- n°7-« Nombre de bureaux de perception dont les contrats/programmes de performance ont fait l'objet d'une évaluation externe »,
- n°11-« Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes) »,
- n° 12-« Amélioration du recouvrement des recettes par les administrations locales »,
- n° 13 Proportion des écoles ciblées par la composante dotée d'un FEFFI opérationnel, planifiant et mettant en œuvre un PEC »,
- n°15-« Disponibilité du rapport public de la Cour des Comptes dans les délais impartis »,
- n°17-« Débats publics semi-annuels sur la Loi des Finances et sur la performance des agences de perception ».

Trois indicateurs : - n° 6- « augmentation du taux de confirmation de transactions douanières suspectes au bureau de Toamasina », n°8- « Amélioration de l'enregistrement des contribuables », et n°14 « Pourcentage d'enseignants FRAM dans les zones ciblées par la composante recevant leurs subventions avec moins de deux mois de retard » - n'atteignaient leur objectif que respectivement à 78%, 79% et 69%. Comme l'indicateur n° 6 est un indicateur de décaissement, une observation particulière a été émise dans la section suivante.

Les indicateurs n°9-« Mise en place d'un numéro d'identification unique des contribuables » et n°16- « Audits à risques élevés/ substantiels réalisés par les Départements d'audit interne » n'ont enregistré aucune réalisation. Cette situation a été due à des changements de structure auprès des responsables concernés.⁴⁴

L'indicateur n°10- « Amélioration de la formalisation des orpailleurs » n'a pas fait l'objet d'une évaluation. Il a été annulé suite à la restructuration.

IV. OBSERVATIONS PARTICULIERES SUR LES INDICATEURS LIES AU DECAISSEMENT

En ce qui concerne les indicateurs liés au décaissement, les observations de la Cour sont résumées ainsi :

4. 1. Composante 1 : Amélioration de la gestion des recettes

Trois indicateurs de décaissements sont assignés à cette composante. Il s'agit des DLI 1, DLI2 et DLI 3.

Les objectifs fixés ont été atteints pour les deux indicateurs DLI 1 et DLI 3 alors qu'une attention particulière a été adressée à toutes les parties prenantes sur la non atteinte des objectifs liés à l'indicateur DLI 2 pour des raisons suivantes.

Sur la base de PAD et MOP, l'évolution de cet indicateur depuis 2017 se présente comme suit :

TABLEAU N° 34- EVOLUTION DES INDICATEURS D'AMÉLIORATION DE RECETTE

	01/07/2017	01/01/2018	01/01/2019	01/01/2020
Valeur cible	> 5%	> 10%	> 12,5%	> 15%
Valeur vérifiée	17,5%	40,63%	24,62%	26,24%

Lors de la dernière restructuration en date du 20 juin 2020, la valeur cible a été fixée à **30%** pour le 30 juin 2020. La restructuration a été élaborée durant la période de confinement dans le contexte de la pandémie Covid-19, et la valeur cible a été revue à la hausse sans tenir compte de l'impact de la pandémie.

Malgré les deux facteurs pénalisant les activités de la douane, dont (i) l'absence d'un Directeur Général pendant les quatre premiers mois de 2019 suite à la restructuration du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et (ii) le contexte de la pandémie de COVID-19, le taux de confirmation de transactions douanières suspectes a pu atteindre les **23,29%** pour la période du 01/01/2019 au 30/06/2020.

Par rapport à la valeur cible de la restructuration de 30%, le résultat est non atteint. Cependant, dans la logique de l'évolution de la valeur cible depuis 01/07/2017 au 01/01/2020 dans le PAD, la

⁴⁴Cf. Rapport de 6^{ème} vérification TRANSTEC, Décembre 2020.



valeur cible au 30/06/2020 aurait dû être aux environs de **17,5%**, ce qui serait largement atteinte avec la valeur vérifiée de **23,29%**.

Sur ce point, la Cour a estimé qu'un décaissement devrait eu avoir lieu pour le compte de cet indicateur compte tenu des circonstances sus- mentionnées.

4. 2. Composante 2 : « Amélioration de la capacité de prestation de services des administrations locales »

Le DLI 4 « Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes) porte sur cette composante.

L'atteinte des objectifs pour cet indicateur a été ainsi justifiée par l'achèvement des transferts effectués aux 400 Communes émanant du MID par l'intermédiaire du FDL couvrant un montant total de 2 millions de dollars (USD 2 000 000).

A noter que les transferts ont été réalisés en trois vagues dont le dernier avait eu lieu en octobre 2020. Et avec les 400 communes bénéficiaires de la vague 3, le total des communes bénéficiaires depuis la vague 1 dépasse le nombre total des communes à Madagascar (1.695). En résumé, la première vague englobait le transfert de subventions à 987 communes, la seconde à 399 communes et cette troisième à 400 communes, soit au total 1.786 communes bénéficiaires.

4. 3. Composante 3 : Amélioration des mécanismes de gouvernance dans le secteur de l'éducation

L'indicateur de décaissement (indicateur n°13- « Proportion des écoles ciblées par la composante dotée d'un FEEFI opérationnel, planifiant et mettant en œuvre un PEC) relatif à cette composante a atteint son objectif. En effet, par rapport à la valeur cible de 60%, valeur retenue suite à la restructuration du projet PAPSP, 76 % des écoles ciblées sont dotées d'un FEEFI opérationnel, planifiant et mettant en œuvre un PEC.

Par contre, pour l'indicateur n°14- « Pourcentage d'enseignants FRAM dans les zones ciblées par la composante recevant leurs subventions avec moins de deux mois de retard », le taux ne représentait que 31% alors qu'il fallait au moins un taux de 45%. La Cour attire l'attention des responsables concernés sur ce retard.

En outre, il a été constaté que parmi les 516 enseignants auprès des EPP dans les 72 écoles ciblées des trois régions, presque la moitié est occupée par des enseignants FRAM dont 11% subventionnés et 36% non subventionnés.

Le tableau ci-après présente la situation des enseignants dans les écoles sus-mentionnées.

TABLEAU N° 35- SITUATION DES ENSEIGNANTS DANS LES 72 EPP

Région / Zone d'enclavement		Fonctionnaire	FRAM subventionné	FRAM non subventionné	TOTAL
ALAO TRA-MANGORO	Urbaine	-	-	-	
	Rurale	19	5	12	36
	Enclavée	20	7	12	39
ANALAMANGA	Urbaine	85	4	52	141
	Rurale	62	4	39	105
	Enclavée	41	15	19	75
SOFIA	Urbaine	13	5	3	21
	Rurale	28	11	36	75
	Enclavée	6	6	12	24
Pour les 72 EPP		274	57	185	516
Proportion selon le statut des enseignants pour les 72 EPP		53,10%	11,05%	35,85%	100,00%

Source : enquêtes auprès des 72 écoles.

Au vu de ce tableau, il a été relevé que parmi les 242 enseignants FRAM, seuls les 57 sont subventionnés et les 185 autres enseignants ne le sont pas. Ces derniers sont donc obligatoirement soit, payés par des parents des élèves, soit par d'autres moyens ou rien.

La Cour des Comptes a attiré l'attention du Ministère de l'Éducation Nationale et d'autres autorités supérieures concernées sur cette situation du fait que l'avenir des enfants Malagasy est mis en jeu. En effet, ces enseignants ont de bonne volonté alors qu'ils ne bénéficient ni de formation ni de salaire. Ce manque impactera également la qualité de l'enseignement. Des mesures devraient donc être prises pour mitiger les risques.

V. SITUATION DES DÉCAISSEMENTS

Comme les décaissements sont conditionnés par l'atteinte des objectifs, les parts remboursables et celles réellement effectuées sont présentées dans les paragraphes ci-dessous. Parts remboursables pour 2020

Si les valeurs cibles des 5 indicateurs de décaissements sont atteints, les sommes pouvant être remboursées par la Banque Mondiale au titre de l'exécution en 2020 s'élèveront à 7,5 millions de dollars, soit environ 30 milliards d'Ariary⁴⁵ dont ci-après la répartition par indicateur.

⁴⁵ 1USD= 4 000 Ariary

TABLEAU N° 36-SITUATION DES PARTS REMBOURSABLES

Indicateurs de décaissement	Valeurs cibles après restructuration en 2020	Prévision de décaissement pour 2020 en USD	Observations
5. DLI 1 : Modernisation du Système d'Administration Fiscale Intégrée	Déploiement du module e-paiement de SAFI	3 000 000	Objectif atteint,
6. DLI 2 : Augmentation du taux de confirmation de transactions douanières suspectes (en cas d'inspection physique) Port Toamasina	> 30%Port Toamasina	500 000	Objectif non atteint
DLI 3 : Nombre de bureaux de perception dont les contrats/programmes de performance ont fait l'objet d'une évaluation externe	6-8 (PAD)	500 000	Objectif atteint
11. DLI4 : Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes)	Achèvement du transfert aux Communes bénéficiaires de toutes les subventions en août 2020	2 000 000	Objectif atteint
13. DLI 5 : 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)	60%	1 500 000	Objectif atteint
TOTAL REMBOURSABLE		7 500 000	

Sources : PAD initial, PAD restructuré et Etat de décaissement

Comme la valeur cible relative à l'indicateur DLI 2 n'est pas atteinte, la part remboursable a été réduite. La situation communiquée à la Cour des Comptes a montré que la part réellement décaissée liée aux objectifs sus mentionnés s'élevait à USD 7 330 407⁴⁶.

5. 1. Etat de décaissement 2018-2021

Faisant suite aux atteintes des objectifs des années successives depuis la première mission de vérification en 2017, l'état de décaissement lié aux DLI se présente ainsi :

⁴⁶Source : Etat de décaissement auprès de l'Unité de Coordination des Projets (UCP)



TABLEAU N° 37-ETAT DE DECAISSEMENT DES DLI DEPUIS 2017

Date de réception	Montant d'équivalence en USD	Montant d'équivalence en Ariary ⁴⁷
28-Dec-2017	7 529 710	30 118 840 000
28-nov-18	5 403 684	21 614 736 080
14-Feb-2020	3 447 375	13 789 499 920
27-May-2021	5 758 760	23 035 040 000
20-Jul-2021	1 571 647	6 286 588 000
TOTAL	23 711 176	94 844 704 000

Source : UCP

Depuis la mise en œuvre du projet PAPSP, les remboursements réellement effectués par la Banque Mondiale au 31/07/2021 atteignaient USD 23 711 176, soit environ 94,8 milliards d'Ariary.

⁴⁷ 1USD = Ar 4 000



CHAPITRE IV. ASSISTANCE AUX POUVOIRS PUBLICS

En matière d'assistance, les missions des juridictions financières se matérialisent par la formulation d'avis lesquels seront traités par le présent chapitre.

I. Assistance au Gouvernement

Dans une vision de toujours vouloir apporter de la valeur ajoutée impactant sur la vie des citoyens, la Cour des Comptes a la responsabilité de répondre à un environnement changeant, aux défis des sociétés et aux besoins des différents acteurs sans toutefois compromettre leur indépendance. De ce fait, les avis de la Cour sont destinés à éclairer une situation aussi bien précise que dès fois urgente.

Ces deux dernières années, la saisine de la Cour des Comptes à fin d'avis s'est de plus en plus diversifiée sur plusieurs domaines dont un avis a porté sur la procédure d'exécution des dépenses publiques relatives aux indemnités d'expropriation suite à la saisine du Ministre auprès de la Présidence en charge des projets présidentiels, de l'aménagement du Territoire et de l'équipement (M2PATE)

Au titre de l'année 2021, deux avis majeurs seront cités dans le présent rapport.

1. 1. Avis sur le paiement des indemnités de technicité du personnel administratif et technique (PAT) des universités

Par lettre n° 538-2021-MEF/SG/DGT/DCP/SRCF/DAT du 06 Aout 2021, le Ministre de l'Economie et des Finances a saisi la Cour des Comptes pour demander un avis sur le paiement des indemnités de technicité du personnel administratif et technique (PAT) des universités. En effet, des indemnités de technicité prévues par l'article 31 de la loi n° 94-025 du 17 novembre 1994 relative au statut général des agents non encadrés de l'Etat ont été inscrites dans les rubriques de salaires du Personnel Administratif et Technique des Universités et qu'ont été ainsi touchées par lesdits agents. Cependant, aucun décret n'a été pris et par la suite les indemnités de technicité ont été retirées dans le bulletin de salaire à partir de cette année 2021. Le Ministère de l'Economie et des Finances a ainsi procédé à la suspension de paiement desdites indemnités de technicités.

Dans son avis n° 06/21 - ROD/APP/DECISION/AVIS/PAT du 1^{er} Septembre 2021, la Cour a fait part que compte tenu du caractère alimentaire et humain desdites indemnités, la suspension de paiement ne peut pas être indéfinie.

Et conformément aux dispositions de l'article premier du décret n° 61-240 du 26 mai 1961 fixant le régime indemnitaire des fonctionnaires et magistrats de l'Etat, les indemnités dont les fonctionnaires et des magistrats de l'Etat sont appelés éventuellement à bénéficier sont fixées par décret pris en conseil des Ministres.

1. 2. Avis sur l'octroi des indemnités des membres et du personnel de la Haute Cour Constitutionnelle

Le Ministre de l'Economie et des Finances a saisi la Cour des Comptes pour demander un avis sur l'octroi des indemnités des membres de la Haute Cour Constitutionnelle par lettre n° 361-2021-MEF/SG/DGT/DCP/SRCF/DREG.H du 1^{er} juin 2021.

En effet, l'article 10 du Règlement intérieur de la Haute Cour Constitutionnelle dispose que les droits et avantages des membres de la Haute Cour Constitutionnelle et l'ensemble du personnel de ladite Cour sont fixés par Délibération du Collège des Hauts Conseillers.

Pourtant, aux termes de l'article 41 de la Constitution *« la loi détermine le montant, les conditions et les modalités d'attribution des indemnités allouées aux personnalités appelées à exercer un mandat public, à accomplir des fonctions ou à effectuer des missions au sein des institutions prévues par la présente Constitution »*.

En outre, l'article 13 de l'Ordonnance n°2001-003 du 18 novembre 2001 portant Loi organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle précise expressément que : *« en application de l'article 42 de la Constitution, la loi détermine le montant, les conditions et les modalités d'attribution des indemnités allouées aux membres de la Haute Cour Constitutionnelle »*.

Par ailleurs, l'article 19 de ladite ordonnance stipule que le règlement intérieur fixe l'organisation, les attributions et les règles de fonctionnement des services ainsi que le règlement général du personnel.

De plus, en ce qui concerne le personnel administratif de la Haute Cour Constitutionnelle, suivant l'article 22 de l'Ordonnance sus-évoquée, *« la grille de solde, le taux des diverses indemnités et les différentes accessoires servis aux agents de la Haute Cour Constitutionnelle sont alignés sur ceux de la fonction publique »*.

Néanmoins, il s'avère judicieux de mentionner que selon l'article 5 du Règlement Intérieur de la HCC *« l'autonomie administrative et financière dont jouit la Haute Cour Constitutionnelle, en vertu des dispositions de l'Ordonnance n°2001-003 du 18 novembre 2001 susvisée, constitue la principale modalité de sauvegarde et de mise en œuvre de l'indépendance de cette Institution juridictionnelle. A cet effet, tous les actes de nature réglementaire, hormis ceux qui sont régis par les principes et règles de comptabilité publique, ne sont ni opposables ni applicables à la Haute Cour Constitutionnelle dont l'organisation et la gestion, tant administrative que financière, relèvent exclusivement du Règlement Intérieur »*.

S'agissant des indemnités, celles-ci constituent des dépenses publiques régies par les principes et règles de comptabilité publique, et elles composent également les charges de l'Etat. Et au vu des dispositions de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement et d'en suivre l'emploi, d'autant plus que la démocratie financière exige l'approbation des emplois des deniers publics par le Parlement.

L'avis⁴⁸ de la Cour y afférent précise que conformément à l'article 19 de l'ordonnance n° 2001-003 du 18 novembre susvisée, le règlement intérieur ne saurait que fixer l'organisation, les attributions et les règles de fonctionnement des services ainsi que le règlement général du personnel de la Haute Cour Constitutionnelle et qu'en vertu de la démocratie financière, les emplois des deniers publics sont à approuver par le Parlement.

II. ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

2.1. Retard d'adoption du budget primitif de la Commune d'Antsahampano

A défaut de constitution de quorum, le conseil communal de la commune rurale d'Antsahampano n'a pas pu adopter le budget primitif de l'exercice 2021.

A cet effet, le TF d'Antsiranana a été saisi par le Chef de District d'Antsiranana II pour formuler son avis sur cette situation. En se référant à l'article 154 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014, «(...) Le Représentant de l'Etat peut autoriser l'ordonnement des recettes et des dépenses de soldes dans la limite du douzième (12è) du crédit du budget de l'année précédente pour une durée maximum de trois mois, à concurrence des disponibilités de fonds. L'organe délibérant est ensuite convoqué en session extraordinaire de cinq jours. S'il n'a pas voté le budget à la fin de session, ce budget est définitivement établi par l'ordonnateur».

Par Avis n°01-CAB/21 du 20 Mai 2021, le Tribunal a proposé au chef district d'autoriser l'ordonnement des recettes et des dépenses mensuelles de soldes dans la limite d'Ar 11 522 953,77 par mois à concurrence des disponibilités de fonds de la Commune pour une durée maximum de trois mois, correspondant au douzième de crédit du budget de l'année 2020.

En outre, conformément aux dispositions de l'article 83 et suivant de la loi citée ci-dessus, le Tribunal a invité le vice-président du Conseil Communal, qui remplace provisoirement le Président, à convoquer les membres dudit conseil en session extraordinaire pour voter le budget primitif 2021.

2.2. Non inscription des dépenses obligatoires au budget de la Commune Rurale de Marivorahona

Une ancienne employée de la commune rurale de Marivorahona a saisi le TF d'Antsiranana pour faire inscrire au budget ladite commune la somme d'Ar 5 456 423,00 relative au paiement des arriérés de salaires (novembre 2011, décembre 2011, janvier 2012), à l'indemnité compensatrice de congé non pris, au remboursement des cotisations non versées à la CNAPS et aux dommages-intérêts pour licenciement abusif.

Le Tribunal, par Avis n°02-CAB/21 du 21 Mai 2021, a déclaré que la saisine est recevable. Au regard des justificatifs produits par la requérante, le Tribunal a constaté que lesdites dépenses ne sont pas inscrites dans le Budget primitif de la Commune pour l'exercice 2021 alors que celles-ci constituent des dépenses obligatoires.

⁴⁸ Avis n° 05 /21 - ROD/APP/DECISION/AVIS/HCC du 1^{er} septembre 2021.

En conséquence, le TF d'Antsiranana a mis en demeure la Commune Rurale de Marivorahona d'inscrire dans son budget additionnel ou rectificatif 2021 les dépenses obligatoires y afférentes, soit Ar 5 456 423,00 et de procéder par la suite à leur mandatement.

2.3. Défaut d'adoption du budget primitif dans les délais légaux au niveau de la commune rurale de Tangainony pour l'exercice 2021

Le TF Fianarantsoa a été saisi par le Préfet de Farafangana, pour un contrôle des actes budgétaires, pour non adoption du budget primitif 2021 dans les délais légaux par l'organe délibérant, de la commune rurale de Tangainony dans le district de Farafangana au niveau de la région Atsimo Atsinanana.

Comme la région Atsimo Atsinanana est du ressort du TF de Fianarantsoa, celui-ci est compétent pour rendre un avis sur la saisine, en vertu des dispositions de l'article 115 de la loi modifiée n° 2001-025 du 09 Avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au TF : « *Le Tribunal procède : (é) ; 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.* »

La saisine du Préfet de Farafangana a été faite par lettre n°109-PREF/21/CTD en date du 30 avril 2021. Dans les faits, le budget primitif 2021 de la commune rurale de Tangainony, n'a pas toujours été voté, pour cause de désaccord entre le Maire et les membres du conseil. En effet, le Maire et le président du conseil de la commune rurale de Tangainony ont déjà convoqué à quatre reprises (le 07 novembre 2020, le 20 janvier 2021, le 08 et le 17 mars 2021) le conseil pour adopter le budget primitif 2021. Pourtant, ce dernier s'est trouvé toujours non adopté.

Aux termes de l'article 154 de la loi n°2014-020 précitée qui énonce que : « *Si à la fin de la session, le budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée n'a pas été voté par l'organe délibérant ou n'est pas en équilibre réel, le Représentant de l'Etat l'établit provisoirement par arrêté sur la base du projet soumis à l'organe délibérant, sur décision du TF territorialement compétent. A cet effet, 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. L'organe délibérant est ensuite convoqué en session extraordinaire de cinq jours. S'il n'a pas voté le budget à la fin de cette session, ce budget est définitivement établi par l'ordonnateur.* »

Ainsi, le Tribunal a considéré que la saisine du Préfet de Farafangana aux fins du règlement du budget primitif 2021 non voté de la commune rurale de Tangainony, est recevable dans la mesure où elle est dûment motivée et accompagnée des pièces nécessaires au règlement du budget.

Par ailleurs, le projet de budget primitif 2021, bien que non voté, constitue une base permettant de formuler des propositions en vue du règlement de ce budget. Le Tribunal a ainsi considéré qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de ce projet de budget.

De tout ce qui précède, le Tribunal a proposé au Préfet de Farafangana, conformément aux dispositions de l'article 154 de la loi 2014-020 citée ci-dessus, d'établir provisoirement par arrêté



le budget primitif 2021 de la commune rurale de Tangainony suivant l'avis n°01/CAB/COM/TF/FIA/2021 du 28 mai 2021 et de soumettre ledit budget au vote du conseil communal, et à défaut d'adoption par le conseil, d'inviter le Maire à établir définitivement le budget.

2.4. Défaut d'inscription des cotisations sociales CRCM au budget de la commune urbaine de Toamasina

Le TF de Toamasina a été saisi par 3 fonctionnaires retraités de la commune urbaine de Toamasina pour demander l'inscription et le mandatement de leurs cotisations CRCM depuis le mois de mai 2010 jusqu'à la date de leur mise en retraite.

Conformément à l'article 168 de la loi n° 2001-025 du 29 avril 2003 relative au Tribunal administratif et financier: " *Le TF, saisi ... par toute personne 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 un délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale décentralisée concernée...*".

Les cotisations sociales au niveau des caisses de retraite sont des dépenses ayant expressément un caractère obligatoire, en vertu de l'article 166, alinéa 2 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes qui dispose que : "*Sont obligatoires,...*3. *les contributions aux dépenses des caisses et régimes de retraites auxquels le personnel rémunéré sur les budgets de la Collectivité se trouve affilié*"; Ainsi, le Tribunal a déclaré que la saisine est recevable.

Premièrement, le TF a constaté que les cotisations CRCM tant pour la part individuelle que pour la part contributive depuis le mois de mai 2010 jusqu'à la date de retraite des requérants constituent des dépenses obligatoires pour la commune urbaine de Toamasina.

Selon l'article 168, alinéa 1^{er} de la loi n° 2001-025 susmentionnée, qui dispose que "*ne sont obligatoires pour les Collectivités territoriales décentralisées que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé*", les cotisations sociales CRCM ne seront obligatoires pour la Commune que dans ces conditions.

En se référant à l'article 166 de la loi n°2014 ï 020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, qui dispose que : « *Les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'inscription des crédits suffisants pour assurer, soit le fonctionnement des services, soit l'accomplissement des obligations auxquelles elles s'appliquent. Sont obligatoires, dans les conditions ci-dessus définies les dépenses suivantes : 1. les dettes exigibles et la couverture des déficits antérieurs ; 2. les salaires du personnel ; 3. les contributions aux dépenses des caisses et régimes de retraites auxquels le personnel rémunéré sur les budgets de la Collectivité se trouve affilié ; [é]* », les cotisations CRCM sont des dépenses obligatoires expressément décidées par la loi, étant donné qu'en leur qualité de fonctionnaire en exercice auprès de la commune, les requérants sont affiliés à la Caisse de Retraite Civile et Militaire.



Toutefois pour être exigible pour la commune, la dette doit être échue, certaine, liquide et non sérieusement contestées.

- Sur le caractère échue des cotisations

L'article 03 du décret n° 62-144 du 21 Mars 1962 prévoit que «sauf dispositions réglementaires contraires, toute perception d'un traitement est soumise au prélèvement de la retenue de quatre pourcent» et l'article 61 dudit décret que «*Les recettes de la caisse comprennent : [...] La contribution de quatorze pour cent supportée par le budget qui a la charge de la solde*»;

De plus, l'article 72 du même décret dispose que « *Le montant de la retenue et de la contribution budgétaire est versé trimestriellement par mandats établis au nom de la caisse et appuyés d'états nominatifs établis par le service liquidateur*».

Cette contribution constitue des obligations pour la commune, et ce, au moment où les fonctionnaires étaient encore en activité.

En conséquence, ces cotisations sont échues à la date d'admission à la retraite des requérants.

- Sur le caractère certain de la dépense

Les requérants sont tous des fonctionnaires en exercice auprès de la commune urbaine de Toamasina et admis à la retraite pour limite d'âge suivant des arrêtés pris par le Ministre de la fonction publique.

Etant fonctionnaires, les requérants sont régis par le statut général des fonctionnaires, alors ils ont droit à une pension de retraite d'après l'article 38 de la loi n° 2003-011 du 03 septembre 2003 portant statut général des fonctionnaires.

Le non paiement des cotisations au niveau du CRCM ne permet pas aux requérants de jouir de leur droit à une pension.

La part individuelle des agents est retenue tous les mois sur leurs salaires; et que cependant, le versement aussi bien de cette part que de celle de l'employeur n'était pas réalisée depuis le mois de mai 2010;

A cet effet, les dépenses relatives au paiement des cotisations au CRCM du mois de Mai 2010 jusqu'au jour de leur retraite sont des dépenses certaines.

- Sur le caractère liquide de la dépense

La commune urbaine de Toamasina accumulait des arriérés de paiement des cotisations sociales des personnels au niveau de la Caisse de retraite civil et militaire (CRCM) et Caisse de prévoyance et de retraite (CPR) et selon les états qui ont été transmis au Tribunal par les requérants, le dernier paiement s'est effectué dans le courant de mois d'avril 2010. Par conséquent, des centaines de retraités n'ont pas pu jouir de leurs pensions.

Comme actuellement, la municipalité projette d'effectuer le paiement de ces cotisations et que toutefois elle n'a pas le moyen de déterminer le montant exact des arriérés ni pour les parts individuels de chaque employé ni pour les parts contributives de la commune faute d'archivage des bulletins de paie et suivi du personnel;

Dès lors qu'une coopération avec l'État central par le biais du Ministère de l'Économie et des Finances notamment le Service de la politique de protection des agents de l'État (SPPAE) est entreprise.

Après communication au niveau du Service régional des soldes et des pensions (SRSP) et le SPPAE susmentionné, une stratégie était mise en place entre l'État Central et les collectivités territoriales décentralisées afin de permettre à ces dernières de procéder au paiement des arriérés de cotisations de son personnel et l'établissement des ordres de recettes pour le paiement de ces arriérés au niveau du Trésor public.

En effet, le SPPAE accompagne la Commune dans la liquidation des arriérés de cotisations, par le biais du SRSP. La Commune envoie au niveau du SPPAE les relevés de services de chaque personnel afin d'établir les états de décomptes des arriérés. Ces états sont par la suite renvoyés à la commune pour vérification et pour signature de l'ordonnateur si aucune erreur ou omission ne se présente. Une fois que les états de décomptes signés par l'ordonnateur sont parvenus au SPPAE, ce dernier établit les ordres de recettes correspondant adressés à la commune pour paiement au niveau du Trésor public;

Cette stratégie a été adoptée compte tenu de la difficulté de suivre les évolutions des paies par le bulletin de paie et dès lors le SPPAE utilise le logiciel AUGURE pour avoir les décomptes des arriérés.

La demande de décompte est faite par la Commune, et chaque état de décomptes fera l'objet d'un ordre de recette.

Au vu des états de décompte des arriérés de cotisations pour la part individuelle et pour la part contributive établie par le Service de la politique de protection des agents de l'État remis par la Commune en réponse aux requêtes, les montants des arriérés des cotisations pour les requérants sont établis et s'élèvent à Ar 18.767.219,80.

Ainsi, les dépenses en question sont liquides.

- Sur le caractère non sérieusement contesté de la dépense

La commune, par ses représentants, suivant le procès-verbal d'audition n°7/2020/PV/AUD/TF/TOA du 08/10/2020, reconnaît la faute de ne pas avoir payé ses cotisations, et les dirigeants actuels affichent même sa volonté de trouver des solutions pour le paiement des arriérés de tous les retraités et que ces dépenses ne font alors objet d'aucune contestation.

De tout ce qui précède, les cotisations CRCM tant pour la part individuelle que pour la part contributive dues à la Commune depuis mai 2010 jusqu'au jour de retraite des requérants ont rempli les conditions de dette exigible.

Deuxièmement, le Tribunal a mis en demeure la commune urbaine de Toamasina pour l'inscription de ces dépenses dans le plus proche budget voté, en cas de défaut de mandatement pour l'exercice 2020.

Au vu du budget primitif 2020 produit par la commune, une ligne de crédit pour le paiement des charges sociales CRCM est déjà ouverte et pour un montant suffisant pour pouvoir supporter ces dépenses ayant un caractère obligatoire.

Il est constaté que les dépenses pour le paiement des cotisations CRCM sont inscrites et d'un montant suffisant dans le budget de la commune.

Troisièmement, le Tribunal a mis en demeure la commune urbaine de Toamasina d'inscrire dans le plus proche budget voté et d'un montant suffisant les dépenses relatives au paiement des cotisations CRCM des requérants s'élevant à Ar 18.767.219,80, en cas de défaut de mandatement courant l'exercice 2020.

Conformément à l'article 168 de la loi n° 2001-025 qui disposent que : " Ne sont obligatoires pour les Collectivités Territoriales Décentralisées que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.

Le TF 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.(...)

A défaut de mandatement d'une dépense obligatoire par le Chef de l'exécutif dans le mois suivant la mise en demeure qui lui en a été faite par le Représentant de la Province Autonome, celui-ci y procède d'office .", étant donné que les dépenses sont déjà inscrites, et ce d'une somme suffisante dans le budget, la Commune doit passer au mandatement de ces dépenses. A défaut, le représentant de l'Etat, après un mois de mise en demeure au Maire, doit procéder au mandatement d'office.

Ainsi, par avis n°03/2020/AVIS/TF/TOA, le TF de Toamasina a invité le chef de l'exécutif de mandater la dépense totale de Ar 18.767.219,80 correspondant au versement auprès du trésor public les arriérés de cotisations sociales des requérants. Il a rappelé également que le Préfet de Toamasina est en droit de procéder au mandatement d'office de ces dépenses si, après un mois de mise demeure, l'ordonnateur de la Commune urbaine de Toamasina refuse de les mandater.

2.5. Défaut d'adoption des budgets des communes rurales d'Antsanganasanga et d'Amparihintsokatra dans les délais légaux

Par lettre n°007-PREF/AZK/Coll-CR du 13 août 2020, reçue au greffe du TF de Toamasina le 25 août 2020, le Préfet d'Ambatondrazaka en tant que Représentant de l'Etat territorialement compétent, a saisi le Tribunal suite à la non adoption du budget dans le délai légal, en l'absence de l'organe délibérant des communes rurales d'Antsanganasanga et d'Amparihintsokatra.

Conformément aux articles 115, 166 et 170 de la loi modifiée n°2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au TF, le tribunal s'est déclaré compétent pour statuer sur l'objet de la requête et sur la recevabilité de la saisine formulée par le Préfet.

Le Tribunal a constaté que les budgets des communes rurales d'Antsanganasanga et d'Amparihintsokatra pour l'exercice 2020 n'ont pas été adoptés dans le délai légal. En effet, par jugement n°112 du 08/01/2020 du Tribunal Administratif de Toamasina portant proclamation des résultats des élections communales tenues le 27 novembre 2019, les communes rurales d'Antsanganasanga et d'Amparihintsokatra ne disposent pas de Conseil communal consécutivement à l'absence de candidats aux fonctions de conseillers communaux, et ce jusqu'à la date de saisine auprès du Tribunal Financier de Toamasina.

Aussi, le TF a proposé d'arrêter les budgets primitifs 2020 des communes rurales d'Antsahasana et d'Amparihintsoatra respectivement à Ar 56 414 082,34 et Ar 58 488 162,38 tant en recettes qu'en dépenses.

En effet, le TF a rappelé au représentant de l'Etat que la décision pour le règlement du budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée lui revient conformément aux dispositions de l'article 166 de la loi modifiée n°2001-025 précitées.

Par ailleurs, le TF a estimé qu'il ne saurait en principe se substituer, au vu des principes budgétaires, à la place du conseil communal et, en conséquence, proposer que des budgets minimaux, ne comprenant que les dépenses obligatoires prévues par l'article 35 du décret n°2015-959 et celles nécessaires à la continuité du service public, tout en tenant comptes des réalisations transcrites dans les Comptes administratifs 2018 et les propositions contenues dans les projets de budget 2020.

En effet, le décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant approbation du Plan Comptable des Opérations Publiques 2006 stipulant que l'évaluation des recettes et des dépenses dans le budget doit tenir compte des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. De surcroît, la loi modifiée n°2014-020 du 27 septembre 2014 susdite dispose en son article 140 alinéa 2 que : « *Les prévisions retracées dans un document unique, doivent être exhaustives, sincères et réalistes.* ».

Après revue des projets de budget primitif 2020, le TF a estimé que les prévisions sont manifestement trop ambitieuses par rapport à la réalisation en 2018, année de référence. De plus, étant donné que l'exercice concerné était presque écoulé, des modifications sont nécessaires afin de respecter le principe de sincérité qui exige que le budget soit réaliste, ne comportant ainsi ni surévaluation des recettes, ni sous-évaluation des dépenses.

De plus, les textes législatifs et réglementaires ont prévu des conditions d'équilibre du budget et des limites pour certaines dépenses lesquelles devraient être prises en considération lors de l'élaboration d'un budget.

Ainsi, le Tribunal veillant au respect de ces contraintes budgétaires, a proposé des amendements suivants :

- La révision à la baisse des recettes au niveau de la section tant d'investissement que de fonctionnement en fonction de la potentialité et la capacité de recouvrement de ces recettes par la commune;
- L'inscription suffisante des dépenses obligatoires
- Le respect du montant plafond des indemnités allouées aux responsables de la Commune à 30 % des ressources propres figurant sur le compte administratif de l'exercice 2018
- L'annulation de certaines dépenses non obligatoires, notamment les dépenses relatives à l'achat d'habillement, à des foires et expositions, à des frais de stage et formations, aux fournitures sportives, notamment celles dont la réalisation semble inexécutable au vu des restrictions sanitaires liées à la pandémie du Covid 19.



Enfin, le TF de Toamasina par avis n° 01/2020/AVIS/TF/TOA du 29/09/2020 et avis n° 02/2020/AVIS/TF/TOA du 29/09/2020 a invité le Préfet d'Ambatondrazaka à régler et rendre exécutoire les budgets primitifs 2020 de ces deux Communes rurales conformément à la proposition du Tribunal.

TITRE III

SUIVI DES RECOMMANDATIONS



CHAPITRE I.

AUDIT DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT FONCTIONNEL ET TECHNOLOGIQUE DE L'AUGURE AINSI QUE DE L'AUDIT DE LA CHAÎNE DE TRAITEMENT DES DONNÉES SUR LES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT ET LA SOLDE JUSQU'AU PAIEMENT.

I. INTRODUCTION

Dans le cadre de sa mission d'assistance aux pouvoirs publics, prévue par les articles 276 à 284 de la loi Organique n° 2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, au fonctionnement, aux attributions et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant, la Cour des Comptes a procédé en septembre 2019 à l'audit technologique et fonctionnel de l'Application Unique de Gestion Uniforme des Ressources Humaines de l'État (AUGURE).

Cette mission d'audit a révélé des risques élevés qui ont conduit les parties prenantes (l'Union Européenne à travers le projet Ny Fanjakana ho an'ny Daholo be i NFD et la Cour des Comptes) à prolonger en février 2020 le mandat par l'audit de la chaîne de traitement des données des ressources humaines et de la solde jusqu'au paiement afin d'apprécier la matérialisation ou non de ces risques.

Les résultats et les recommandations de l'audit technologique et fonctionnel ont fait l'objet d'une restitution auprès de toutes les parties prenantes en octobre 2019.

Par ailleurs, le rapport de la Cour sur l'audit de la chaîne de traitement de données des ressources humaines leur a été communiqué en août 2020.

En septembre 2020, la restitution des résultats de l'audit de la chaîne de traitement des données et sur la mise en œuvre des recommandations liées aux 2 audits suscités devant la Présidence et les partenaires techniques et financiers (PREA et l'Union Européenne), a été réalisée respectivement par la Cour des Comptes et les deux ministères cogestionnaires d'AUGURE, en l'occurrence le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et le Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Fonction Publique et des Lois Sociales (MTEFPLS). A cette occasion, le Ministère de l'Economie et des Finances (DGEAE) a présenté dans ses diapositives les suites données aux recommandations du premier audit de la Cour⁴⁹.

Par la suite, la Cour des Comptes et le NFD ont convenu de procéder à l'audit de suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations des deux audits successifs. Cette mission a été réalisée en décembre 2020.

Le présent rapport rend compte les résultats des suites données réalisées par les parties prenantes, au regard des recommandations formulées dans le rapport sur l'audit technologique et fonctionnel de l'AUGURE notifié en octobre 2019 ainsi que le rapport n°04/20-ADM/APA sur l'audit de la chaîne de traitement des données des ressources humaines de l'État et la solde jusqu'au paiement communiqué en août 2020.

⁴⁹ « AUDIT PREMIERE PARTIE - 80% des activités réalisées par les 2 ministères se sont alignées aux recommandations de la Cour - 20% des autres activités sont en cours de réalisation ».

C'est dans ce cadre renouvelé que la Cour a réalisé le suivi de 93 recommandations formulées dans lesdits rapports.

II. Méthodologie

Le degré de mise en œuvre des recommandations par les entités contrôlées a fait l'objet d'une cotation en sept catégories, selon l'échelle de LARSEN. Ce système de cotation permet de refléter, le plus précisément possible, la réalité du processus de mise en œuvre des recommandations par les administrations publiques concernées.

Le tableau suivant donne une vue synoptique de ce système de cotation.

TABLEAU N° 38-METHODE DE COTATION DES RECOMMANDATIONS

Cotation	Signification
Adapté et mis en œuvre	L'entité indique avoir adapté et mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation selon l'évolution du contexte.
Mise en œuvre tel que présenté	L'entité indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation.
Partiellement mis en œuvre	L'entité indique et prouve avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires.
En voie d'être mis en œuvre	L'entité indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Une mise en œuvre a été engagée.
A l'étude	L'entité indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution des actions n'est constaté.
Non mis en œuvre	Cette partie concerne 2 scénarios : - L'entité indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires et ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - L'entité ne fait pas référence à la recommandation dans son rapport présentant les suites apportées au rapport d'audit
Examiné et rejeté	L'organisme contrôlé indique avoir pris note de la recommandation mais affirme ne pas avoir l'intention de la mettre en œuvre.

Selon les lignes directrices de l'audit, les normes de travail et la cartographie de certaines composantes clés d'un projet de mise en œuvre d'un Système d'Information, le suivi des recommandations a été effectué suivant les différentes strates établies dans les précédents rapports d'audit.

On distingue notamment la strate du volet technique mettant en exergue la structure d'urbanisme d'un Système d'Information, la strate applicative relative à la partie purement informatique, la strate fonctionnelle et métier touchant à la Gestion des Ressources Humaines et la paie, enfin la stratégie d'entreprise relative à gouvernance.

Il faut préciser en outre que les recommandations non afférentes à ces strates c'est-à-dire celles relatives aux poursuites pénales sont classifiées dans les catégories autres.

Sachant que les 80% d'activités intégrant les recommandations de la Cour sont afférentes à l'audit technologique et fonctionnel, seules les recommandations à ce premier rapport d'audit ont fait l'objet des activités de suivi en attendant la mise en œuvre effective des recommandations sur la GRHE et la paie. Toutefois, le lancement de la version 2.0 de l'AUGURE après suspension de l'utilisation de la première version ne peut pas passer inaperçu.

III. RESULTATS RESSORTANT DE L'AUDIT DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

A titre de rappel, le premier rapport d'audit a conclu que *« la version 1.0 de l'application AUGURE se trouvait dans un état chaotique, et que la cohérence et l'intégrité des données étaient menacées au plus haut niveau, sans parler des préjudices financiers causés par de telle problématique sur les deniers publics. La cogestion n'était pas sans difficulté en cas de divergence de point de vue interministériel ainsi que les modules obligatoires minima à développer. »*

Devant de telle situation, la Cour des Comptes a formulé des recommandations ponctuelles permettant d'atteindre l'unicité de l'application et la gestion uniforme des RHE, consistant notamment à :

- suspendre tout développement ;
- nommer un chef de projet ;
- élaborer un schéma directeur et un cahier des charges.

En outre, d'autres recommandations sur des actions appelées à s'inscrire dans le temps ont été préconisées. Elles sont censées être réalisées de manière systématique et périodique et consistent à :

- apurer les bases de données ;
- renforcer de la sécurité desdites bases.

Globalement, la cotation des recommandations se présente comme suit :

TABLEAU N° 39- COTATION GENERALE DES RECOMMANDATIONS

Strate Larsen	Gouvernance	Métier et processus	Applicatif	Data et système	Infrastructure	Autres	Total général	%
Adapté et mis en œuvre.	0	0	1	1	4	0	6	6,45 %
Mis en œuvre tel que présenté	2	0	0	0	0	0	2	2,15 %
Partiellement mis en œuvre	0	0	1	4	5	0	10	10,75 %
En voie d'être mise en œuvre	3	8	4	10	0	4	29	31,18 %
À l'étude	2	11	0	1	0	0	14	15,05 %
Rien de fait	4	8	4	8	1	5	30	32,26 %
Examiné et rejeté	1	0	0	1	0	0	2	2,15 %
Sous - Total	12	27	10	25	10	9	93	100, %
%	12,90 %	29,03 %	10,75 %	26,88 %	10,75 %	9,68 %	100, %	

Il ressort du tableau ci-dessus un degré de mise en œuvre différencié selon la nature des recommandations :

- **8,60%**⁵⁰ des recommandations seulement ont été mise en œuvre convenablement et **35,48 %**⁵¹ n'ont pas été mis en œuvre ;
- **2,15 %** des recommandations ont été examinées et rejetées. L'une d'elles est celle relative à la suspension de tout nouveau développement. En effet, malgré cette recommandation, l'entité audité a continué à développer et à lancer l'AUGURE 2.0 ;
- **75%** des recommandations liées au processus et métier sont soit à l'étude soit non mises en œuvre ;
- **20%** des recommandations liées à l'applicatif sont adaptées et mises en œuvre
- **50%** des recommandations liées aux data et système, aux infrastructures sont mis en œuvre partiellement.

Ces résultats de l'audit de suivi ont permis de relever trois principales situations faisant ressortir des cas de réalisation satisfaisante, non satisfaisante et en cours d'être mises en œuvre.

⁵⁰ 8,60% = 6,45% (adapté et mise en œuvre) + 2,15% (mise en œuvre telle que présentée)

⁵¹ 35,48% = 33,33% (non faite) + 2,15% (rejeté)

3. 1. Les principales recommandations réalisées de manière satisfaisante

En tout, elles sont au nombre de six dont quatre pour l'aspect infrastructure et deux pour celui de la gouvernance.

3. 1. 1. De la suppression de la salle serveur 101

Cette recommandation a pour objet de libérer la salle serveur 101, un local très peu approprié à abriter des serveurs tant sur l'aspect sécuritaire électrique qu'électronique et bases de données. Cette salle accueillait les serveurs de bases de données des Immatriculations, de SGSP et d'AUGURE.

La suppression de cette salle serveur présente un intérêt majeur dans la mesure où la sécurisation des équipements du système d'information et des bases de données qui y sont logés nécessite des coûts supplémentaires du point de vue sécuritaire. Cette salle fait double emploi avec le Datacenter du MEF.

Prenant acte de cette recommandation de la Cour, les responsables de la CIFAG ont déplacé dans le Datacenter les serveurs de production et les bases de données, au mois de décembre 2019.

3. 1. 2. De la mise en place d'un serveur de développement pour les tests et travaux hors exploitation

Lors du premier audit, la Cour a constaté que, le serveur de production de la CIFAG a été utilisé en même temps comme serveur de test. Cette situation a amené également la Cour à proposer sa migration au niveau du Datacenter.

La séparation de l'environnement de tests de celui de la production permet ainsi de réduire considérablement la lenteur observée sur la connexion au serveur. Elle permet en outre d'éviter la lourdeur de l'accès à la base de données.

Cette recommandation a été suivie d'effet par la mise en place de trois types de bases séparées par l'équipe de développement de la CIFAG. La première est disponible au niveau du serveur de la CIFAG pour servir de test tandis que les deux autres sont hébergées dans le Datacenter, l'une utilisée comme base pré-production et l'autre base production.

Cette situation permet de réduire sensiblement toute perturbation du fonctionnement de l'application AUGURE.

3. 1. 3. De la mise à jour du système de détection et d'extinction de l'incendie dans le Datacenter

Le constat lors de la première mission d'audit au MEF sur le fonctionnement anormal du dispositif de détection d'incendie du Datacenter a conduit la Cour à suggérer une mise à jour systématique de ce système.

Il a été constaté qu'une mise à jour a été effectivement réalisée. Cependant, la Cour insiste sur le fait que des mises à jour périodiques s'avèreraient cruciales pour éviter toutes mauvaises surprises.

3. 1. 4. De la réorganisation de la cellule CIFAG

Le CIFAG est la cellule chargée du développement de l'AUGURE. Auparavant, elle a été organisée par thème (Solde ou pension). Cette configuration présente des inconvénients dans la mesure où des tâches incompatibles puissent être effectuées par une même personne comme le cas d'un administrateur-développeur. L'absence d'un cahier des charges fonctionnel décrivant les attributions des acteurs en est la principale cause. Dans le cas d'espèces, le cahier constitue le référentiel qui distingue les responsabilités incombant à tous interlocuteurs.

La Cour des Comptes a donc suggéré de réorganiser la CIFAG en termes de métiers (administrateur, développeurs.), en guise de solution.

Cette recommandation a été satisfaite par le biais d'un projet de l'arrêté interministériel fixant les modalités d'institutionnalisation et de mise en œuvre de l'AUGURE, organisant la Cellule CIFAG non plus par thématique mais par métier selon la configuration suivante:

- Chef d'Unité;
- Développeurs;
- Administrateurs : systèmes, base de données, réseaux et serveurs d'application;
- Responsables de support et formation.

3. 2. Les principales recommandations réalisées de manière insatisfaisante

La Cour souhaite attirer la plus grande attention des responsables concernés quant à l'insatisfaction des recommandations au titre de la gouvernance du SIGRHE, des orientations stratégiques fondé sur la disposition d'un Schéma Directeur Informatique (SDI) et de la migration des données du système de l'application AUGURE A version vers sa nouvelle version (de base ORACLE et PostGresql).

3.2.1. Sur la gouvernance du système SIGRHE

Il faut souligner que la gouvernance du système SIGRHE constitue un impératif pour la maîtrise du pilotage de toutes les actions mais surtout la disposition d'une vision commune autour de ce projet de tous les décideurs et acteurs impliqués dans ce processus.

Toutefois sur le plan stratégique, la recommandation formulée par la Cour ayant pour objet d'attribuer à la Primature la gouvernance du SIGRHE (Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat) n'a pas été suivie d'effet.

Or, ce choix est motivé par le fait que non seulement c'est le Gouvernement qui dispose légalement de l'administration⁵² mais aussi parce que cette organisation permettra de lever tout conflit pouvant naître de la cogestion pratiquée aujourd'hui entre le MEF et la FOP en matière de gestion du personnel de l'Etat.

⁵² Article 63 dernier alinéa de la Constitution

Il en résulte que l'absence d'un chef de projet, censé mettre en œuvre le SIGRHE qui est un domaine revêtant un caractère hautement stratégique et complexe, n'a pas permis de piloter le développement de l'application AUGURE de manière transparente et maîtrisée.

3.2.2. Sur l'absence d'un Schéma Directeur Informatique et d'un comité chargé de sa conception

L'importance de la disposition d'un Schéma Directeur Informatique (SDI) se justifie par la nécessité donnée à ce grand projet d'avoir une vision bien claire ainsi que de définir l'articulation entre les principaux objectifs poursuivis du SIGRHE, en s'inscrivant dans une perspective à court, moyen et long terme.

Parmi les principaux problèmes soulevés, depuis le développement de la première version de l'application AUGURE, la Cour a observé encore une fois l'absence du SDI et du cahier des charges approprié. Cependant, il s'agit des documents clés en matière de formalisation, orientation et adaptation progressive de ce projet eu égard à sa complexité.

Par ailleurs, le comité de conception censé être en charge des travaux de conception de ces documents faisait également défaut.

En conséquence, plusieurs aspects importants du projet ont été omis. En effet, le système n'a pas intégré toutes les procédures générales et spécifiques qui caractérisent un véritable SIGRHE. En outre, les besoins de toutes les structures publiques tant au niveau déconcentré qu'au niveau décentralisé n'ont pas non plus été systématiquement intégrés.

Enfin sur le plan purement technique, l'absence de documentation qui retrace les modes opératoires et les résultats de la migration de données a pour effet de reproduire certaines anomalies déjà constatées auparavant dans la nouvelle version AUGURE.

3.2.3. Sur la migration de données du système (Data System)

La Cour a recommandé dès son premier rapport d'arrêter de tout nouveau développement AUGURE, en attendant la désignation d'un chef de projet et l'élaboration d'un SDI ainsi que les cahiers des charges y afférents.

Contre toute attente, les entités chargées de la mise en place du SIGRHE, à savoir le MEF et la FOP, n'ont pas adhéré à cette recommandation et ont poursuivi le développement de l'application AUGURE version 2.

Sans remettre en cause l'ergonomie de cette dernière application, la Cour a observé les points importants suivants :

- Aucun plan de migration permettant d'éviter la reconduction des incohérences de données n'a pas été prévu ;
- les bases de données des agents de l'État ne sont pas encore mises à jour ;
- le système de sauvegarde du système est défaillant et celui des données insuffisant ;



- les prérequis ne sont pas définis et les techniciens ne sont pas outillés (notamment en termes de formation continue) pour le déploiement de la deuxième version de l'application AUGURE.

Il s'ensuit que, malgré le lancement officiel de l'AUGURE 2.0 en date du 10 décembre 2020, le projet d'intégration de la SGSP et la fusion des bases de données, nécessitant encore une version révisée (AUGURE 2.1). Des lacunes importantes persistent et requièrent encore une fois des actions urgentes pour leur correction.

3.3. Les principales recommandations en cours de mise en œuvre

Les recommandations sur l'assainissement et le rapprochement de la base AUGURE sont en voie d'être mises en œuvre.

Selon les responsables de l'entité audité la phase d'apurement de données (data cleaning) a adopté les démarches suivantes :

- en première phase, il a été effectué la réalisation des travaux de rapprochement ;
- en deuxième phase, il a été opéré l'assainissement des données de l'application AUGURE suivant une approche de recyclage des données. Il a été procédé à la correction des doublons, le remplissage des données manquantes. La mise à jour des données correspondantes aux agents connaissant des mouvements avant tout calcul de la solde et les tables ont été restructurées afin de réduire leur nombre.

Les résultats obtenus de ces phases ont permis de réaliser les travaux de rapprochement et d'assainissement à différents niveaux.

3.3.1. Sur les travaux de rapprochement

Au niveau du MEF, des fonctionnaires dits « fantômes » ont été recensés à l'issue du rapprochement des agents payés et ceux qui ne sont pas répertoriés dans la base AUGURE. Leur présence sur le lieu de travail est recoupée par une vérification physique au niveau des Ministères employeurs.

Au niveau de la FOP, le rapprochement de tous leurs agents s'effectue tant au niveau central que régional. Le taux d'achèvement du rapprochement des RHE est presque atteint, celui des CTD reste encore à réaliser.

S'agissant par contre du Ministère de la Santé Publique, tous les agents de la DRSP et SDSP ont été rapprochés dans la base AUGURE.

Le rapprochement permettra également à termes de rattacher chaque agent à sa structure réelle dans l'application AUGURE, à condition que la fonction relative à la gestion de l'organigramme soit disponible.

3.3.2. *Sur l'assainissement de la base*

Au niveau du MEF, certaines anomalies se sont encore révélées mais ne concernent que certains agents de l'État. Ces derniers incluent les agents non-inscrits dans AUGURE, les agents qui présentent des données manquantes dans le système telles que l'absence de date de naissance, les agents qui connaissent des mouvements notamment ceux détachés non rapprochés par les Directions des ressources humaines concernées. En effet, les données y afférentes sont rectifiées ou remplies à partir des éléments physiques fournis par l'agent concerné.

En dépit de ces avancées, la Cour a toutefois observé certaines imperfections sur l'assainissement de la base.

En effet, s'agissant des incohérences relatives aux Cartes d'Identité Nationale erronées, aucune action de rectification à court terme n'a été prévue dans AUGURE 1. Sur ce point, les responsables ont indiqué que ces incohérences seront assainies dans la version 2.0 de l'application AUGURE. De plus, le traitement des anomalies à travers le recyclage a été effectué sur la base ORACLE, alors que la gestion des autres données incohérentes mais non détectées lors du recyclage, c'est-à-dire au cours du basculement dans l'application AUGURE 2.0 sous PostgreSQL, n'a pas encore été traitée. Avant le lancement de l'application AUGURE 2.0, la CIFAG ne disposait que d'une semaine pour vérifier les anomalies persistantes et effectuer la migration. Or, les travaux d'apurement nécessitent en principe un délai plus large d'au moins trois (3) mois pour obtenir un taux acceptable de 90%.

Enfin, l'entité audité a évoqué des contraintes relatives à l'existence de mis à jour des textes réglementaires permettant de mettre à jour les bases de données des agents de l'État. Cette situation a pour effet de ralentir le développement de l'application AUGURE notamment en matière d'automatisation de l'attribution de rubrique de solde par corps et nécessite une revue rapide desdites textes.

Par conséquent, toutes les anomalies dans AUGURE 1.0 risquent de se retrouver dans la version 2 de l'application, sous PostgreSQL, ceci malgré les efforts déployés dans les différents travaux d'apurement.

IV. La version 2 (lancée) de l'AUGURE risque de dévier des fins recherchées

Rappelons que l'application AUGURE a été initiée dans le but de disposer d'une SIGRHE intégré, de connaître la situation et localisation de chaque agent de l'État, soit une optimisation des ressources étatiques (humaines et financières) avec une responsabilisation de toutes structures disposant desdites ressources.

L'approche consistait à créer une base AUGURE alimentée par tous les employeurs d'agents de l'État, de comparer ou « rapprocher » ces agents réellement en service à la base des agents effectivement payés par l'État (SGSP/SIGFP) afin de prendre des mesures adéquates (apurement), sans oublier la sécurité physique et informatique de l'application (procédures, interaction homme-machine).

Cependant, jusqu'à la fin de mandat d'audit :

- l'implémentation de l'AUGURE 2 n'a pas eu de chef de Projet tel que recommandé par la Cour, ni de schéma directeur ni de cahier des charges, ni la documentation technique des aspects déjà fonctionnels ;
- les tests de création d'agent effectués par l'équipe AUGURE sur un cas proposé par la Cour n'ont pas été concluants ;
- le processus d'apurement amène probablement à une institutionnalisation des anomalies sur les agents fantômes ;
- les hémorragies financières en centaine de milliards par an n'ont pas été suivies de mesures convenables.

Les missionnaires de la Cour ont pris connaissance à travers les médias l'évolution des actions prises sur l'AUGURE (deuxième lancement de la version 2, identification de responsable au niveau du NFD pour le développement des cahiers de charges et schéma directeur) mais n'ont été ni saisi ni avisé de manière officielle :

- la Cour n'a pas eu de réponse dans le délai mentionné lors de la notification du rapport provisoire d'audit,
- elle n'a pas été sollicitée à ces ateliers organisés ou cérémonie de deuxième lancement.

4. 1. Processus ne permettant pas d'apurer les données ni les bases

La restitution de cette mission d'audit de suivi des recommandations a eu lieu une semaine après le premier lancement de la nouvelle version d'AUGURE sous PostgreSQL du 10 décembre 2020 au CCI. La première version d'AUGURE, sous ORACLE, a été abandonnée en mars 2020.

La Cour peut dire que cette version de décembre 2020 n'assure pas la fiabilité des nouvelles entrées de données ni l'apurement des données antérieurement introduites dans les bases.

Réitérons que les recommandations de la Cour partait des risques incommensurables administratifs et d'hémorragie financière annuelle en dizaines voire centaine de milliards d'Ariary, nuisant fortement aux finances de l'Etat en plus des conséquences de la pandémie de Covid-19. Après avoir apprécié la démarche adoptée sur ce basculement de la version 1 à la version 2, et du processus d'apurement (méthodologie et documentation), la Cour aboutit aux constats suivants sur la migration et la démarche de recyclage :

- la Cour réitère l'effectivité de la suppression de la salle serveur 101 et la migration vers le Datacenter ;
- le changement de support, passant d'Oracle à PostgreSQL, n'a pas été documenté bien que le coût a été connu comme le paramètre essentiel ; il en est de même pour l'absence de plan de migration documenté tendant à limiter les pertes de données ou éventuelles incompatibilités (méthodologie, formation) ;
- la suspension de l'utilisation de la première version (mars 2020) et le déploiement de la nouvelle après quelques jours de son lancement officiel (décembre 2020) s'inscrivent

dans un timing précipité par rapport à l'état de l'application, des bases et de la migration vers la version améliorée ;

- la cellule AUGURE procède à l'apurement des données existantes par recyclage via un script, ce qui présente un risque d'institutionnaliser les anomalies relevées jusqu'ici.

4. 2. Risque très élevé d'institutionnalisation des anomalies

La possibilité de modifier toutes les informations sur tout agent de l'Etat nouvellement recruté dans AUGURE 2 et ce durant les phases (création etc.) a toujours été prouvée par la Cour. Rappelons toujours que la base de paie reste le SGSP.

Quant à l'apurement des données existantes dans AUGURE :

- compte tenu de la multiplicité des bases (plus 5000 tables lors du premier audit) avec des duplications, les tables réellement migrées et utilisées ne sont pas exhaustivement identifiées ;
- l'apurement est effectué au niveau de la CIFAG par recyclage des données existantes avec l'aide d'un script. Ce dernier s'applique sur les agents de l'Etat mouvementé durant une période donnée (avancement, affectation, départ⁵³) soit une partie infime des RHE. En outre, il consiste à compléter seulement les informations manquantes ou ajuster les incohérences ;
- compte tenu de la suspension de l'AUGURE1, le script s'applique dans le SGSP soit une auto-comparaison des données avec la base à vérifier (objet de vérification d'anomalies) ;

De tout ce qui précède, le relâchement dans le contrôle de l'existence réelle des agents dans AUGURE n'assure pas l'effectivité de leur service effectif sans oublier l'assurance du paiement de la solde au véritable créancier. La situation d'apurement tant recherchée par le processus de création d'AUGURE, du rapprochement au SGSP reste dans un statu quo et l'hémorragie financière est institutionnalisée.

Le mutisme, ou l'absence d'action dans ce sens n'assure en rien l'optimisation des ressources humaines.

V. LES CONCLUSIONS TIREES DE L'AUDIT DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

La Cour constate des progrès sur la mise en œuvre de ses recommandations sur les points suivants :

1. La réalisation de l'audit de suivi des recommandations
2. La réorganisation de la Cellule CIFAG
3. L'amélioration de l'aspect sécurité où la recommandation a été mise en œuvre stricto sensu soit adaptée selon le contexte, ayant conduit à :

⁵³ sachant que les anomalies sur le paiement de solde des agents en cessation de service (par retraite, décès, révocation ou fin de contrat) ont déjà causé des préjudices sur les deniers publics

- A. la proscription de toute création de login utilisateur du type (admin, root) et l'instauration des comptes nominatifs comme règle sacro-sainte ;
- B. la migration de toutes les applications et base de données dans le Datacenter ;
- C. la suppression de la salle serveur du 101 et la révision de la sécurité du local informatique 101 ;
- D. la mise en place d'un serveur de développement pour les tests et travaux hors exploitation ;
- E. la mise à jour le système de détection et extinction incendie dans le Datacenter

Cependant, du point de vue opérationnel, la Cour insiste sur les aspects estimés essentiels suivants :

1. la disposition d'un système sécurisé et déployé qui garantira la bonne marche de l'application par le biais des recommandations suivantes :
 - A. Générer systématiquement les rubriques de la solde et calculer automatiquement son montant
 - B. Renforcer l'ergonomie de l'AUGURE ;
 - C. Proscrire la mise en ligne des applications métiers sur l'internet et privilégier l'intranet,
 - D. Interdire l'utilisation de l'outil TOAD à l'exception des GBDD
 - E. Mettre en place un système de sauvegarde de toutes les BDD et des applications sur site et hors site
 - F. Sécuriser l'application par l'installation d'un certificat SSL
 - G. Utiliser un web services
 - H. Standardiser les supports et le mode de transfert, les procédures d'intégration dans SIGFP, et dans l'idéal, l'identification d'une seule entité responsable rattachée au département ordonnateur de la solde (DGFA)
 - I. Assurer le déploiement dans les régions en renforçant le parc informatique dans les régions et en assurer la disponibilité de l'énergie.
2. L'assainissement des données afin de garantir la sincérité et de la fiabilité des données, moyennant les actions suivantes :
 - A. Procéder à un recensement biométrique du personnel de l'Etat ;
 - B. Poursuivre les investigations relatives aux virements multiples ;
 - C. Assurer la séparation des tâches incompatibles au sein de la cellule informatique ;
 - D. Unifier les bases de données informatiques
3. La gestion de renforcement et l'amélioration des ressources humaines de l'Etat par l'intermédiaire des recommandations suivantes :
 - A. Mettre en place une structure organisationnelle visible assurant la définition claire du rattachement des agents ainsi que la nomenclature de poste d'emploi ;
 - B. Mieux gérer la solde par une amélioration du partage de responsabilité entre l'ordonnateur et le comptable, d'une part, et traiter isolément les virements de solde, d'autre part ;
 - C. Renforcer les mesures de contrôles et appliquer les sanctions par le biais de l'audit interne systématique et périodique de la chaîne de traitement de la solde,

- dûn contrôle permanent des rappels et des rubriques de solde et développer et véhiculer la culture d'Audit interne au sein des entités publiques, les poursuites administratives et pénales des agents auteurs des malversations ;
- D. Mettre en place un suivi systématique de la solde par les responsables de GRHE par entité-employeur, entre autres, centraliser les textes réglementaires de nomination et d'abrogation pour éviter les indus ;
- E. Impliquer chaque Ministère-employeur pour tout préalable à l'engagement dont l'approbation du service effectif de l'agent ;
- F. S'assurer du respect de l'application de textes sur l'appartenance simultanée d'un agent dans des corps multiples, notamment au niveau du MDN et SEG, MTEFPLS et MID, et MEF.

Par ailleurs, la Cour souhaite alerter le Gouvernement et tous acteurs impliqués dans le processus de développement du SIGRHE le caractère incontournable des actions suivantes :

1. Cadrage stratégique et méthodologique permettant de :
 - A. Définir une vision globale d'uniformisation et d'interconnexion informatique qui intègre toutes les procédures générales et spécifiques.
 - B. Mettre au préalable un comité de conception ;
 - C. Elaborer un SDI et des cahiers de charges ainsi que la documentation technique nécessaire.
2. La garantie de la gouvernance du système SIGRHE pour un réel pilotage et une vision commune :
 - A. Attribuer la Gouvernance du SIGRHE à la Primature ;
 - B. Désigner un Chef de projet pour sa supervision et sa maîtrise ;
 - C. Choisir un scénario de pilotage pour l'aspect technique et métier ainsi que pour l'environnement fonctionnel⁵⁴ ;
 - D. S'assurer que les anomalies répertoriées lors de l'exécution de la loi des Finances n'aient pas d'impact sur la préparation de chaque loi des Finances ultérieures (LFI et/ou LFR) lors de l'évaluation de prévision de nouveaux postes budgétaires et de masse salariale annuels (application PMS)

En conséquence, les recommandations suivantes sont formulées à l'endroit des différentes entités concernées par la mise en œuvre de ce système.

Au niveau de la Gouvernance

A l'encontre de la Primature :

- **Mettre en place un comité de suivi des recommandations afin de faciliter le suivi de la mise en œuvre conformément aux propos des entités auditées ;**
- **Confier la gouvernance de l'AUGURE à l'autorité administrative de la Primature, en tant que chef de l'administration et supérieur hiérarchique des deux ministères responsables de l'AUGURE, pour garantir la coordination du développement et le déploiement du SIGRHE ;**
- **Coordonner la mise en place d'un SIGRHE, depuis le recrutement jusqu'au**

⁵⁴ Cf. Annexe

- paiement, avec une implémentation systématique au niveau des organismes publics et qui intègre toutes les procédures générales et spécifiques en matière de gestion des ressources humaines ;*
- *S'assurer que le développement de nouvelles applications s'inscrive dans une vision globale d'uniformisation et d'interconnexion informatique ;*
 - *Arrêter tout nouveau développement ;*
 - *Replacer l'IT au cœur décisionnel.*

A l'encontre de la Primature, du MEF et de la MTEFPLS :

- *Mettre en place un comité pour la conception du schéma directeur et de cahiers de charge;*
- *Élaborer un Schéma Directeur Informatique (SDI) et de cahier de charges. Le SDI est un outil décisionnel d'encadrement glissant sur une période déterminée avec la liste de projets à mettre en place, avec leur coût et leur calendrier de réalisation. Le SDI se réfère à toutes les critères de Gestion de Ressources Humaines de l'Etat (GRHE) pour l'articulation des différents modules afin d'avoir une vision globale. Le cahier de charges retrace les grandes étapes de chaque projet ;*
- *S'approprier des normes relatives aux cahiers des charges ;*
- *Adopter des réglementations relatives à l'archivage numérique.*

Au niveau de l'infrastructure, de l'applicatif, du data et système et du métier

A l'encontre du MEF :

- *Renforcer le parc informatique dans les régions ;*
- *Réorganiser l'environnement fonctionnel de l'AUGURE ;*
- *Privilégier l'intranet ;*
- *Rendre l'intranet accessible et disponible au niveau central et régional ;*
- *Augmenter les capacités des serveurs en cours d'acquisition ;*
- *Effectuer périodiquement l'entretien et la maintenance du système de détection et extinction d'incendie dans le Datacenter ;*
- *Mettre en place une politique de sauvegarde du système et des bases de données et de réaliser une étude technique avant de choisir une technologie ;*
- *Bien identifier les attributions de la DSI et de la CIFAG ;*
- *S'approprier de la finalité recherchée par l'application AUGURE afin que l'application reflète cette finalité et ainsi inscrire ladite application dans une vision plus large que la gestion quotidienne des besoins des métiers;*
- *Identifier une approche bien claire avant d'entamer l'assainissement des bases ;*
- *Effectuer une étude de faisabilité avant d'entamer toute fusion et unification des bases de données ;*
- *Demander une assistance dans le nettoyage des bases de données qui pourra élaborer un planning et un protocole d'apurement bien précis ;*

- **Élaborer un plan de maintenance des bases de données ;**
- **Effectuer toutes les analyses pour le choix de la base de données avant d'effectuer le basculement des autres bases ne concernant pas la gestion des finances publiques ;**
- **Prendre en compte l'esprit des recommandations notamment l'interdiction formelle de l'utilisation de l'outil TOAD et de tout outil équivalent, à l'exception des gestionnaires de bases données, afin de sécuriser et restreindre les accès aux données et éviter tout risque de modification de la base de données sans aucune traçabilité ;**
- **Rendre nominatif et offrir la possibilité à chaque utilisateur de changer son mot de passe (6 caractères ou plus) et de le rendre invalide en cas de plusieurs tentatives d'accès infructueuses ;**
- **Renforcer l'ergonomie de l'application ;**
- **De parfaire dans les délais la création des fonctionnalités manquantes pour un meilleur aboutissement du SIGRHE ;**
- **Introduire la gestion programmatique dans l'affectation des agents pour disposer d'un SIGRHE cohérente et fiable ;**
- **D'intégrer un module GED (Gestion Electronique des Dossiers) à l'application AUGURE pour que la GED reste maintenue et s'inscrive dans tout projet de dématérialisation envisagé par l'administration ;**
- **S'assurer du déploiement du centre d'assistance au niveau régional ;**
- **Renforcer les CIR pour leur permettre d'assister les ministères sectoriels et les institutions dans les régions en matière d'utilisation de l'AUGURE ;**
- **La recommandation sur l'automatisation l'attribution des rubriques ainsi que le calcul de la solde pour éviter les risques d'erreurs et les paiements indus, gagnerait à être maintenue ; il en est de même pour la recommandation sur l'automatisation des opérations et tâches répétitives ainsi que le renforcement des contrôles automatisés pour limiter les interventions humaines ;**
- **Automatiser le mandatement systématique des retenues dont l'impôt IRSA, les cotisations sociales et les oppositions ;**
- **Assurer le contrôle de rubriques pour stopper les hémorragies financières et procéder à la génération automatique des rubriques afin d'éviter l'attribution des rubriques indues ;**
- **Définir une procédure standard d'ajustement des erreurs dans le système et non seulement par des modifications sur des versions imprimées ;**
- **S'assurer de l'existence réelle des agents titulaires des matricules 395.xxx qui sont tantôt payés, tantôt sans solde ainsi que de prendre les mesures qui s'imposent au vu de la situation réelle des agents titulaires des matricules 395.xxx, sachant qu'il y a suspicion de fraude et malversation ;**
- **Désigner un expert interne chargé d'élaborer un plan de formation et de conduire des formations afin de s'assurer que l'application métier soit maîtrisée davantage et d'améliorer ainsi la productivité et des agents du ministère cogestionnaires de l'AUGURE et des agents utilisateurs.**
- **Réduire les circuits superflus tant au niveau central qu'au niveau régional ;**

- *Standardiser les supports de transfert et la structure qui intègre les données dans AUGURE compte tenu des risques financiers qu'elle entraîne ;*
- *Standardiser le traitement des opérations de la solde dont le calcul et l'engagement (pour l'ensemble des entités concernés : Sénat, Assemblée Nationale, MDN, SEG, imprimerie nationale, poste et télécommunication) ;*
- *Poursuivre les investigations et prendre les mesures nécessaires permettant de stopper les hémmorragies financières qui découlent des anomalies liées aux virements multiples ;*
- *De procéder à l'identification des avantages indus et d'entamer une procédure pour permettre leur reversement ;*
- *Renforcer et systématiser l'audit interne au MEF sans oublier de mettre en place un suivi systématique de la solde par les responsables de GRHE par entité-employeur.*
- *Doter la DAI des ressources nécessaires suffisantes afin de mener à bien la mission qui lui est assignée ;*
- *S'assurer que les anomalies répertoriées lors de l'exécution de la loi des finances n'ont pas d'impact sur la préparation de chaque loi des finances ultérieures (LFI et/ou LFR) lors de l'évaluation de prévision de nouveaux postes budgétaires et de masse salariale annuels (application PMS) ;*
- *S'assurer du respect de la réglementation en matière de paiement de la dépense ;*
- *D'assurer le respect des dispositions légales et réglementaires régissant les agents non encadrés de l'Etat ;*
- *De concevoir un meilleur dispositif permettant une meilleure articulation entre l'ordonnateur et le comptable ;*
- *De mettre en place un dispositif qui permettra au comptable de s'assurer de l'identité de l'agent à payer ainsi que son compte bancaire.*

A l'encontre du MTEFPLS :

- *Rendre opérationnel sans délai la salle serveur de secours au MTEFPLS pour assurer la continuité d'activité et la reprise d'activité en cas d'incident ;*
- *Disposer d'un organigramme visible pour toutes les structures employeurs et faciliter le rattachement de tous les agents dans le SIGRHE ;*
- *Parachever le rattachement de l'agent à sa structure ainsi que de finaliser la nomenclature de poste d'emploi dans AUGURE ;*
- *Assurer le respect de l'application de textes en ce qui concerne l'appartenance à des corps multiples afin de maîtriser ces risques de pertes financières considérables ;*
- *De continuer les poursuites administratives et pénales des agents auteurs des faits.*

A l'encontre du MEF et du MTEFPLS :

- *Impliquer effectivement tous les métiers dans le développement de l'application et d'inscrire ce développement dans une vision globale et d'interconnexion informatique ;*
- *Élaborer une documentation technique complète ;*



- **Réaliser le recensement des agents de l'Etat ;**
- **Impliquer chaque ministère-employeur pour tout préalable à l'engagement dont l'approbation du service effectif de l'agent ;**
- **Revoir l'approche de recyclage sur les données dans la version 2 de l'AUGURE par rapport aux rapprochements et finalités recherchées de l'apurement des agents de l'Etat dans la base de SGSP.**

A l'encontre de tous les ministères employeurs :

- **Poursuivre l'effort de mise à disposition de l'énergie alternative en raison de la difficulté persistante rencontrée aujourd'hui en matière d'accès à l'énergie électrique et pour rendre l'application opérationnelle dans certaines régions ;**
- **Assurer le suivi systématique de la solde par chaque DRH des ministères employeurs ;**
- **Mettre en place un suivi systématique de la solde par les responsables de GRHE par entité-employeur.**

A l'encontre de la Banque Centrale de Madagascar :

- **S'assurer que les banques primaires respectent les dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux, notamment dans les mouvements anormaux (virements multiples mensuels de solde sur un seul compte).**



CHAPITRE II. SITUATION DES RECOMMANDATIONS DANS LE CADRE DE CONTROLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DES FINANCES

Le présent chapitre traitera le suivi des recommandations formulées par la Cour des Comptes dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances depuis l'année 2014, ceci à travers l'examen du projet de loi de Règlement (PLR).

En effet, l'année 2014 marque la première présentation d'un rapport public confectionné par la Cour des Comptes de la Cour Suprême de Madagascar.

S'agissant du système de suivi de recommandations, étant donné que le Projet de loi de règlement (PLR) n'est transmis à la Cour des Comptes qu'en cours de l'année N +2 de l'exercice budgétaire et que par la suite la notification du rapport de la Cour sur le Projet de Loi de Règlement de l'année N se fera à l'année N+2, le suivi de recommandation se réalisera ainsi au moment de l'examen du Projet de la loi de Règlement N+2.

L'évolution de traitement des PLR 2014 et suivants sera analysée en premier lieu avant d'établir la situation des recommandations émises.

I. EVOLUTION DE TRAITEMENT DU PLR 2014 ET SUIVANTS

Aux termes de l'article 46 de la loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances (LOLF), le projet de loi de Règlement, y compris le rapport et les annexes explicatives, est déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée Nationale et distribué au cours de la première session de la deuxième année qui suit l'exécution du budget concerné.

Et l'article 75 de la Constitution préconise que : « *L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an. (é) La première session commence le premier mardi de mai (é) ».*

En outre, la loi organique n° 2004-036 du 1^{er} Octobre 2004 sur la Cour Suprême LOCS dispose en son article 377 que , dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de Finances, le Ministre chargé des Finances transmet à la Cour, le projet de loi de Règlement appuyé des documents budgétaires et comptables prévus en la matière, au plus tard quatre mois avant la date fixée pour le dépôt dudit projet sur les bureaux du Parlement.

Au vu de ces dispositions, le PLR doit être transmis à la Cour au plus tard janvier N+2 après l'exercice budgétaire concerné.

Le tableau ci-dessous résume le processus de traitement du PLR :

TABLEAU N° 40- PROCESSUS DE TRAITEMENT DU PLR

EXERCICE	DELAÏ LEGAL DE TRANSMISSION A LA COUR	TRANSMISSION DU PLR A LA COUR DES COMPTES	NOTIFICATION DU RAPPORT DE LA COUR AU MEF	DATE PREVUE D'ADOPTION PARLEMENT	ADOPTION PARLEMENT
2014	Janvier 2016	15 septembre 2016	2 décembre 2016	session mai 2016	décembre 2016
2015	Janvier 2017	1 février 2017	2 juin 2017	session mai 2017	Juin 2017
2016	Janvier 2018	13 décembre 2017	14 mai 2018	session mai 2018	Aout 2018
2017	Janvier 2019	30 novembre 2018	19 juillet 2019	session mai 2019	session mai 2021
2018	Janvier 2020	26 mai 2020	26 octobre 2020	session mai 2020	Commissions: 25 novembre 2021 Séance plénière : 30 novembre 2021
2019	Janvier 2021	Non encore produit à la Cour	N/A	N/A	N/A

Sources : PLR 2014-2018, site Assemblée Nationale

Au vu de ce tableau, les points suivants sont à soulever :

- Pour ce qui est du délai de la transmission du PLR à la Cour des Comptes, une amélioration est observée pour les exercices 2015 et 2016 ainsi que 2017 ;
- S'agissant du délai de traitement du PLR au niveau de la Cour, il est en moyenne de 4 à 5 mois, excepté l'exercice 2017 qui est de 7 mois et 19 jours ;
- Le PLR 2018 accompagné du rapport de la Cour et la déclaration générale de la conformité sera soumis à l'examen de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale le 25 novembre 2021 et son adoption en séance plénière est prévue le 30 novembre 2021 ;
- Concernant le PLR 2019, il n'est pas encore transmis à la Cour malgré les différentes réunions de relance.

Il s'avère nécessaire de noter que le délai de la transmission du PLR à la Cour s'est amélioré alors que la qualité des informations contenues dans le PLR ainsi que celles des documents l'accompagnant s'est détériorée.

C'est ainsi que les observations de la Cour depuis 2014 ont insisté sur la fiabilité des informations et la sincérité des écritures budgétaires et comptables en vertu de l'article 42 de la LOLF⁵⁵ et des dispositions du PCOP sur les qualités des informations financières⁵⁶.

⁵⁵ Art 42 de la LOLF : Du principe de sincérité, Les lois de Finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

⁵⁶ PCOP :-§122-4 : La fiabilité : une information fiable est exempte d'erreur et de biais significatifs. Elle donne donc une image fidèle de ce qu'elle est censée présenter ou de ce qu'on pourrait s'attendre raisonnablement à la voir présenter. Pour être fiable, l'information doit répondre à plusieurs autres critères :

- elle doit présenter une *image fidèle* des transactions et autres événements qu'elle vise à présenter ;
- elle doit être *neutre*, c'est-à-dire sans parti pris ;
- elle doit être *prudente*, appréciant raisonnablement les faits de manière à ce que les actifs ou les produits ne soient pas surévalués et que les passifs ou les charges ne soient pas sous-évalués ;
- elle doit être *exhaustive*.

Pour l'exercice 2017, la Cour a établi une déclaration générale de conformité avec réserves. Par la suite, le Ministre de l'Economie et des Finances, par lettre n° 1217-2019-MEF/SG/DGT/DCP/SSEPC du 30 Septembre 2019, a saisi la Cour des Comptes pour un redressement des écritures au niveau de la Paierie Générale concernant les opérations erronées relatives aux comptes de commerce. Par sa décision n° 01 /20/ADM/GOUV/PLR 2017 du 13 février 2020, la Cour a jugé non fondée la demande de redressement.

Etant donné que le rapport de la Cour est destiné à éclairer les parlementaires, il serait bénéfique pour toutes les parties prenantes que la Cour des Comptes ait accès au SIIGFP, ceci afin d'assurer la célérité et la qualité du contrôle.

En outre, il serait souhaitable que le PLR N-1 soit adopté durant la session relative à l'adoption de la loi de Finances de l'année N.

II. SITUATION GENERALE DES RECOMMANDATIONS SUR LE PLR DEPUIS 2014

Pour les exercices 2014-2018, la Cour des Comptes a formulé au total 65 recommandations comme il est résumé dans le tableau ci-dessus :

TABLEAU N° 41- SITUATION DES RECOMMANDATIONS SUR LE PLR DEPUIS 2014

Exercices	Suivi en N+2	Non Suivi N+2	En attente	Total
2014	4	5		9
2015	6	8		14
2016	5	5		10
2017			20	20
2018			12	12
Total	15	18	32	65

Sources : PLR 2014-2018

Il ressort de ce tableau, 4 sur les 9 recommandations formulées au titre de l'année 2014 ont été suivies en 2016, soit un taux de 44%. Ce taux a baissé pour les recommandations de 2015 exécutées en 2017. Néanmoins, un effort a été observé en 2018 pour la mise en œuvre des recommandations de 2016.

Pour les recommandations émises en 2017 et 2018 notifiées respectivement en 2019 et 2020, le suivi n'est pas encore effectué étant donné que les PLR 2019 et 2020 ne sont pas encore transmis à la Cour.

III. SITUATION DE MISE EN ŒUVRE PAR CADRE

Les 65 recommandations sont réparties entre les 5 cadres du PLR comme il ressort du tableau ci-après :

TABLEAU N° 42-RECOMMANDATIONS PLR PAR CADRE

Exercices	Cadre	Suivi	Non Suivi	En attente	TOTAL
2014	C-I	2	1		3
	C - II		3		3
	C-III		1		1
	C-IV	1			1
	C-V	1			1
	Sous total	4	5		9
2015	C-I	4	4		8
	C - II	1	2		3
	C-III		1		1
	C-IV	1			1
	C-V		1		1
	Sous total	6	8		14
2016	C-I	3	2		5
	C - II	1	2		3
	C-III	1			1
	C-IV		1		1
	Sous total	5	5		10
2017	C-I			11	11
	C - II			3	3
	C-III			3	3
	C-IV			1	1
	C-V			2	2
	Sous total			20	20
2018	C-I			5	5
	C - II			3	3
	C-III			2	2
	C-IV			1	1
	C-V			1	1
	Sous total			12	12
TOTAL		15	18	32	65

Sources : PLR 2014-2018



Sur les 65 recommandations, 49 % portent sur le budget Général de l'Etat- Cadre I- et le taux de réalisation est de 14%.

La recommandation sur la sincérité des informations budgétaires au regard des dispositions de l'article 42 de la LOLF est récurrente, ce qui pourrait remettre en cause la fiabilité de ces informations et entravent la transparence budgétaire.

Pour le cadre II -« Budgets Annexes », il a toujours été réitéré la nécessité de la suppression du Budget Annexe des Postes et Télécommunications depuis 2014, devenu sans objet, du fait de l'existence du PAOMA qui assure les activités postales et de la Société TELMA pour les activités de Télécommunication. Par ailleurs, les recettes propres du BA des PTT ont connu une baisse tendancielle depuis 2014 et sont alimentées à 90% de contributions financières de l'ARTEC. De ce fait, la raison d'être du BA des PTT est remise en cause eu égard aux termes de l'article 28 de la LOLF.

Le taux d'exécution le plus faible est enregistré au niveau du cadre III- « Comptes particuliers du Trésor », soit 2%. En effet, ce cadre a connu un déficit chronique que la Cour a recommandé par la suite de maîtriser.

Sur ce point, il convient de signaler que des mesures commencent à être entreprises. En effet, l'article 19 de l'Ordonnance n°2019-016 du 23 décembre 2019 portant loi de finances pour 2020 dispose que : « *Hormis les comptes intitulés : « Caisse de Prévoyance de Retraite » et « Caisse de Retraite Civile et Militaire », tous les comptes de commerce sont supprimés à partir de l'année 2020. Les dépenses relatives auxdits comptes doivent faire, désormais, l'objet d'une inscription au Budget Général par chaque Ministère bénéficiaires. Le solde desdits comptes de commerce sera reversé au Budget Général, à titre de recettes exceptionnelles, en fin d'année 2019* ».

TITRE IV

ACTIVITES JURIDICTIONNELLES

Nombreuses sont les irrégularités observées par la juridiction financière en matière de contrôle juridictionnel à l'instar des exemples relevés ci-après

I. NON APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS CONCERNANT LE CONTROLE DES DEPENSES PUBLIQUES

1. 1. Non respect de l'ordre séquentiel des pièces de marché public lancé par la région Vakinankaratra

Au cours de l'exercice 2015, selon les pièces justificatives des dépenses relatives à la réhabilitation de bâtiment administratif, objet du mandat n° 07 du 22 janvier 2015, imputé au compte 2131 : réhabilitation de bâtiment administratif, d'un montant de 24.936.000 Ariary, le bon de commande établi le 20 janvier 2015 est postérieur à l'établissement du procès-verbal de réception définitive en date du 19 janvier 2015.

Aux termes de l'article 32 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 RGCEBOP: « *Avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et, le cas échéant, ordonnancées* ».

Par jugement provisoire n°16/GP/19/JP du 20 novembre 2019, il a été enjoint au comptable de produire des justifications complémentaires sur le non-respect de la procédure d'exécution de la dépense

En réponse, le comptable admet que la date du bon de commande est postérieure à celle du procès-verbal de réception suite à une erreur de transcription de la date sur le bon de commande.

Par conséquent, par jugement définitif n°16/GP/20/JD/LI du 10 novembre 2020, le tribunal a enjoint pour l'avenir au comptable en poste de veiller au contrôle du respect de la procédure des opérations de dépenses.

1. 2. Non-respect de la séquence d'exécution de marchés publics lancés par la Commune urbaine d'Antalaha et absence des procès-verbaux de réception

D'après les mandats détaillés dans les tableaux ci-dessous, les comptables de la Commune urbaine d'Antalaha ont effectué des paiements, malgré le non- respect des séquences d'exécution de marchés publics et l'absence des procès-verbaux de réception.

TABLEAU N° 43- DEPENSES INDUMENT PAYEES 2009 à 2011 - CU ANTALAHA

EXERCICE 2009				
Numéro et date du mandat	Numéro de compte	Montant (en Ar)	Date facture proforma	Date de l'état comparatif des prix
616 du 14/08/2009	6113	700 000,00	08/04/2009	31/03/2009
617 du 14/08/2009	6221	828 200,00	20/04/2009	31/03/2009
TOTAL = 1 528 200,00				
EXERCICE 2010				
Numéro et date du mandat	Numéro de compte	Montant en Ar	Date de la facture proforma	Date de l'état comparatif des prix
427 du 26/05/2010	6111	3 559 200,00	07/01/2010	24/11/2009
			20/04/2010	02/02/2010
430 du 31/05/2010	6218	752 000,00	20/04/2010	12/04/2010
				08/04/2010
432 du 31/05/2010	6113	1 736 860,00	22/04/2010	12/04/2010
433 du 31/05/2010	6113	1 920 000,00	16/03/2010	10/03/2010
516 du 05/07/2010	6212	1 929 000,00	03/06/2010	28/05/2010
1174 du 15/10/2010	6114	3 590 000,00	30/06/2010	21/06/2010
1176 du 15/10/2010	6111	5 250 000,00	01/07/2010	28/06/2010
			02/07/2010	28/06/2010
1204 du 16/11/2010	6111	3 685 000,00	30/06/2010	28/06/2010
TOTAL=22 422 06 0,00				
EXERCICE 2011				
Numéro et date du mandat	Numéro de compte	Montant en Ar	Date de la facture proforma	Date de l'état comparatif des prix
151 du 10/03/2011	6114	7 250 000,00	23/12/2008	20/12/2008
227 du 28/03/2011	6114	1 457 000,00	05/07/2010	28/06/2010
372 du 26/07/2011	6113	1 432 000,00	03/03/2010	02/02/2010
624 du 05/08/2011	6111	825 000,00	31/03/2011	17/01/2011
625 du 05/08/2011	6111	2 030 000,00	30/06/2010	28/06/2010
630 du 05/08/2011	6117	1 520 000,00	18/01/2011	13/01/2011
TOTAL = 14 514 000,00				

Source : Pièces justificatives 2009-2010-2011

Pourtant, selon le Guide de consultation de prix du 11 juillet 2008, au point 431.c, les processus d'achats publics doivent suivre les étapes suivantes :

- Identification des fournisseurs ou entrepreneurs ou prestataires susceptibles d'être intéressés en fonction de leurs expériences, capacités (financières, techniques), qualifications, proximité géographique si possible ;
- Envoi à au moins trois (03) fournisseurs ou entrepreneurs ou prestataires une lettre d'invitation tout en y joignant le devis ou les spécifications techniques détaillés de la prestation (Travaux, fournitures, services, prestations intellectuelles) objet de la demande ;
- Réception des offres sous forme de facture proforma ou devis ou spécifications techniques ;
- Evaluation des offres reçues ;

D'après ce que montre le tableau ci-dessus, les états comparatifs de prix relatifs à ces achats publics sont établis bien avant que les factures proforma ne soient produites.

Par ailleurs, les procès-verbaux de réception de ces marchés publics ne sont pas produits au Tribunal alors que ces pièces attestent la matérialité des dépenses.

Selon le décret n° 2005-089 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques, le procès-verbal de réception est une pièce indispensable pour le paiement des dépenses.

De surcroît, le décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant RGCEBOP prévoit, en son article 13-b, que « *Les comptables sont tenus d'exercer : (---) en matière de dépenses, le contrôle : (---) de la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 15 ci-après ; (---)* » et en son article 15 que « *En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : (---) la production des pièces justificatives. (---)* ».

Ainsi, le comptable a failli à ses obligations définies par l'article 11 al.2 de l'ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics qui prévoit que « *Sous réserve des règles particulières qui peuvent être prévues par des règlements particuliers pour certaines catégories de dépenses, la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié : (---) 3° La validité de la créance ; (---)* ».

Par conséquent, par jugements provisoires, le Tribunal a enjoint au comptable d'apporter des explications complémentaires et/ou toutes autres justifications à sa décharge.

En guise de réponse, pour l'exercice 2009, le comptable a avancé qu'il s'agit d'une erreur de nature de pièce produite pendant les passations de marchés et demande l'indulgence du Tribunal. Pour les exercices 2010 et 2011, le comptable a fait savoir que les fournisseurs répondent par des offres de prix les consultations de l'ordonnateur, et ils établissent leur facture proforma à la réception des bons de commande. En outre, il a demandé l'indulgence du Tribunal pour l'erreur commise concernant les pièces produites pendant les passations des marchés.

Toutefois, ils n'ont pas produits les procès-verbaux de réception demandés par le Tribunal.

Le Tribunal a estimé non satisfaisantes ces réponses.

Ainsi, les comptables ont été constitués débiteurs envers la Commune urbaine d'Antalaha des sommes de :

- Ar 1 528 200,00 par jugement définitif n°07/21/JD/DB/BC/ATL ;
- Ar 22 422 060,00 par jugement définitif n°11/21/JD/DB/BC/ATL ;
- Ar 14 514 000,00 par jugement définitif n°14/21/JD/DB/BC/ATL.

1. 3. Absence de capacité juridique d'un prestataire d'un marché payé par la commune urbaine de Toamasina

Par jugement provisoire n°06/2018/JP/TF/TOA du 05 juillet 2018, le Tribunal a soulevé que le comptable a payé deux factures suivant les mandats n°123 du 27 avril 2011 et n° 134 du 29 avril 2011 d'un montant d'Ar 1 980 000,00 chacune, soit un total d'Ar 3 960 000,00 pour le transport de riz « VARY MORA » du port Toamasina à Sainte Marie sans avoir considéré la capacité juridique du prestataire à exécuter le marché.

Le prestataire n'a pas la capacité juridique d'un transporteur maritime. En effet, au vu de sa carte d'immatriculation fiscale (CIF), ces activités concernent la vente en gros de boissons alcooliques, de marchandises générales en gros et de marchandises générales en détail.

En se référant à la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 en son article 8 : « *tout candidat à un marché doit démontrer qu'il a la capacité juridique, technique et financière et l'expérience nécessaire pour exécuter les prestations, objet du marché* ». Pourtant, le prestataire n'a pas pu démontrer sa capacité juridique correspondant à la prestation demandée.

De plus, le Tribunal a constaté que les pièces produites à l'appui des mandats de paiement ci-dessus ont montré que la Commune n'a consulté qu'un seul prestataire pour assurer le transport, et qu'aucune justification du recours au marché de gré à gré n'a été produite. En l'absence de justification du choix de passation de marché de gré à gré, la prestation doit être passée, au vu du montant du marché, après consultation restreinte d'entreprises ou fournisseurs en comparant les propositions obtenues d'au moins trois prestataires conformément à l'article 24 de la loi n°2004-009.

En vertu de l'article 11, alinéa 2, de l'ordonnance n°62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics qui dispose que: « *la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié ...2- l'application des lois et règlements concernant la dépense concernée...* », le comptable a failli à son obligation de contrôler l'application des lois et règlements des marchés publics avant de procéder au paiement desdits mandats.

Après injonction au comptable payeur d'apporter la preuve de leur rectification ou de produire des justifications complémentaires, le comptable en poste a expliqué, en ce qui concerne le mode de passation de marché, que « l'acheminement du « Vary Mora » a été attribué par l'État central aux frais de la Commune urbaine de Sainte-Marie. Le caractère « urgent » a conduit la Commune à recourir à un marché de gré à gré avec ledit fournisseur, de plus, l'absence de trois (03) fournisseurs en transport maritime est certifiée par l'Ordonnateur de la Commune . »;

Quant à la capacité juridique, aucune pièce n'a été produite au Tribunal.

En vertu de l'article 140 de la loi n°2001-025 du 04 avril 2003, le Tribunal, par jugement définitif n°13/2020/JD/TF/TOA du 22 septembre 2020, a prononcé à l'encontre du comptable payeur un débet d'Ar 3 960 000,00 au profit du budget de la Commune urbaine de Sainte Marie.

II. PAIEMENT IRREGULIER

2.1. Paiement irrégulier d'indemnité de responsabilité du trésorier de la Commune rurale d'Antanifotsy

Au cours de l'exercice 2017, le Percepteur Principal a bénéficié des indemnités de caisse du mois de juin au mois de décembre au titre de l'exercice 2016, s'élevant à 63 000 Ariary soit 9 000 Ariary par mois en application de la délibération n° 12-CC/CR/ANT/2017 du 10 avril 2017 du Conseil communal.

Selon le décret n° 90-343 du 1^{er} août 1990 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux présidents et vice-présidents et aux membres des conseils populaires et des comités exécutifs ainsi qu'aux trésoriers des collectivités décentralisées, en son article 14 : « *le taux maximum de l'indemnité de responsabilité de caisse due au trésorier d'une Collectivité décentralisée est déterminé comme suit en fonction des résultats de la gestion constatés au dernier compte financier ou compte administratif approuvé (é) 35 000 FMG par mois pour un volume de recettes réalisées de 100 000 001 à 250 000 000*».

En tenant compte du volume de recettes de 44 574 810,00 Ariary réalisé au cours de l'année précédente, l'indemnité du trésorier de la commune au cours de l'exercice 2016 correspondante à

cette tranche de recettes est de 7 000 Ariary au lieu de 9 000 Ariary. Par conséquent, le comptable a bénéficié irrégulièrement de 14 000 Ariary (2 000 Ariary x 7 mois).

Par jugement provisoire n°13/GP/19/JP du 25 septembre 2019, il a été enjoint au comptable de produire les preuves de reversement de la somme de 14 000 Ariary dans les caisses de la commune rurale d'Antanifotsy ou toute autre justification à sa décharge.

En guise de réponses, le comptable a produit deux pièces : l'ordre de recette n°514 du 27 décembre 2019 et l'état de versement n° 465/2019 du 27 décembre 2019 attestant le reversement du trop-perçu de 14 000 Ariary.

En conséquence, par jugement définitif n°14/GP/20/JD/LI du 30 septembre 2020, le Tribunal a levé la charge retenue à l'encontre du comptable étant donné que le comptable a produit l'état de versement de la somme indue.

2.2. Paiement irrégulier des remises aux auxiliaires du percepteur de recettes de la Commune urbaine de Mandritsara

Par mandat n°269 du 24 août 2006, le comptable a procédé au paiement irrégulier des remises aux auxiliaires du percepteur de recettes pour la somme d'Ar 287 700,80. Toutefois, le taux de remise appliqué représente 5% des recettes recouvrées au lieu de 3% prévu par les textes comme le montre le tableau ci-dessous :

TABLEAU N° 44- PAIEMENT IRREGULIER-CU MANDRITSARA

(En Ariary)

Auxiliaires du Régisseur	Montant des recettes effectuées (1)	Montant des remises		
		Payé (taux 5%) (2)	Règlementaire (taux 3%) (3)	Trop perçu (4)= (2)-(3)
1	2 110 040,00	105 502,00	63 301,20	42 200,80
2	5 375 000,00	268 750,00	161 250,00	107 500,00
3	6 900 000,00	345 000,00	207 000,00	138 000,00
TOTAL				287 700,80

Source : PJ

En effet, l'article 4 du Décret n° 90-524 du 7 novembre 1990 fixant les modalités d'attribution des remises au titre des impôts directs et taxes assimilés perçus par voie de rôles dispose que « Les remises à allouer sur les recouvrements effectués par les régisseurs de recettes et des dépenses sont fixées comme suit : Régisseurs de recettes et des dépenses 1 % - Auxiliaire des régisseurs 3 % ».

Les dispositions de l'article 11 alinéa 02 de l'Ordonnance n° 62-081 du 29 Septembre 1962 relative au statut des comptables publics, précisent que « [é] la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié [é] l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée ».

Par jugement provisoire n°24-GP/TFM/20 en date du 18 mars 2020 pour la gestion du 01^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2006, le tribunal a enjoint au comptable de produire les preuves à sa décharge sous peine de reversement de ladite somme à la commune urbaine de Mandritsara.

Le comptable titulaire, dans sa lettre a répondu que « c'est l'insuffisance des textes entre les mains du Percepteur Principal Chef de poste qui constitue l'origine de ces défaillances ».

A cet effet, le comptable concerné n'a fourni aucune preuve à sa décharge relative à l'injonction prononcée à son encontre.

En conséquence, par jugement définitif de débet n°01-TFM/JUR/JD/21 du 30 juin 2021, le Tribunal a mis en débet le comptable pour la somme d'Ar 287 700,80 correspondant aux remises indûment payées aux trois auxiliaires du régisseur de recettes pour motif inopérant, et ce au profit du budget de la commune urbaine de Mandritsara.

2.3. Paiement indu d'indemnité de mission du régisseur de recettes de la Commune urbaine d'Antalaha

Par jugement provisoire n°11/17-JP/BC/ATL, le Tribunal a enjoint au comptable de fournir des explications complémentaires sur le paiement d'indemnité de mission intérieure d'un montant de 750 000 Ariary, objet du mandat de paiement n°101 du 24 février 2011 pour un montant total de 1 200 000 Ariary.

Ladite mission a fait l'objet d'un ordre de route n°324267 de même date que le mandat au profit du régisseur des recettes de la Commune urbaine d'Antalaha pour un déplacement de visite médicale au Centre Hospitalier Universitaire (CHU) Ravoahangy Andrianavalona, Ampefiloha Antananarivo.

Pourtant, aucune prescription d'une autorité médicale compétente n'a recommandé l'intéressé de s'admettre dans une formation sanitaire en dehors de son lieu de service. De plus, le déplacement y afférent n'est pas dans le cadre d'une mission de service.

Selon l'article 4 du décret n°2008-668 du 21 Juillet 2008 portant régime de déplacement des fonctionnaires et agents employés par l'Etat, les Collectivités et Organismes Publics, « *L'agent est en déplacement temporaire lorsque se trouvant dans l'une des positions ci-après, il doit retourner dans le poste ou la résidence qu'il occupait avant sa mise en route : (é) 11. Se rendant à l'intérieur du territoire de la république pour consultation, soins particuliers prescrits par l'autorité médicale compétente, dans une formation sanitaire en dehors de son lieu de service ; (é) ».*

Le comptable n'a pas donné suite à cette injonction.

Le comptable a donc failli à ses obligations définies par l'article 11 al.2 de l'ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics qui prévoit que « *Sous réserve des règles particulières qui peuvent être prévues par des règlements particuliers pour certaines catégories de dépenses, la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié : (é) 2° L'application des lois et règlements concernant la dépense considérée ; (é) ; ».*

Ainsi, le Tribunal a prononcé à l'encontre du comptable un débet d'un montant de 750 000,00 Ariary au profit du budget de la commune urbaine d'Antalaha par jugement définitif n°14/21/JD/DB/BC/ATL.

2.4. Paiement d'indemnité non prévue par les lois et règlements au niveau de la commune urbaine de Nosy Varika

Lors de l'exercice budgétaire 2018, le comptable public de la commune urbaine de Nosy Varika a bénéficié d'une indemnité mensuelle de 11 000 Ariary, en tant que membre du comité exécutif, non prévue par le décret n°2018-427 du 09 mai 2018 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°2018-162 du 27 février 2018 fixant les avantages et indemnités allouées aux responsables des communes, dont les détails sont présentés dans le tableau ci-après :

TABLEAU N° 45-INDEMNITE DES MEMBRES DU COMITE EXECUTIF- CU NOSY VARIKA

(En Ariary)

Mois	Mandat de paiement		Bon de caisse		Montant
	Numéro	Date	Numéro	Date	
Janvier	49	15/06/2018	50	22/06/2018	33 000,00
Février					
Mars					
Avril	70	27/07/2018	75	03/08/2018	33 000,00
Mai					
Juin					
Juillet	104	29/10/2018	109	29/10/2018	33 000,00
Août					
Septembre					
Octobre	126	20/12/2018	131	20/12/2018	22 000,00
Novembre					
Décembre	147	20/12/2018	152	20/12/2018	11 000,00
TOTAL					132 000,00

Sources : pièces justificatives 2018

Le Tribunal a constaté que le comptable a procédé aux paiements, au mépris de l'Ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics, du décret n° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ainsi que du décret n°2018-427 du 09 mai 2018 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°2018-162 du 27 février 2018 fixant les avantages et indemnités allouées aux responsables des communes.

Ainsi, le comptable a été enjoint de produire au Tribunal des explications et justifications à décharge sur le paiement irrégulier d'indemnité du membre du comité exécutif d'un montant total de 132 000 Ariary.

En réponse, le comptable a affirmé que : « En effet, il est constaté que l'indemnité en tant que membre du comité exécutif n'est pas prévue par le décret n°2018-427 du 09 mai 2018 modifiant et complétant certaines dispositions du décret 2018-162 du 27 février fixant les avantages et indemnités allouées aux responsables des communes. Par contre, il y figure dans le décret n°96-170 du 06 mars 1996, article 9 tout comme l'indemnité de responsabilité de caisse qui ne figure pas dans le décret n°2018-427, mais présente à l'article 10 du décret 96-170. Le décret 96-170 a encore été la référence lors du paiement de ces indemnités y compris celle du maire et de ses adjoints, le taux appliqué est encore celui du décret cité ci-dessous. ».

Selon le Tribunal, la commune urbaine de NosyVarika aurait dû se référer au décret n°2018-162 du 27 février 2018 et au décret n°2018-427 du 09 mai 2018 susmentionnés lors du paiement des indemnités des responsables au sein de la dite collectivité à partir de l'année 2018. En outre, comme le comptable public du trésor ne fait pas partie de l'organe exécutif de la commune où il exerce la fonction de comptable public, il ne doit pas, par conséquent, bénéficier d'une indemnité en tant que membre de l'organe exécutif.

Ainsi, l'enjonction n'ayant pas été satisfaite, le Tribunal a confirmé les charges y afférentes.

En vertu des dispositions de l'article 14 de l'ordonnance modifiée n° 62-081 du 29 septembre 1962 et de l'article 141 de la loi modifiée n° 2001-025 du 9 avril 2003 relative au tribunal administratif et au

TF, le comptable a été constitué débiteur envers la commune urbaine de NosyVarika pour une somme de 132 000 Ariary par jugement définitif n°12-JD/DB/TF/FIA/2021 du 28 mai 2021.

2.5. Cumul d'indemnités perçues par les membres du bureau exécutif de la Commune urbaine de Mandritsara

Le comptable de la commune urbaine de Mandritsara pour la gestion du 01^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2006 a procédé au paiement des indemnités de fonction au Maire ainsi qu'à ses deux adjoints conformément aux indices prévus par la délibération n°02-FMM/CUM/06 du 22 février 2006 et imputées au chapitre 6-01-05 pour un montant total de 9 744 326 Ariary.

En outre, le Maire ainsi que ses deux adjoints ont perçu des indemnités forfaitaires d'un montant total de 413 700 Ariary durant le même exercice alors qu'ils ne font pas partie des bénéficiaires légaux. Les termes des articles 3 et 4 du Décret 96-170 du 06 mars 1996 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux élus et aux membres de bureau exécutif ainsi qu'aux trésoriers des Collectivités territoriales décentralisées, au niveau des communes qui disposent respectivement que pour une commune urbaine de deuxième catégorie comme celle de Mandritsara « A titre d'indemnité de fonction, il est attribué au Maire un fonctionnel ϵ L'indice fonctionnel maximum pouvant être attribué au Maire est fixé 1500 » « les adjoints au Maire bénéficient d'une indemnité de fonction ϵ l'indice fonctionnel précité ne doit pas dépasser les deux tiers de celui prévu pour le Maire ».

L'article 9 du même Décret mentionne que « Les membres de Bureau exécutif de la commune bénéficient d'une indemnité forfaitaire mensuelle dont le taux maximum est fixé ϵ . 100 000FMG », soit vingt mille Ariary (Ar 20 000).

Les dispositions de la note circulaire n°08923-MIAT du 27 décembre 1996 sur le régime indemnitaire des Collectivités Territoriales Décentralisées précisent dans son premier point que « Les dispositions de l'article 9 du décret n° 96-170 concernent exclusivement les membres du Bureau exécutif de la Commune autres que le Maire et les Adjoints au Maire ϵ n'ont plus droit à aucune autre indemnité de fonction, telle que celle prévue par l'article 9 du décret n° 96-170, étant donné que le cumul d'indemnités de même nature n'est pas admis par la législation en vigueur ».

L'article 11 deuxième alinéa de l'Ordonnance n° 62-081 du 29 Septembre 1962 relative au statut des comptables publics dispose que « [ϵ] la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié [ϵ] l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée ».

Le comptable a donc failli à son obligation de contrôle.

Ainsi, par jugement provisoire n°24-GP/TFM/20 en date du 18 mars 2020 sur les comptes de la commune urbaine de Mandritsara pour la gestion du 01^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2006, le tribunal a enjoint au comptable de produire les preuves à sa décharge sous peine de reversement de la somme de quatre cent treize mille sept cent Ariary (Ar 413 700) correspondant aux indemnités forfaitaires des membres du bureau exécutif indûment payées au Maire de la commune urbaine de Mandritsara ainsi qu'aux deux adjoints au Maire.

Le comptable titulaire, dans sa lettre a répondu que « à ce moment, je n'ai à ma disposition que le Décret n°96-170 du 06 mars 1996 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux élus et aux membres de bureau exécutif ainsi qu'aux trésoriers des Collectivités Territoriales Décentralisées ».

A cet effet, le comptable concerné n'a fourni aucune preuve à sa décharge relative à l'injonction prononcée à son encontre.

En conséquence, le Tribunal par jugement définitif de débet n°01-TFM/JUR/JD/21 du 30 juin 2021, a mis en débet le comptable de la commune urbaine de Mandritsara pour la somme d'Ar 413 700 correspondant aux indemnités forfaitaires des membres du bureau exécutif indûment payées au Maire et à ses deux adjoints.

2.6. Indemnités de session indûment payées aux conseillers de la Commune urbaine de Mandritsara

Le comptable de la commune urbaine de Mandritsara a procédé au paiement d'indemnités de session aux conseillers municipaux de la commune urbaine de Mandritsara pour la somme de 3 091 200 Ariary imputées au chapitre VI-01-02 : indemnité de session.

Les durées de sessions ordinaires du conseil de la commune urbaine de Mandritsara pour l'année 2006 ont été respectivement de 20 jours et de 18 jours.

Pourtant, l'article 6 de la loi n°94-008 du 26 avril 1995, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées qui dispose que « La durée de chaque session ne peut excéder dix jours. Toutefois, la session pendant laquelle le budget primitif est discuté peut durer quinze jours ».

Ces durées de sessions effectuées par les Conseillers de la commune urbaine de Mandritsara sont illégales.

De surcroît, les fiches de présence journalières durant les deux sessions ordinaires n'ont pas été envoyées au Tribunal de céans alors que les mandats, les bons de caisse, les délibérations ainsi que les états nominatifs de paiement correspondants aux dépenses concernées ont été produits.

Les indemnités de session payées aux membres du conseil municipal insuffisamment justifiées s'élevaient à 3 091 200 Ariary et sont détaillées dans le tableau qui suit :

TABLEAU N° 46- INDEMNITES DE SESSION DES CONSEILLERS - COMMUNE URBAINE DE MANDRITSARA

(En Ariary)

	1ère session		2è session		TOTAL
numéros des mandats	49	50 au 63	527	499 et 528 au 542	
Titre des bénéficiaires	Président du conseil	conseiller	Président du conseil	conseiller	
effectif	1	14	1	16	
durée effectuée (en jours)	20	20	18	18	
taux journalier	9 600	4 800	9 600	4 800	
indemnités payées	192 000	344 000	172 800	1 382 400	3 091 200

Source : PJ

Les termes de l'article 13 b et de l'article 15 premier et troisième alinéas du décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant RGCEBOP disposent respectivement que « Les comptables sont tenus d'exercer é en matière de dépenses, le contrôle é de la validité de la créance » et « é En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur é L'existence des certifications de service faité la production des pièces justificatives ».

Le service fait dans le cas du paiement des indemnités de session est matérialisé par les fiches de présence journalières signées par tous les conseillers ayant assisté aux sessions.

L'article 11 de l'ordonnance n°62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics dispose que « [é] la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié [é] l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée ».

Par jugement provisoire sus-référencé, le tribunal a enjoint au comptable de produire les preuves à sa décharge sous peine de reversement de la somme de 3 091 200 Ariary à la commune urbaine de Mandritsara.

Le comptable titulaire, dans sa lettre a répondu que la durée de session de dix jours fixée par l'article 6 de la loi n°94-008 du 26 avril 1995 susvisée peut être excédée en procédant à des sessions extraordinaires autorisées par l'article 8-premier alinéa de la même loi. En outre, le comptable titulaire a rajouté qu'il « é a déjà envoyé une lettre au Maire de la commune urbaine de Mandritsara lui demandant de faire des photocopies desdites fiches de présence ou Procès-verbaux de présence ou toutes autres pièces pouvant justifier les présences des conseillers lors de ces différentes sessions ».

La lettre a été envoyée par courrier étant donné que le comptable titulaire réside à Antananarivo et ne pouvait se déplacer à Mandritsara du fait du confinement. Ladite lettre a été reçue par le Maire de la Commune urbaine de Mandritsara le 28 juillet 2020.

Au vu de ses réponses, le comptable concerné n'a fourni aucune preuve à sa décharge relative à l'ajonction prononcée à son encontre.

De tout ce qui précède, par jugement définitif de débet n°01-TFM/JUR/JD/21 du 30 juin 2021, le comptable est mis en débet de la somme d'Ar 3 091 200 représentant les indemnités de session indûment payées aux conseillers municipaux de la commune urbaine de Mandritsara.

2.7. Surnombre de conseillers techniques auprès de la Région Sofia

En vérifiant les pièces de dépenses relatives au paiement des indemnités de fonction des Conseillers techniques régionaux, le Tribunal a constaté que la Région en possède plus que prévu par le texte.

Les dispositions de l'article 02 au point 1 du Décret n° 2007-531 du 11/06/2007, portant organisation générale des Régions, stipulent que « é Deux (2) Conseillers Techniques, au maximum ».

Pourtant, selon leurs actes de nomination, la Région Sofia a déjà 02 Conseillers Techniques et un troisième Conseiller non permanent.

De ce fait que, par le principe de l'ordre de nomination, le paiement des indemnités de fonction détaillé dans le tableau ci-après au bénéfice de ce 3^{ème} Conseiller n'est pas réglementaire, étant donné qu'il est interdit formellement d'avoir plus de deux Conseillers techniques (permanent ou non) pour une Région :

TABLEAU N° 47- DEPENSES D'INDEMNITES DE CONSEILLERS - REGION SOFIA

(En Ariary)

Mois concerné	Réf mandat	Montant
Janvier et Février 2015	MAN201501005639 du 03/03/2015	845 988,40
Mars 2015	MAN201501011223 du 27/03/2015	422 994,00
TOTAL		1 268 982,40

Source : PJ

Les dispositions de l'article 11 alinéa 02 de l'Ordonnance n° 62-081 du 29 Septembre 1962 susvisée, précisent que « ... la responsabilité d'un comptable, à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié : [é] 2° l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée é ».

Dans le cas d'espèce, le comptable n'a pas observé les dispositions susmentionnées relatives à la nomination de ces Conseillers.

Dans le jugement provisoire, le tribunal a enjoint au comptable d'apporter la preuve de reversement de la somme de 1.268.982,40 Ariary dans la caisse de la Région Sofia, représentant la somme payée à ce 3^{ème} Conseiller.

Toutefois, aucune réponse au jugement n'est parvenue au Tribunal.

De tout ce qui précède, par jugement définitif n°08-TFM/JUR/JD-21 du 30 juin 2021, le Tribunal a constitué débiteur, le Trésorier Général assignataire des opérations de la Région SOFIA, pour ses gestions du 01 Janvier au 31 Décembre 2015, pour la somme totale d'Ar 1 268 982,40.

*

*

*

DELIBERE

-Vu le Rapport n° 17/21- RP/ADM/RAP du 12 Novembre 2021 sur le Rapport Public 2021 et entendu en leurs observations les Magistrats Rapporteurs : Madame RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia, Président de Chambre p.i, Monsieur RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir, Conseiller, Madame ANDRIANAMAROTSARA Nirina Solohanitriniaina, Madame RAMANANDRAIBE Haja, Conseiller, Monsieur RAMANALINARIVO Andriantiana Michel, Auditeur et Madame RAMIANDRISOA Lalaina Domoïna, Auditeur,

- Vu les Conclusions n°16/2021 du 12 Novembre 2021 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Monsieur HERISON Olivier Ernest Andriantsoa, Commissaire Général du Trésor Public, Monsieur RABEAFARA Gosteur, 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 dix-sept novembre deux mil vingt et un ; Conformément à l'Ordonnance n°30/21-FJ du 12 Novembre 2021 du Président de la Cour des Comptes portant désignation des membres de la Commission d'examen,

Ont siégé :

▪ **Président**

- Monsieur RAKOTONDRAHAMINA Jean de Dieu, Président de la Cour des Comptes, PRESIDENT

▪ **Membres :**

- Monsieur RASERIJAONA Louis José, 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 Domoïna Raymonde Patricia, Conseiller, membre,
- Madame RAKOTOALISON Bernardine, Conseiller, membre
- Monsieur RANDRIANASOLO Randrasana Ange Sandro, Conseiller, membre
- Monsieur RAKOTONIRINA Tiana Herizo, Conseiller, membre
- Monsieur ANDRIANARIVONY Ravo Alfred, Conseiller, membre

Assistés de Maître RAHARINORO Angelina, Greffier en Chef, Greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

PO. LES RAPORTEURS

LE GREFFIER

SUIVENT LES SIGNATURES

Pour expédition certifiée conforme à l'Original toujours conservé au Greffe Central de la Cour.

Fait à Antananarivo, le 22 NOV. 2021

LE GREFFIER EN CHEF

RAHARINORO Angelina



ANNEXE

LISTE DES MAGISTRATS EN ACTIVITE AU SEIN DES JURIDICTIONS FINANCIERES ANNEE 2021

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
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
ANTENAINA Olivier	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
RAHARISON Ando Harilalaina	CONSEILLER
RANDRIANARIVELO Harintsoa Andrianina	CONSEILLER
VOLATSARA Nirina Deloda	CONSEILLER
RANDRIANAMBININY Jacques Gabriel	CONSEILLER
RANDRIANARIVELO Mamy Fetra	COMMISSAIRE FINANCIER
RANDRIANANTENAINA Solofotiana	SUBSTITUT
RATIA RAHAMAHAVONJY Henintsoa	SUBSTITUT

TRIBUNAL FINANCIER D'ANTSIRANANA

NOMS	FONCTION
RASOAMALALA Sereine	PRESIDENT
RANJAHARIVONY Laingo Nirina Monique	CONSEILLER
LAURENT	CONSEILLER
NALINIRINA Andriantsilavo Joharimalala	CONSEILLER
RAHANTARIVONY Solomampionona Sarah	CONSEILLER
ANTONNELLA Louisano	COMMISSAIRE FINANCIER
RANDRIANOMANANA Clairmond Hubert	SUBSTITUT

TRIBUNAL FINANCIER DE FIANARANTSOA

NOMS	FONCTION
RANDRIANARIVAHINY Dina Herimalala	PRESIDENT
RASOLONDRAIBE Max Félicial	CONSEILLER
RAHANTANIRINA RAZAFINDRAHASA Onjaniaina Marie Stéphanie	CONSEILLER
ANDRIAMIARISOA Ranjarinelina	CONSEILLER
RAZAFINDRABE RATRIMOSON Bodo Riana Miora Miangaly	CONSEILLER
RARIVOMANANTSOA Harivelo Tantely	CONSEILLER

RABEARISOA Rochel	COMMISSAIRE FINANCIER
ANDRIATSIVALIANA Oelinjaka	SUBSTITUT

TRIBUNAL FINANCIER DE MAHAJANGA

NOMS	FONCTION
RAKOTOARIVELO Daudet	PRESIDENT
SIMON Albert	CONSEILLER
RAHAJAHARIVELO Faratiana Liva	CONSEILLER
RAKOTOSALAMA Narindranjanahary Sandratriniaina	CONSEILLER
TSARAHAFANA Hajatiana Jocelyne	COMMISSAIRE FINANCIER

TRIBUNAL FINANCIER DE TOAMASINA

NOMS	FONCTION
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

NOMS	FONCTION
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

LISTE DES ABREVIATIONS	i
LISTE DES TABLEAUX	iii
SYNTHESE.....	iv
SOMMAIRE	xvi
INTRODUCTION.....	1
TITRE I CONTROLE DES SERVICES PUBLICS	2
CHAPITRE I. AUDIT DE L'AUTORITE DE REGULATION DES TECHNOLOGIES DE COMMUNICATION (ARTEC)	3
I. LA GESTION DE L'ARTEC	4
1. 1. Sur l'indépendance de l'ARTEC.....	4
1.1. 1. Nomination de l'organe délibérant de l'ARTEC en violation de la réglementation.....	4
a) Nomination du Président du Conseil d'Administration de l'ARTEC.....	4
b) Nomination d'administrateur de l'ARTEC	4
1.1. 2. Contribution de l'ARTEC au fonctionnement du Ministère de tutelle technique en violation de ses missions et des dispositions des textes législatifs et réglementaires	5
a) Prise en charge des dépenses du Ministère de tutelle technique en contradiction avec les missions et attributions de l'ARTEC et en violation des lois et règlements en vigueur	5
b) Abus dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 34 du Décret n°2006-213 du 21 mars 2006	6
1. 2. Sur le système de contrôle interne de l'ARTEC	9
1.2.1. Immixtion de l'ordonnateur dans les fonctions de comptable public.....	9
1.2.2. Absence de nomination des gestionnaires d'activités, responsables de la certification de service fait .	10
1. 3. Sur la gestion budgétaire et financière	11
1.3.1. Défaillance dans la collecte des recettes	11
a) Liste non exhaustive des opérateurs existants dans le secteur de télécommunication.....	11
b) Absence de dispositif de contrôle des chiffres d'affaires déclarés par les opérateurs.....	11
c) Faiblesse de recouvrement des recettes collectées par l'ARTEC	12
1.3.2. Acquisition de divers matériels et mobiliers en l'absence de quitus matières	14
1.3.3. Situation d'éventuel conflit d'intérêt et d'incompatibilité dans l'attribution des marchés publics.....	15
1. 4. Sur la mission de régulation	17
1.4.1. Insuffisance du suivi des cahiers des charges par l'ARTEC.....	17
1.4.2. Non création de l'organe chargé du règlement des différends	18
1.4.3. Fonctionnalité non permanente et non automatique des stations de contrôle fixe	19
II. LA GESTION DU FONDS DE DEVELOPPEMENT DES TELECOMMUNICATIONS ET TIC 22	
2.1. Sur l'organisation du FDTIC	22
2.1.1. -Inexistence de l'organisme chargé de la gestion du fonds	22
2.1.2. Gestion du FDTIC non conforme aux règles de la comptabilité publique.....	22
2.2. Sur la contribution au Fonds :.....	23
2.3. Sur l'utilisation du Fonds	24

2.3.1. Inéligibilité de certaines dépenses	24
2.3.2. Absence de mise en concurrence conforme au Code des Marchés Publics dans le choix de prestataire.....	26
2.3.3. Paiement de dépenses en l'absence de preuve de service fait.....	27
2.3.4. Suspicion de marchés fictifs	28
a) Dépenses pour le Centre d'application pour le Développement du numérique	28
b) Dépenses pour les Centres incubateurs des Universités de Toamasina, de Mahajanga et d'Antananarivo	29
2.3.5. Octroi d'un marché à un prestataire non qualifié	31
a) Octroi d'un marché à un prestataire n'ayant ni la capacité technique ni l'expérience suffisante.....	32
b) Octroi d'un marché à un prestataire n'ayant pas la capacité juridique et technique suffisante	32
2.3.6. Dépenses payées en l'absence de Convention et de Décision du Ministère chargé des postes et des télécommunications.....	34
2.3.7. Paiement de dépenses ne respectant pas la chronologie réglementaire des pièces justificatives.....	35
2.4. Sur le contrôle du FDTIC :	37
2.5. Sur la gestion des avenants :	37
CHAPITRE II. AUDIT DE CONFORMITE DE LA COLLECTE, DE LA REPARTITION ET DU TRANSFERT DES RECETTES MINIERES NON FISCALES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES AINSI QUE DE LA PRISE EN CHARGE ET DE L'AFFECTATION EFFECTIVE PAR CES COLLECTIVITES	40
I. COLLECTE DES RISTOURNES MINIERES ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE	41
1. 1. Sur la collecte des ristournes minières	41
1.1. 1. Absence de dispositif formel pour apprécier la valeur des substances minières	41
1.1. 2. Non-respect de délai d'émission des ordres de versement des ristournes minières.....	43
a) Pour Graph Mada	43
b) Pour Ambatovy Minerals SA.....	43
1. 2. Sur la collecte des frais d'administration minière	45
1.2.1. Non-respect de l'obligation de paiement des frais d'administration minière par les titulaires de permis miniers	45
1.2.2. Non-respect de la date limite de paiement des FA par les permissionnaires.....	48
II. REPARTITION ET TRANSFERT DES RISTOURNES MINIERES ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE	50
2.1. Sur la répartition et le transfert des ristournes minières.....	50
2.1.1. Surplus de ristournes minières réparties au profit des CTD en 2016 et 2017	50
2.1.2. Délai relativement long des transferts des ristournes minières au niveau des postes comptables publics.....	51
2.2. Sur la répartition et le transfert des frais d'administration minière (FA)	53
2.2.1. Répartition non systématique des FA encaissés par le BCMM.....	53
2.2.2. Doublement de transfert des quotes-parts de frais d'administration minière aux Communes pour 2018 ..	55
2.3. Sur le mécanisme de gestion des quotes-parts dévolues aux provinces.....	56
III. PRISE EN CHARGE ET AFFECTATION EFFECTIVE DES RECETTES MINIERES NON FISCALES TRANSFEREES	57
3. 1. Sur la prise en compte des fonds transférés au niveau des collectivités.....	57
3. 1. 1. Comptes d'imputation non uniformes des ristournes minières et des frais d'administration minière enregistrés dans les documents budgétaires	57

3. 1. 2.	Absence d'une information officielle contenant les montants estimatifs d'encaissement des ristournes minières issues du projet Ambatovy	60
3. 1. 3.	Insuffisance dans la prise en charge des frais d'administration minière.....	61
3. 2.	Sur les contrôles financiers pour s'assurer que les fonds soient pris en charge conformément à la réglementation.....	64
TITRE II	MISSIONS D'ASSISTANCE	66
CHAPITRE I.	AUDIT DES FLUX FINANCIERS DU DON DU PROGRAMME D'APPUI A LA COMPETITIVITE ECONOMIQUE.	67
I.	CONTEXTE DE LA MISSION	67
II.	RESULTATS DES AUDITS DES FLUX FINANCIERS DU PROGRAMME	69
2.1.	De la sincérité et la régularité des opérations du compte spécial.....	69
2.2.	De la conformité de la gestion des flux financiers du programme	70
2.2 1.	Nécessité du compte spécial en USD du Programme	70
2.2 2.	Quid des « activités prévues dans le cadre Programme »	71
2.3.	De l'efficacité des dispositifs de contrôle interne mis en place dans le cadre de la gestion du don	72
2.4.	Du suivi des recommandations de la Cour dans le cadre des audits antérieurs	72
CHAPITRE II.	SUPERVISION DE L'AUDIT COMPTABLE ET FINANCIER DU PROJET D'AMENAGEMENT DE CORRIDORS ET DE FACILITATION DU COMMERCE	73
I.	CONTEXTE DE LA MISSION	73
II.	RESULTATS DES TRAVAUX DE SUPERVISION	73
2.1.	Du recrutement du Cabinet d'audit externe	73
2.2.	Du suivi des travaux d'audit	74
2.2 1.	Sur les conditions de mise en œuvre des travaux d'audit	74
2.2 2.	Sur les conditions de mise en œuvre des travaux de supervision de l'audit	75
2.3.	Sur les travaux de l'auditeur.....	76
CHAPITRE III.	SUPERVISION DES TRAVAUX DE VERIFICATION DES INDICATEURS DU PROJET D'APPUI DE PERFORMANCE DU SECTEUR PUBLIC.....	77
I.	PRESENTATION DU PROJET	77
II.	SITUATION DES INDICATEURS ET VALEURS CIBLES	79
III.	TAUX D'ACHEVEMENT	81
IV.	OBSERVATIONS PARTICULIERES SUR LES INDICATEURS LIES AU DECAISSEMENT	84
4. 1.	Composante 1 : Amélioration de la gestion des recettes	84
4. 2.	Composante 2 : « Amélioration de la capacité de prestation de services des administrations locales »	85
4. 3.	Composante 3 : Amélioration des mécanismes de gouvernance dans le secteur de l'éducation.	85
V.	SITUATION DES DECAISSEMENTS	86
5. 1.	Etat de décaissement 2018-2021	87
CHAPITRE IV.	ASSISTANCE AUX POUVOIRS PUBLICS	89
I.	Assistance au Gouvernement	89
1. 1.	Avis sur le paiement des indemnités de technicité du personnel administratif et technique (PAT) des universités.....	89

1. 2.	Avis sur l'octroi des indemnités des membres et du personnel de la Haute Cour Constitutionnelle	90
II. ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES 91		
2.1.	Retard d'adoption du budget primitif de la Commune d'Antsahampano	91
2.2.	Non inscription des dépenses obligatoires au budget de la Commune Rurale de Marivorahona	91
2.3.	Défaut d'adoption du budget primitif dans les délais légaux au niveau de la commune rurale de Tangainony pour l'exercice 2021	92
2.4.	Défaut d'inscription des cotisations sociales CRCM au budget de la commune urbaine de Toamasina	93
2.5.	Défaut d'adoption des budgets des communes rurales d'Antsangananga et d'Amparihintsoatra dans les délais légaux	96
TITRE III SUIVI DES RECOMMANDATIONS		99
CHAPITRE I. AUDIT DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT FONCTIONNEL ET TECHNOLOGIQUE DE L'AUGURE AINSI QUE DE L'AUDIT DE LA CHAÎNE DE TRAITEMENT DES DONNÉES SUR LES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT ET LA SOLDE JUSQU'AU PAIEMENT		
I. INTRODUCTION		100
II. Méthodologie		101
III. RESULTATS RESSORTANT DE L'AUDIT DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS		102
3. 1.	Les principales recommandations réalisées de manière satisfaisante	104
3. 1. 1.	De la suppression de la salle serveur	101
3. 1. 2.	De la mise en place d'un serveur de développement pour les tests et travaux hors exploitation	104
3. 1. 3.	De la mise à jour du système de détection et d'extinction de l'incendie dans le Datacenter	104
3. 1. 4.	De la réorganisation de la cellule CIFAG	105
3. 2.	Les principales recommandations réalisées de manière insatisfaisante	105
3.2.1.	Sur la gouvernance du système SIGRHE	105
3.2.2.	Sur l'absence d'un Schéma Directeur Informatique et d'un comité chargé de sa conception	106
3.2.3.	Sur la migration de données du système (Data System)	106
3. 3.	Les principales recommandations en cours de mise en œuvre	107
3.3.1.	Sur les travaux de rapprochement	107
3.3.2.	Sur l'assainissement de la base	108
IV. La version 2 (lancée) de l'AUGURE risque de dévier des fins recherchées		108
4. 1.	Processus ne permettant pas d'apurer les données ni les bases	109
4. 2.	Risque très élevé d'institutionnalisation des anomalies	110
V. LES CONCLUSIONS TIRÉES DE L'AUDIT DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS		110
CHAPITRE II. SITUATION DES RECOMMANDATIONS DANS LE CADRE DE CONTRÔLE DE L'EXECUTION DE LA LOI DES FINANCES		
I. EVOLUTION DE TRAITEMENT DU PLR 2014 ET SUIVANTS		117
II. SITUATION GENERALE DES RECOMMANDATIONS SUR LE PLR DEPUIS 2014		119
III. SITUATION DE MISE EN ŒUVRE PAR CADRE		120
TITRE IV ACTIVITES JURIDICTIONNELLES		122
I. NON APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS CONCERNANT LE CONTRÔLE DES DEPENSES PUBLIQUES		123

1. 1.	Non respect de l'ordre séquentiel des pièces de marché public lancé par la région Vakinakaratra	123
1. 2.	Non-respect de la séquence d'exécution de marchés publics lancés par la Commune urbaine d'Antalaha et absence des procès-verbaux de réception.....	123
1. 3.	Absence de capacité juridique d'un prestataire d'un marché payé par la commune urbaine de Toamasina	125
II. PAIEMENT IRREGULIER		126
2.1.	Paiement irrégulier d'indemnité de responsabilité du trésorier de la Commune rurale d'Antanifotsy	126
2.2.	Paiement irrégulier des remises aux auxiliaires du percepteur de recettes de la Commune urbaine de Mandritsara	127
2.3.	Paiement indu d'indemnité de mission du régisseur de recettes de la Commune urbaine d'Antalaha	128
2.4.	Paiement d'indemnité non prévue par les lois et règlements au niveau de la commune urbaine de Nosy Varika	128
2.5.	Cumul d'indemnités perçues par les membres du bureau exécutif de la Commune urbaine de Mandritsara	130
2.6.	Indemnités de session indûment payées aux conseillers de la Commune urbaine de Mandritsara	131
2.7.	Surnombre de conseillers techniques auprès de la Région Sofia	132