



# RAPPORT PUBLIC 2022

BP 391

Palais de la Cour Suprême - Anosy

Rue Andriamifidy - Antananarivo

Madagascar

E-mail: [pchcmada@yahoo.fr](mailto:pchcmada@yahoo.fr)



# SOMMAIRE

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>II</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>TITRE I. AUDIT DU SECTEUR EXTRACTIF</b> .....	<b>2</b>
1.1. ACTIVITES D’ORPAILLAGE DANS LES PHASES DE PRODUCTION ET DE COMMERCIALISATION : UN SUIVI INSUFFISANT - Cas de six Communes de la région de Betsiboka. Gestions : 2018 à 2021.....	3
1.2. UTILISATION DES RISTOURNES MINIERES ISSUES DU PROJET AMBATOVY AU PROFIT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES A DES FINS DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET INCLUSIF : UNE PERFORMANCE INSUFFISANTE .....	38
<b>TITRE II. ASSISTANCE AUX POUVOIRS PUBLICS</b> .....	<b>49</b>
2.1. EVALUATION DE LA POLITIQUE ET STRATEGIE NATIONALE D’ASSAINISSEMENT - PÉRIODE 2008-2015 : UNE POLITIQUE VOUEE A L’ECHEC.....	50
2.2. CONTROLE DE L’EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2019 : UN RETARD CHRONIQUE DE LA PRODUCTION DU PLR.....	72
2.3. AVIS AU GOUVERNEMENT .....	95
2.4. ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES DECENTRALISEES.....	99
<b>TITRE III. CONTROLE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX POUR LA REDEVABILITE LOCALE</b> .....	<b>107</b>
3.1. AUDIT DE LA GESTION DU BAC FIAVOTA PAR L’OPCI LIHEMIHA – TOLIARA .....	108
3.2. AUDIT DES SUBVENTIONS REÇUES PAR LA COMMUNE URBAINE DE MAHABO.....	119
3.3. CONTROLE DES COMMANDES PUBLIQUES ET DE LA COMPTABILITE DES MATIERES DE LA COMMUNE URBAINE D’IMERINTSIATOSIKA.....	121
3.4. CONTROLE DES COMPTES ET DE L’EXECUTION DU BUDGET DE LA COMMUNE RURALE D’ARIVONIMAMO II .....	130
3.5. CONTROLE DES ACHATS PUBLICS ET DE LA GESTION DU PATRIMOINE DE LA COMMUNE RURALE D’AMBATOMIRAHAVAVY.....	134
<b>TITRE IV. ACTIVITES JURIDICTIONNELLES</b> .....	<b>146</b>
4.1. DEFAUT D’APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS .....	147
4.2. DEFAUT DE LA VALIDITE DE LA CREANCE .....	151
4.3. AMENDES .....	155
<b>TITRE V. AUTRES ACTIVITES</b> .....	<b>157</b>
5.1. AUDIT DE LA SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY-SADC CONCOURANT A LA VISIBILITE DE L’ISC DE MADAGASCAR .....	158
5.2. FORMATION ET SENSIBILISATION DES AUTORITES LOCALES POUR LA BONNE GOUVERNANCE .....	159



## SYNTHESE

La présente synthèse du Rapport public 2022 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 2022. Elle comporte cinq grandes parties :

- ❖ Audit du secteur extractif ;
- ❖ Mission d'assistance aux pouvoirs publics ;
- ❖ Contrôle des services publics locaux ;
- ❖ Activités juridictionnelles ;
- ❖ Autres activités.

### TITRE I - AUDIT DU SECTEUR EXTRACTIF

#### *1-1 Activités d'orpaillage dans les phases de production et de commercialisation : un suivi insuffisant – cas de six communes de la Région de Betsiboka (gestions 2018 à 2021)*

**E**n 2022, la Cour des Comptes a effectué un contrôle sur le suivi des activités de production et de commercialisation de l'or, gestions de 2018 à 2021, en prenant le cas de six (06) Communes de la Région du Betsiboka. Ci-après les résultats du contrôle :

##### *A- Suivi de la production*

La Cour a relevé un non-respect des dispositions prévues par la réglementation en vigueur. En effet, des insuffisances sont observées dans le suivi des autorisations d'orpaillage : non-respect des procédures de délivrance des autorisations, utilisation de cartes non uniformes, problèmes dans la tenue et la gestion des registres spéciaux des orpailleurs.

En outre, les Communes n'ont pas délimité les zones réservées à l'exploitation dénommées couloirs d'orpaillage, comme le prévoient les textes. Enfin, celles-ci n'arrivent pas à effectuer le suivi de la production des orpailleurs.

De tout ce qui précède, la Cour conclut une non-traçabilité du circuit de la production de l'or.

##### *B- Suivi de la commercialisation*

Il a été soulevé qu'à bien des égards, le processus n'est pas conforme à la législation et la réglementation en vigueur. Ni l'ANOR ni les autorités communales n'assurent le suivi de la production des collecteurs, si bien que la collecte des recettes communales comme les Impôts synthétiques et les ristournes minières n'est pas satisfaisante voire n'est pas effective.

Par ailleurs, les statistiques sur l'exportation de l'or produites par les différentes entités sont divergentes. Cette non-maîtrise des données sur les quantités d'or collectées et exportées est la preuve de la non-traçabilité du circuit, favorisant le risque d'activités illicites et entraînant des manques à gagner en matière de revenus pour l'Etat central et les Collectivités Territoriales Décentralisées.

Ainsi, ces manques à gagner sont estimés à 779 770 260 000 Ariary<sup>1</sup> en matière de rapatriement de devises et de 15 595 405 200 Ariary en termes de redevances minières pour la période sous revue.

Le contrôle a aussi révélé des ambiguïtés, des dissemblances et des divergences en matière de textes régissant le secteur aurifère et en matière de procédures. Ce qui entraîne des hésitations de la part des acteurs et même des pratiques irrégulières.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

**A) A l'État, de :**

- 1- **A long terme**<sup>2</sup>, prévoir un texte portant transfert de la gestion des zones aurifères faisant partie du domaine public naturel aux Communes ;
- 2- **A moyen terme**, veiller à la mise à jour et à la cohérence des textes, règlements et procédures en vigueur notamment en ce qui concerne le taux de répartition des ristournes minières, le redevable en matière de redevances issues de la commercialisation de l'or, la périodicité de la communication de la liste d'orpailleurs à l'ANOR, le responsable de la tenue des registres d'entrées et sorties des collecteurs, la redéfinition des couloirs d'orpaillage et le caractère obligatoire de la commercialisation auprès des comptoirs de l'or;
- 3- **A court terme**, prendre toutes les mesures nécessaires afin d'endiguer les exportations illicites entre autres la responsabilisation des agents chargés de sécurisation des frontières et les agents de la douane, le renforcement des dispositifs de sécurité et de contrôle dans tous les aéroports ;

**B) Au Ministère chargé des mines, de :**

❖ **A moyen terme :**

- 4- en matière de délivrance des autorisations d'orpaillage, prévoir des mesures administratives adéquates face aux orpailleurs informels ;
- 5- en matière d'octroi des cartes d'orpaillage, veiller à la mise à jour des textes en vigueur et à leur cohérence notamment des renseignements relatifs à la CIN et à l'adresse ;
- 6- en matière de tenue des registres spéciaux des orpailleurs, mettre en place un système et une procédure pérennes de gestion et de communication des données statistiques fiables entre les Communes, l'ANOR et la Direction Interrégionale ;
- 7- en matière de suivi de la production des orpailleurs et de la collecte des ristournes liées aux produits aurifères tant au niveau des Communes qu'au niveau central, promouvoir les activités des comptoirs de l'or dans chaque Commune, conformément aux articles 33 à 39 du décret sur le régime de l'or, et afin que toutes les transactions s'effectuent à l'intérieur même de la Commune d'extraction ;

❖ **A court terme :**

- 8- vulgariser les textes en matière de paiement des ristournes minières et porter à la connaissance des Communes et des collecteurs l'utilité présentée par le paiement des ristournes ;
- 9- sensibiliser par la suite, les collecteurs à faire régulièrement leurs déclarations ;

---

<sup>1</sup> Calcul de la Cour

<sup>2</sup> A court terme : jusqu'à 12 mois ; à moyen terme : de 1 à 3 ans ; à long terme : 3 ans et plus

**C) Au Ministère chargé des mines et à l'ANOR, de :**

❖ A court terme, en matière de statistiques d'exportation d'or :

- 10- renforcer leur collaboration afin d'assurer le suivi de la commercialisation de l'or ;
- 11- renforcer la collaboration avec les autres acteurs notamment la Direction Générale des Douanes ;

**D) À l'ANOR de :**

❖ A moyen terme :

- 12- doter l'ANOR régionale de plus de moyens et de latitudes pour lui permettre de jouer pleinement son rôle au sein de la région ;
- 13- promouvoir le développement des comptoirs de l'or et sensibiliser tout travailleur d'or à vendre ses produits auprès des comptoirs ;

❖ A court terme :

- 14- s'assurer de l'uniformisation des cartes d'orpailleurs distribuées dans les Communes et ce, conformément aux dispositions en vigueur ;
- 15- renforcer les actions de sensibilisation, de formation et de relance auprès des autorités communales, des orpailleurs et des collecteurs sur leurs droits et obligations respectifs ;
- 16- inciter les groupes d'exploitants aurifères à devenir des groupements d'orpailleurs formels ;
- 17- collecter les registres spéciaux des orpailleurs auprès de chaque Commune ;
- 18- transmettre les listes d'orpailleurs à la Direction Interrégionale ;
- 19- sensibiliser les collecteurs à déclarer au niveau du guichet unique la véritable Commune d'origine des produits aurifères suivant les dispositions de l'article 30 du décret sur le régime de l'or ;

**E) A la Direction Interrégionale des mines avec les autres services administratifs miniers régionaux (BCMM, BAM, Police des mines, ANOR) de :**

- 20- A long terme, renforcer les capacités des Communes en matière de techniques de délimitation des couloirs d'orpaillage et leur prêter assistance dans cette délimitation ainsi que dans la confection de cartes géologiques ou physiques se rapportant à leur territoire ;

**F) Aux autorités communales de :**

❖ A moyen terme :

- En matière de collecte des Impôts synthétiques :

- 21- renforcer la collaboration avec le Centre fiscal en adoptant une stratégie bien définie non seulement en matière de paiement des Impôts Synthétiques mais également de formalisation des activités des collecteurs ;

- En matière de collecte des ristournes liées aux produits aurifères :

- 22- effectuer des opérations de ratissage en vue d'identifier et de recenser les collecteurs ;
- 23- chercher avec les collecteurs des dispositifs adéquats permettant de contourner les problèmes d'insécurité liés à la déclaration ;

❖ **A court terme :**

- *En matière d'octroi des cartes d'orpillage :*
  - 24- *veiller à la présentation des pièces prévues par les textes réglementaires ;*
  - 25- *respecter le tarif prévu par les textes ;*
- *En matière de tenue des registres spéciaux des orpailleurs :*
  - 26- *mettre en place un système ou procédure formelle de suivi des orpailleurs relative à la tenue et remplissage des registres spéciaux ;*
  - 27- *procéder à la mise à jour périodique des listes des orpailleurs ;*
- *En matière de délimitation des couloirs d'orpillage :*
  - 28- *s'informer sur cette délimitation et se faire assister par les administrations compétentes afin de procéder sans tarder à la délimitation réglementaire des couloirs d'orpillage ;*
  - 29- *ne pas viser les accords entre permissionnaires et orpailleurs en dehors de la délimitation des couloirs d'orpillage, voire interdire ces accords ;*
- *En matière de suivi de la production des orpailleurs :*
  - 30- *remplir le registre de production avec l'appui des entités administratives ;*
  - 31- *adopter des sanctions appropriées à l'endroit des orpailleurs récalcitrants ;*
  - 32- *encourager la constitution de groupements d'orpailleurs ;*
  - 33- *prendre un acte de nomination d'un responsable permanent chargé de la tenue à jour des Registres spéciaux et de la consolidation des données relatives à la production des orpailleurs, ainsi que de l'établissement et de la transmission desdits registres à l'ANOR ;*
  - 34- *s'assurer de la désignation par les Fokontany des agents responsables du suivi sur site des productions des orpailleurs ;*
- *En matière de suivi de production des collecteurs :*
  - 35- *user de leur pouvoir de police en vue d'obliger les collecteurs à formaliser leurs activités et à déclarer leur production, ce, conformément à la réglementation en vigueur (ex : expulsion des collecteurs informels, ratissage, ...) ;*
- *En matière de collecte des Impôts synthétiques :*
  - 36- *bien recenser les collecteurs d'or et exiger les pièces nécessaires ;*
  - 37- *prendre des mesures à l'encontre des collecteurs défaillants voire réticents.*



## *1-2 Utilisation des ristournes minières issues du projet Ambatovy au profit des collectivités territoriales décentralisées à des fins de développement durable et inclusif : une performance insuffisante*

**L**es collectivités territoriales décentralisées riches en produits miniers bénéficient d'une ressource financière importante par le biais des ristournes issues de l'exploitation minière sur leur territoire.

Cependant, à défaut d'une bonne utilisation par les autorités locales, cette manne financière ne saurait contribuer au développement économique et social de la collectivité.

Le thème « Audit de l'utilisation des ristournes minières perçues par certaines collectivités territoriales décentralisées à des fins de développement durable et inclusif » a été retenu par la Cour afin d'apprécier l'utilisation des ristournes obtenues par certaines collectivités bénéficiaires du projet Ambatovy.

L'objectif global est ainsi de « s'assurer que les autorités locales, dans leurs rôles et responsabilités respectifs, ont utilisé les ristournes minières dans un souci de développement inclusif et durable ».

L'audit conclut que l'utilisation des ristournes par les autorités locales en ayant pour souci un développement inclusif et durable n'est pas entièrement performante.

Cela a pour conséquence que les ressources financières ne contribuent pas pleinement au développement économique et social des collectivités.

Cette conclusion s'appuie sur les faits constatés durant l'audit. Les observations ainsi que les recommandations ressortant des analyses portant sur la performance de l'utilisation de ces ristournes ont été développées autour des trois objectifs spécifiques suivants :

**A- Objectif spécifique n°01 :** S'assurer que les autorités locales, dans leurs rôles et responsabilités respectifs, disposent d'un plan local de développement inclusif et participatif servant de base à l'élaboration du budget »

Dans cette optique, la Cour a relevé que certaines collectivités ne disposent pas de plan local de développement (PLD) à jour, qui sont le Plan Régional de Développement (PRD) pour les Régions ou le Plan Communal de Développement (PCD) pour les Communes.

En effet, la non mise en place d'un cadre de consultation citoyenne effective et opérationnelle telle que préconisée par la réglementation en vigueur et les difficultés pour trouver les financements nécessaires à la mise à jour du plan font que les PLD de certaines collectivités soient désuets.

Par ailleurs, malgré l'existence de leur PLD, certaines collectivités ne s'y réfèrent pas pour autant pour élaborer leur budget. Alors que le budget est le document qui doit traduire en des termes financiers les projets à réaliser durant l'exercice conformément au PLD.

*Ainsi, la Cour recommande en premier lieu à ce que soit mise en place la structure de concertation au niveau des collectivités en vue de l'identification et de la collecte des besoins des populations qui seront ensuite transcrits dans le plan local de développement.*

*En second lieu, il est préconisé à ce que l'élaboration du budget ne s'écarte pas du PLD issu d'une approche participative et inclusive.*

**B- Objectif spécifique n°02 :** S'assurer que l'exécutif local a réalisé de façon efficace, efficiente, économique et équitable les projets financés par les ristournes afin de contribuer aux objectifs de développement fixés dans les documents référentiels

Sur cette question, la Cour constate que la réalisation des projets d'investissement financés par les ristournes n'a pas obéi aux principes de performance d'utilisation de ces ressources.

En effet, la plupart des collectivités bénéficiaires de ces ristournes ne dispose pas d'outil de priorisation garantissant l'équité.

La priorisation des projets ne repose pas sur des critères objectifs mais sur le choix personnel des autorités locales.

Par ailleurs, des constats de négligence des autorités locales en matière d'exécution des marchés publics d'une part, et le suivi des réalisations pour le respect des délais d'exécution convenus d'autre part, font que les collectivités ne profitent pleinement des avantages d'économie et d'efficacité assurées par une optimisation des procédures règlementaires mises en œuvre. A cela s'ajoute le défaut de synergie d'actions entre collectivités dans le cadre des projets intercommunaux, lesquels engendrent des gaspillages énormes de ressources.

Au-delà de ces questions d'économie et de qualité, de grandes réalisations sont observables au niveau des collectivités bénéficiaires telles que des écoles, des centres de santé, des routes, des ponts, des marchés, des équipements, etc. Plusieurs travaux sont toutefois restés inachevés. Cette inefficacité dans l'utilisation des ristournes est généralement imputable à la mauvaise gestion de contrat par la collectivité : une rupture de contrat sans démarche réparatrice des préjudices ou un rythme de déblocage de fonds sans considération des travaux réellement réalisés.

*Ainsi la Cour recommande aux autorités locales de :*

- procéder à la priorisation des projets à réaliser sur la base des critères objectifs tout en favorisant l'équité ;*
- promouvoir les échanges et la coordination des actions entre les collectivités afin d'éviter un double emploi de ressources pour un même projet ;*
- prendre toutes les dispositions nécessaires afin d'assurer le respect des délais prévus dans les cahiers de charges ;*
- engager les procédures prévues en matière de marchés publics en cas de défaillance du titulaire d'un marché ;*
- prendre toutes les dispositions nécessaires pour finaliser les travaux objet de résiliation de contrat.*

**C- Objectif spécifique n°03 :** S'assurer que les autorités locales, dans leurs rôles et responsabilités respectifs, ont mis en œuvre les mécanismes de suivi, d'évaluation et de reddition des comptes afin de garantir que les investissements réalisés ont fait profiter aux populations d'un développement durable et inclusif

Sur ce sujet, la Cour a relevé des lacunes en matière de suivi de la réalisation des projets par les autorités locales en raison de l'insuffisance de techniciens de suivi et leur non déploiement.

La revue a permis également de constater l'absence des conditions favorisant l'amélioration du bien-être des populations, or il a été remarqué que certaines infrastructures n'ont pas procuré aux populations les bénéfices attendus.

En effet, les raisons en sont diverses notamment l'absence de mesures d'accompagnement par les autorités locales, la non utilisation des infrastructures au profit des populations, l'absence de dotations en équipement en matériels des infrastructures, la sous-exploitation des acquisitions, l'insuffisance des infrastructures et leur non durabilité.

Toutefois, la majorité des autorités locales communique aux populations les informations sur l'utilisation des ristournes bien qu'elle ne soit effectuée distinctement des autres activités réalisées par ces autorités au profit de leurs populations.

***Ainsi, la Cour recommande en premier lieu aux autorités locales de prendre les mesures nécessaires pour pallier aux insuffisances en matière de suivi de la réalisation des projets.***

***En second lieu, il est recommandé aux autorités locales d'adopter un processus de communication distinct des informations sur toute la gestion des ristournes pour une meilleure transparence et redevabilité des autorités locales envers les populations bénéficiaires des infrastructures financées par celles-ci.***

***En dernier lieu, il est recommandé de communiquer de façon transparente avec la population bénéficiaire toutes les informations relatives à l'utilisation des ristournes minières.***

De ce qui précède, eu égard à la suspension du versement des ristournes aux collectivités depuis 2020, les résultats de cet audit permettront d'appréhender la performance de l'utilisation des ristournes obtenues par quelques collectivités jusqu'à présent, et permettront ainsi aux autorités locales de mieux se préparer pour la réalisation des projets futurs après la levée de la suspension.

Cependant, d'autres facteurs externes aux collectivités doivent être pris en compte pour qu'il y ait une meilleure performance de l'utilisation des ristournes par les autorités locales.

En effet, la prise de mesures au niveau de l'Etat central est également nécessaire.

Tel est le cas du défaut d'exercice du Contrôle Financier auprès des collectivités qui, aux termes de l'article 177 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 susvisée, est chargé « 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 ».

Ce type de contrôle constitue en effet un dispositif destiné à réduire les risques de gaspillage des ressources par les autorités locales.

Par ailleurs, la levée de la suspension de versement des ristournes minières prise par la Présidence de la République depuis 2020 constitue une condition pour les autorités locales pour la poursuite des projets d'investissement au profit des populations.

En effet, plusieurs travaux ont connu des arrêts suite à la suspension des versements des ristournes, il en est de même du défaut de dotations en équipements en matériels et mobiliers des infrastructures telles que les écoles, les centres de santé et les bureaux de Fokontany réalisés.

## TITRE II- ASSISTANCE AUX POUVOIRS PUBLICS

### 2.1 Assistance au Gouvernement

#### **2-1-1 Evaluation de la Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement (PSNA) : une politique vouée à l'échec**

L'accès à l'assainissement, comme à l'eau potable, fait partie intégrante des droits fondamentaux. Les services d'assainissement apportent de la valeur ajoutée à la population telle que l'amélioration des conditions de vie et de productivité, la réduction des coûts des soins de santé et la performance au travail. Le secteur de l'assainissement reste un secteur important sur le plan économique et social, tant sur le plan national que sur le plan international, mais les enjeux financiers qu'il présente ne sont pas toujours lisibles et perçus.

C'est dans ce cadre que la Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement (PSNA) est devenue le document de référence en matière d'assainissement pour la période 2008-2015. Elle a été adoptée en 2008 et couvre l'aspect de l'assainissement dans sa globalité (gestion des déchets solides, déchets liquides, gestion des eaux pluviales et des excréta ; sauf les déchets médicaux, déchets industriels et miniers).

Or, à Madagascar, les problèmes liés à l'assainissement persistent. Toutes les grandes villes se sont rendues compte de la défaillance de la gestion de l'assainissement, et le constat reste valable aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones rurales. L'incivisme lié aux problèmes de mentalité et de culture et l'insuffisance d'infrastructures d'assainissement engendrent l'insalubrité. Ceci entraîne la dégradation de l'environnement, la propagation de maladies et diverses nuisances se répercutant sur le développement socio-économique de la population et du pays

C'est ainsi que sur saisine de l'Assemblée nationale, la Cour a entamé une première évaluation des politiques publiques. L'objectif global en est d'offrir aux décideurs un outil d'aide à l'élaboration d'une politique adéquate pour une meilleure mise en œuvre des actions publiques et pour garantir une gestion saine des deniers publics.

A cet effet, cette évaluation consiste à :

- apprécier (i) la pertinence de la politique au regard des besoins et des attentes des décideurs et des citoyens, (ii) sa cohérence intrinsèque et enfin (iii) l'effectivité de l'organisation de sa mise en œuvre ;
- disposer d'éléments utiles pour réajuster la politique d'hygiène et assainissement en cours d'élaboration auprès du ministère en charge de l'Assainissement.

Néanmoins, compte tenu des ressources humaines affectées à l'évaluation, de l'indisponibilité et de l'insuffisance des données afférentes à la politique, la Cour s'est limitée à l'évaluation du processus de conception de la politique jusqu'à son effectivité.

Cette évaluation s'est appuyée sur une analyse documentaire approfondie et des entretiens avec les acteurs clés du secteur.

Les diverses informations recueillies et analysées ont permis de tirer les conclusions ci-après :

- *Une politique pertinente malgré quelques défaillances* : la PSNA prend en compte les besoins de la population malgache dans le cadre de leur accès à un service d'assainissement adéquat ainsi que les enjeux auxquels le pays fait face en matière d'assainissement. Toutefois, le diagnostic du secteur en 1991 sur lequel s'est appuyée la politique en 2008 présente un risque majeur puisqu'il n'a fait l'objet de mise à jour avant la conception de la politique. En outre, la PSNA est alignée avec les engagements internationaux en matière d'assainissement ratifiés par le pays. Au niveau national, le Madagascar Action Plan (MAP) élaboré par le gouvernement souligne la dimension économique de l'assainissement et son caractère incontournable dans la lutte contre la pauvreté. En effet, le MAP souligne que l'accès aux infrastructures d'assainissement a un impact direct sur les conditions de vie et sur l'état de santé de la population. Toutefois, en matière d'orientation, la politique et le MAP divergent étant donné que si la PSNA couvre l'assainissement en général (tant de base que collectif) conformément aux engagements internationaux, le MAP quant à lui, traite uniquement l'assainissement de base.
  
- *Une politique avec des dispositions internes incohérentes mais plus ou moins alignées avec les politiques transversales* : la PSNA, conçue pour (i) permettre une gestion intégrée des interventions des différents acteurs clés de l'assainissement et également (ii) pour améliorer la performance des services d'assainissement, est un document ambitieux mais avec des failles dans sa conception :
  - Sur la forme, en tant que politique et stratégie, elle aurait dû comporter un plan d'actions explicite pour chaque orientation stratégique permettant d'apprécier le changement voulu par la mise en œuvre de la politique. En outre, étant le document cadre de référence en matière d'assainissement, bien qu'elle formule des axes d'orientation stratégique clairs, les activités permettant l'atteinte des objectifs ne sont ni organisées, ni cohérentes voire insuffisamment explicites dans la politique. Enfin, le document n'expose guère les projections de « résultats » à atteindre. En tout état de cause, l'absence de cadre logique n'a permis de retracer la situation de départ et les cibles à atteindre n'ont pu être objectivement déterminées et explicitées dans la politique ;
  - Par rapport aux dispositions de la politique, des lacunes subsistent quant à la répartition des responsabilités entre les deux acteurs leaders du secteur à savoir le ministère en charge de l'eau potable et le ministère en charge de l'aménagement du territoire en ce qui concerne la mise en place des services collectifs d'assainissement. Il en est de même entre les communes et le ministère en charge de l'eau potable en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage des services d'assainissement. Une implication insuffisante et lacunaire des structures de proximité est également constatée alors que la gestion de l'assainissement requiert une implication de tous surtout de la base, socle de développement local ;
  - Par rapport à la véritable entité responsable de l'élaboration de la politique, il y a eu confusion entre l'ANDEA (2003), la direction au sein du Ministère des Mines (2007), la plateforme et le nouveau Ministère en charge de l'eau et de l'assainissement créé en 2008. La PSNA n'en a pas tenu compte.
  - Par rapport aux autres politiques sectorielles transversales comme la politique de l'environnement ou la politique portant code de la santé, la PSNA est cohérente. Néanmoins, elle entre en contradiction avec la politique de décentralisation en ce qui concerne la tutelle technique des services d'assainissement relevant de l'autorité de la commune qui est le maître d'ouvrage.
  
- *Une politique non effective* due à une insuffisance de volonté de tous les acteurs impliqués : un déficit de pilotage a impacté l'effectivité de la politique. Un comité interministériel de concertation, chargé de la coordination de la mise en œuvre de la politique, a été prévu par la

politique mais n'a pas été mis en place. Et l'absence d'un véritable dispositif de mise en œuvre de la politique (organe et outil) a influé négativement sur l'effectivité de cette politique malgré l'existence d'une plateforme de concertation. Ce faisant, les autres acteurs clés du secteur ont continué à développer des actions disparates qui ont impacté l'opérationnalisation de la vision commune incarnée par la politique.

De plus, la politique résulte des exigences internationales et l'effectivité de la politique a souffert de l'insuffisance d'appropriation au niveau national, en politique générale.

En outre, l'instabilité institutionnelle avec des changements de rattachement du secteur ainsi que de responsables, la sous-estimation des aspects techniques, l'absence de traduction financière, ont fait que la politique n'a pu faire l'objet d'opérationnalisation.

Enfin, cette lacune budgétaire et absence d'outils de suivi-évaluation ont impacté sur la planification pluri ou annuelle de la politique.

Il y a lieu de préciser que lors de l'élaboration de la Note de faisabilité, la Cour est bien consciente qu'aucune évaluation n'aura lieu si l'on attend que tous les critères d'évaluabilité<sup>3</sup> soient remplis et qu'il y a lieu de conclure positivement. Dans le cas d'espèce, il s'agit du critère consistant à avoir des résultats mesurables qui n'a pas été respecté.

La Cour attire l'attention de tous qu'une politique publique doit répondre à un besoin national et un problème public, soit une appropriation nationale d'abord et dépassant toutes contraintes ou conditionnalités internationales. Pour qu'il y ait bonne gouvernance, l'analyse doit assurer au préalable les cohérences des nouvelles politiques aux dispositions antérieures dans tous leurs aspects (administratifs, organisationnels, juridiques, financiers etc.). Et en cas de changements ultérieurs de dispositions (telles les fusion et scission de missions en Ministères), des mesures d'accompagnements s'imposent.

La prise en compte des recommandations suivantes à l'endroit du Gouvernement et les Ministères sectoriels concernés permettra de produire un document de Politique Nationale d'Assainissement réaliste s'appuyant sur les évolutions présentes et futures du secteur.

Aussi la Cour recommande de :

1. *s'assurer du respect de toutes les dispositions internationales pour toute nouvelle politique. L'élaboration de la PSNA, traduit les orientations internationales, mondiales et africaines sur le plan national. Néanmoins, les indicateurs relatifs aux nombres de personnes vivant dans des taudis ou bidonvilles ayant accès à une eau ou à un assainissement amélioré n'a pas été traité de manière spécifique par la politique ;*

2. *s'assurer de la cohérence de toutes politiques sectorielles avec la politique générale de l'État;*

3. *tenir compte, lors de la rédaction de toutes nouvelles politiques publiques*

---

<sup>3</sup> Les critères d'évaluabilité habituellement retenues sont : Être clairement identifiable - Avoir des objectifs connus et définis - Avoir des résultats mesurables - Avoir débuté depuis quelques années et se poursuivre encore - Être de taille suffisamment importante mais de complexité gérable - Contenir un potentiel d'améliorations opérationnelles et stratégiques importantes - Présenter un potentiel d'alimentation du débat public important - Ne pas faire l'objet de blocages institutionnels ou politiques insurmontables - Offrir la possibilité de faire un parangonnage international minimal (meilleure pratique des organisations confrontées à des enjeux similaires) - Ne pas faire l'objet d'évaluation similaires, en cours ou récentes, par d'autres institutions

*d'assainissement, des problèmes et besoins identifiés et persistants de la période ainsi que de l'évolution du contexte socio-économique, technologique et institutionnel. La politique doit émaner d'une concertation à tous les niveaux ;*

4. *rédiger séparément la politique, la stratégie ainsi que de ses déclinaisons pour que chaque acteur puisse se positionner dans les différentes activités. De plus, l'articulation de l'intervention devrait faire l'objet d'un cadre logique ;*

5. *s'assurer de la cohérence du partage des responsabilités des acteurs pour une meilleure mise en œuvre de la politique qui s'inscrit à moyen terme dans le temps ;*

6. *s'assurer de la stabilité de l'organisation institutionnelle de l'Etat ou de disséquer les activités attribuées à chaque Ministère pour éviter d'impacter négativement sur le partage de responsabilités initialement défini ;*

7. *faire intervenir en matière d'assainissement, les structures de base les plus proches (les Fokontany) et ce, en vertu du principe de subsidiarité, afin d'atteindre l'impact recherché (efficacité, efficience et effets) ;*

8. *budgetiser les activités afin d'allouer les ressources nécessaires pour assurer la cohérence, l'effectivité, l'efficacité et l'efficience des interventions ;*

9. *adopter des modes de financement innovants pour s'assurer d'acquérir les ressources suffisantes pour financer le service unique d'assainissement ;*

10. *se conformer aux dispositions légales et réglementaires régissant les modes de gestion des services publics ;*

11. *prendre les mesures nécessaires de formations et de transfert de compétences techniques pour que les communes puissent jouer effectivement leur rôle de maître d'ouvrage en matière d'assainissement ;*

12. *s'assurer de la cohérence de l'intervention dans toute conception d'une politique ;*

13. *s'assurer de la cohérence entre les orientations stratégiques et la répartition des tâches afin de garantir leur mise en œuvre effective ;*

14. *s'assurer de la cohérence des textes législatifs et réglementaires en termes d'organisation et d'attributions de responsabilités afin de faciliter la mise en application des dispositions ;*

15. *élaborer toutes politiques publiques sous le leadership des entités dédiées à cet effet ;*

16. *capitaliser les bonnes pratiques notamment en matière d'anticipation ;*

17. *s'assurer de la cohérence de toutes politiques avec les textes législatifs et réglementaires pour garantir leur effectivité ;*

18. *mettre en place et rendre pérenne une plateforme de concertation regroupant tous les acteurs du secteur puisqu'elle garantit l'alignement des interventions des ministères lead ainsi que des partenaires techniques financiers et permet la mise en œuvre effective des interventions ;*
19. *prendre les mesures nécessaires pour impliquer les responsables administratifs, techniques et financiers dans la conception de la politique ;*
20. *s'assurer de la cohérence de la politique avec la politique générale de l'Etat, afin de garantir l'effectivité de sa mise en œuvre et faciliter sa déclinaison en documents stratégiques et de planification ;*
21. *prendre en compte l'aspect technique dans les prises de décisions afin de rendre effective la politique ;*
22. *privilégier l'archivage des données et informations ainsi que la constitution d'une base de données au sein de chaque structure ;*
23. *concevoir l'aspect technique et financier de toute politique ;*
24. *accompagner l'allocation de moyens pour la mise en œuvre des activités ;*
25. *constituer des outils de suivi des réalisations afin d'assurer une évaluation interne et externe.*

## **2.1.2 Contrôle de l'exécution des lois de Finances 2019 : un retard chronique de la production du PLR**

Les principales observations et recommandations émises par la Cour lors du contrôle de l'exécution de lois de Finances 2019, et consignées dans son rapport sur le Projet de Loi de Règlement (PLR) pour 2019 sont résumées comme suit :

### *A- Sur la transmission du PLR 2019 à la Cour des Comptes*

La Cour des Comptes a souligné la détérioration du délai de production du Projet de loi de Règlement. La production du PLR 2019 accuse un retard de 10 mois, alors que ce retard n'est que 4 mois pour le PLR 2018.

### *B- Sur les opérations du Budget Général de l'Etat*

La Cour a relevé un accroissement des modifications de crédits portant atteinte à l'autorisation parlementaire. Les crédits autorisés par la loi de Finances rectificatives s'élèvent à 8 948,24 milliards d'Ariary. Au cours de l'année sous revue, les 30 décrets de transferts et de virement ont fait mouvoir 1 096 milliards d'Ariary au total, soit 12,25% des crédits rectifiés par la LFR. Ces crédits objet de modification ne cessent d'augmenter par rapport à 2017 et 2018 lesquels ont été respectivement de 130,54 milliards d'Ariary et de 233,76 milliards d'Ariary.

En outre, il a été également observé des mouvements de crédits (06 décrets de virement et 16 décrets de transfert) opérés au-delà du délai fixé par la circulaire d'exécution budgétaire 2019.



En matière de recettes budgétaires, avec une structure constante, elles sont constituées principalement de recettes fiscales et ont connu une hausse relative. Le montant total des recettes encaissées s'élève à 5 890,40 milliards d'Ariary pour 2019, soit un taux global de réalisation de 76,97%. En termes de valeurs, les recettes ont augmenté de 465,32 milliards d'Ariary par rapport à 2018. Toutefois, ce taux de réalisation est inférieur à celui de 2018 qui est de 82,40%. Par ailleurs, l'intégralité des recettes fiscales n'est pas prise en charge, rendant ainsi opaque la gestion des recettes.

S'agissant des dépenses, les dépenses budgétaires réalisées s'élèvent à 6 967,38 milliards d'Ariary, contre 5 876,03 milliards d'Ariary en 2018, soit une augmentation de 19%.

Les dépenses afférentes au programme « Administration et Coordination », et au programme de « l'Infrastructure » ainsi qu'au programme du « secteur croissance » ont connu une hausse tandis que les dépenses des principaux services sociaux ont accusé une régression.

Les dépenses de solde connaissent une tendance haussière sur les 3 dernières années consécutives allant de 1 800,75 milliards d'Ariary en 2017 à 2293,73 milliards d'Ariary en 2019, soit un taux de d'accroissement de 27%.

Des dépenses de solde de 195 158 731 549,86 Ariary ont été inscrites dans la catégorie 3 « Dépenses courantes hors solde » en violation des articles 14 et 15 de la loi organique n° 2004-997 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances .

Les dépenses hors soldes sont dominées par les « transferts et subventions » avec une proportion de 61%.

Concernant l'appréciation de la performance des programmes, l'analyse de la Cour a porté sur les programmes estimés avoir des effets potentiels sur la croissance et sur le bien-être de la population :

- programme concernant l'électricité
- programme sur les infrastructures routières
- programme « Agriculture »
- programme « Education fondamentale de 9 ans »

En effet, le Programme « développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales », lequel est un programme à 99 % sur financement extérieur avec des risques budgétaires élevés présente une performance très insuffisante.

Pour le Programme « Développement des infrastructures routières », la performance est insuffisante malgré la faible densité du réseau routier.

S'agissant du programme « agriculture », avec des indicateurs faiblement pertinents, la performance n'est que modérée.

Concernant le programme « Education fondamentale de 9 ans », celui-ci affiche une performance insuffisante avec des indicateurs redondants.

### *C- Sur les opérations des Comptes Particuliers du Trésor*

Globalement, les Comptes Particuliers du Trésor, se sont améliorés pour l'année 2019 avec un résultat excédentaire de 111, 43 milliards d'Ariary malgré le déficit enregistré au niveau des comptes de prêts et de comptes de commerce. Les comptes de participation et les comptes d'affectation spéciale se sont soldés par des résultats excédentaires.

*D- Sur les opérations en capital de la Dette Publique*

Les Opérations en Capital de la Dette Publique dégagent un résultat excédentaire de 1 084,78 milliards d'Ariary.

Le taux d'endettement public<sup>4</sup> avoisine les 30% au 31 décembre 2019. Ce taux ne dépasse pas la valeur cible de 35% fixée dans la Stratégie Nationale de la Dette (2018-2020).

Entre fin 2017 et fin 2019, l'encours de la dette est passé de 9 006,46 milliards d'Ariary à 11 327,11 milliards d'Ariary.

*De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère de l'Economie et des Finances de :*

- *porter une attention particulière au recours de mouvements de crédits afin de veiller au respect de l'autorisation parlementaire ;*
- *respecter les dispositions réglementaires en matière de délai sur les modifications de crédits*
- *déployer plus d'efforts pour améliorer le recouvrement des recettes malgré la légère progression du taux de pression fiscale ;*
- *renforcer la capacité de mobilisation des ressources fiscales intérieures tout en élargissant l'assiette fiscale afin de garantir un espace budgétaire résilient ;*
- *multiplier les efforts pour réduire le déficit du compte de commerce « CRCM » ;*
- *poursuivre les efforts déjà entrepris pour maintenir la dette publique à un niveau soutenable à long et moyen terme.*

*Pour la performance*

*Il est recommandé :*

- ❖ *au Ministère de l'Énergie, de l'Eau et de l'hydrocarbure de :*
  - *faire preuve de rigueur dans la détermination des indicateurs de performance (indicateurs de résultats, valeur cible)*
  - *communiquer plus d'informations sur la performance*
  - *multiplier les efforts pour améliorer le secteur de l'énergie rechercher les ressources alternatives en matière d'énergie*
  
- ❖ *au Ministère des Travaux Publics de :*
  - *déployer plus d'effort pour la construction et la réhabilitation des routes tout en assurant leur financement qui devrait être au moins 2% du PIB.*
  - *D'améliorer la qualité des informations sur la performance.*
  - *Ainsi la Cour recommande au Ministère de l'Agriculture le rendement agricole « tonne par hectare » (t/ha) comme indicateur.*
  
- ❖ *au Ministère de l'Éducation Nationale de :*
  - *veiller à l'amélioration de la qualité des informations sur la performance.*

*Par ailleurs, la Cour réitère au MEF de :*

- *respecter le délai légal de production du PLR ;*
- *veiller au respect du principe de non-compensation entre les recettes et les dépenses prévu par l'article 5 de la LOLF ;*
- *faire apparaître dans le PLR tous les montants de dégrèvements, réduction ou remise d'impôts ;*

---

<sup>4</sup> Encours de la dette rapporté au PIB

- inscrire toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, dans la catégorie des dépenses courantes de solde « Catégorie 2 », conformément à l'article 14 de la LOLF.

### 2-1-3 Avis

**D**ans 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 son indépendance.

Au cours de l'année 2022, six demandes reçues ont fait l'objet d'avis de la Cour :

- Demande d'avis sur la mise en place des fonds de concours à la suite de la saisine du Ministre de l'Industrialisation, du Commerce et de la Consommation;
- Demande d'avis sur le plan des comptes de l'ANALOGH;
- Demande d'avis sur le paiement relatif aux travaux de peinture et de finition de l'Hôpital « Manara-penitra » de Morondava émanant du Ministre de la Santé Publique;
- Demande d'avis sur l'application d'une délibération du Conseil d'Administration de l'Autorité Sanitaire Halieutique;
- Demande d'avis sur le projet de décret portant réglementation des subventions allouées aux établissements scolaires publics d'enseignement général suite à la saisine du Ministre de l'Éducation Nationale;
- Demande d'avis relatif au projet de décret portant réorganisation de la Farimbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony (FEFFI) suite à la saisine du Ministre de l'Education Nationale.

## 2.2 Assistance aux Collectivités Territoriales Décentralisées

L'assistance aux CTD ont essentiellement porté sur le contrôle des actes budgétaires et sur des demandes d'avis

### 2-2-1 Contrôle des actes budgétaires

**U**n défaut d'adoption du budget dans les délais légaux a été constaté pour les cas suivants :

- Budget primitif 2022 de la Commune Urbaine de Manjakandriana ;
- Budget primitif 2022 de la Commune rurale de Tsihombe ;
- Budgets primitifs de l'exercice 2022 de la Commune de Mahajanga et du Bureau d'Assistance Sociale de Mahajanga (BAS).

## 2-2-2 Lettres du Président

**P**ar lettres du Président, les Tribunaux Financiers ont émis des avis sur :

- la situation des subventions de l'état civil, de CSBII et de l'EPP octroyées par l'Etat à la Commune urbaine de Miandrivazo ;
- l'encaissement du prix de vente de terrain du Faritany Toamasina dans le compte de dépôt et consignation ;
- le paiement du solde d'un agent de la Commune à la fois, de sa qualité de Directeur d'un département ministériel, bénéficiaire d'un solde supporté par le Budget général.

## TITRE III- CONTROLE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX POUR LA REDEVABILITE LOCALE

### 3.1 Audit de la gestion du bac Fiavota par L'OPCI LIHEMIHA - Toliara

Le Tribunal Financier de Toliara a réalisé un audit de conformité de la gestion du Bac et un audit de performance de sa structure organisationnelle. Ledit contrôle a été effectué de juin 2021 à juillet 2022.

L'audit de conformité a pour objectif global d'**évaluer le respect des dispositions légales et réglementaires ainsi que les clauses conventionnelles de la gestion du Bac FIAVOTA**. Tandis que, la mission d'audit de performance contribue à **vérifier le fonctionnement effectif de la structure organisationnelle du Bac au regard des objectifs qui lui sont assignés**.

En effet, l'idée de projet d'un Bac à Saint-Augustin est ancienne. En 2005, les maires des Communes rurales d'Androka, d'Itampolo, de Beheloka, d'Anakao, de Soalara Sud et de Saint Augustin se sont convenu de formuler une demande de financement pour la mise en place d'un Bac maritime reliant Saint Augustin et Soalara Sud. En avril 2011, un nouveau Bac maritime nommé « FIAVOTA » a été remis officiellement par l'Union Européenne (UE) pour résoudre le problème de désenclavement de la zone du littoral Sud-Ouest à l'OPCI LIHEMIHA (LItoraly HEnane MItambatse HAndroso) qui est le propriétaire du Bac.

L'OPCI LIHEMIHA est un Organisme Public de Coopération Intercommunale se trouvant dans la Région Atsimo Andrefana et régi par le décret n° 99-952 du 15 décembre 1999 portant réglementation de la création, de l'organisation et du fonctionnement d'un Organisme Public de Coopération Intercommunale.

Le bon fonctionnement de ce Bac présente ainsi des intérêts capitaux, en matière socio-économique et touristique, à l'égard de la population locale et par la suite pour la Région Atsimo Andrefana.

Toutefois, force est de constater que le contexte de la gestion du Bac a révélé différents obstacles depuis sa première exploitation par la société AIGLE DU NORD jusqu'à l'heure actuelle où la gestion est assurée par la Société SLT ROSO. Malgré les mesures prises par toutes les parties prenantes dans la gestion du Bac, cette dernière n'est plus fonctionnelle depuis 2018.

A l'issue de son contrôle, le Tribunal financier de Toliara émet les constats suivants :

- **Par rapport à l'audit de la conformité :**
  - Absence de traçabilité des procédures de création de l'OPCI LIHEMIHA et d'admission de nouvelles Communes membres ;

- Défaillance de l’OPCI LIHEMIHA en matière de confection des documents budgétaires et ses actes subséquents ;
  - Non-respect des règles de gestion financière et d’organisation comptable répondant aux principes généraux de la comptabilité publique ;
  - Confusions dans la détermination de la nature de chaque délégation de service public ;
  - Manquement manifeste à l’obligation d’entretiens par les anciens concessionnaires durant les années 2014 à octobre 2017 ;
  - Carénage du Bac non réalisé avant l’exploitation par la Société SLT ROSO ;
  - Absence de traçabilité des éventuels paiements effectués par les exploitants du BAC de FIAVOTA.
- **Par rapport à l’audit de la performance organisationnelle de la gestion du BAC FIAVOTA :**
- Mauvaise performance de l’OPCI et de la Commission du Bac dans la gestion du Bac FIAVOTA ;
  - Déficits prévisionnels chroniques de l’exploitation du Bac FIAVOTA pour les années 2022-2023-2024.

Pour pallier les défaillances soulevées, la juridiction financière recommande :

- **En vue de se conformer aux dispositions des lois et règlements en vigueur :**
- **A l’OPCI :**
    - *de régulariser sa création en suivant les prescriptions du décret n° 99-952 cité précédemment et aussi les dispositions de la loi n° 2018-037 fixant les principes régissant les établissements publics ainsi que les règles de la création des catégories d’établissements publics ;*
    - *de renforcer les capacités de ses membres à travers des formations spécifiées au cadre juridique régissant l’organisation et le fonctionnement d’un OPCI et d’un établissement public administratif local ;*
    - *d’établir les documents budgétaires exigés par les lois et les règlements sous peine de sanctions à son égard ;*
    - *de prendre les dispositions nécessaires relatives à la nomination d’un agent comptable conformément aux dispositions des articles 21, 22, 23 de la loi n° 2018-037 fixant les principes régissant les établissements publics ainsi que les règles de la création des catégories d’établissements publics ;*
    - *d’engager la responsabilité des exploitants défaillants auprès de la juridiction compétente, vu les préjudices subis par l’autorité concédante et aux interruptions fréquentes du service public de transport maritime ;*
    - *de prendre les mesures adéquates pour trouver le financement nécessaire au carénage entre autres auprès des Ministères de tutelle ou Partenaires techniques et financiers.*

- **A l'OPCI et à l'exploitant :**
  - de réaliser des études préalables permettant d'établir un état des lieux de la gestion du Bac afin de bien pouvoir définir le type de convention adéquat à celle-ci ;
  - de faire une révision de la convention actuelle en définissant bien les termes de celle-ci conformément aux dispositions légales et réglementaires ;
  - de bien déterminer les droits et obligations qui conviendraient aux deux parties (respect de l'intérêt général et de l'équilibre financier).
- **Au Chef de District de Toliara II :**
  - de prendre les dispositions nécessaires afin de régulariser la situation de l'OPCI LIHEMIHA au regard des lois et règlements le régissant.
- **Pour améliorer la performance organisationnelle de la gestion du BAC FIAVOTA :**
  - **A l'OPCI :**
    - de prendre les mesures permettant de mettre en place une structure administrative et technique permanente pour assurer le suivi de la gestion et de l'exploitation du Bac afin de résoudre à temps tout obstacle menaçant la continuité du service public ;
    - de mettre en place un manuel de procédure relatif à la gestion du Bac ;
    - d'appliquer les clauses conventionnelles concernant tout acte de la part de l'exploitant entraînant l'interruption du service public assuré par le Bac ;
    - de trouver des ressources exceptionnelles permettant le financement du carénage dans un chantier naval agréé permettant au Bac d'être en état de fonctionner régulièrement et d'une manière optimale ;
    - de revoir les termes de la convention en ce qui concerne la nature de la délégation de gestion appropriée, les droits et obligations de toutes les parties prenantes ainsi que l'équilibre financier y afférent ;
    - d'augmenter les tarifs actuels d'au moins 50%, à défaut d'un financement extérieur, afin d'atteindre l'équilibre financier de l'exploitation du Bac.

### 3.2 Audit des subventions reçues par la commune urbaine de Mahabo.

Le Tribunal Financier de Toliara a effectué l'audit de conformité de la gestion et de l'utilisation des subventions EPP, CSB et état civil la Commune urbaine de Mahabo pour ses gestions allant du 2018 à 2020. Ledit contrôle a été réalisé de septembre 2021 à octobre 2022.

Afin de garantir une bonne affectation des subventions destinées aux Communes, la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 prévoit en son article 149 que : « Les transferts au titre de dotations octroyées par l'Etat au profit des Collectivités territoriales décentralisées doivent être affectés par l'organe exécutif au Chapitre de dépenses de fonctionnement et d'investissement de leur budget primitif. Les transferts au titre de dotations octroyées par un

*organisme au profit des Collectivités territoriales décentralisées doivent conserver, le cas échéant, leur affectation. Dans tous les cas, une subvention destinée à la section d'investissement ne peut en aucune manière être affectée à la section de fonctionnement ».*

En application de la disposition susmentionnée, les articles 5, 6 et 7 de l'arrêté n° 9483/2018 du 16 avril 2018 relatif à l'harmonisation de transfert des subventions liées au fonctionnement allouée par l'Etat au profit des CTD précisent l'affectation respective des subventions EPP, CSB et état civil.

Les constatations suivantes ont été soulevées à l'issue dudit contrôle :

- non-respect de la règle d'affectation de la subvention ;
- retard de la réception des subventions par la Commune de Mahabo

A cet égard, les recommandations suivantes ont été formulées :

▪ **À l'ordonnateur de la Commune urbaine de Mahabo :**

- *de respecter les affectations des subventions prévues par les lois et règlements en vigueur ;*
- *de consulter l'avis du Conseil municipal pour l'utilisation des fonds communaux ;*
- *de traduire les responsables devant les instances compétentes.*

▪ **aux Ministères concernés :**

- *l'envoi régulier et à temps des transferts afin d'éviter la perturbation du fonctionnement normal de la Commune.*

### **3.3. Contrôle des commandes publiques et de la comptabilité des matières de la commune urbaine d'Imerintsiatosika**

Dans le cadre de ses activités de contrôle, le Tribunal Financier est amené à examiner la gestion des ordonnateurs des Collectivités Territoriales Décentralisées relevant de sa compétence territoriale. Dans cette perspective, le Tribunal Financier d'Antananarivo a décidé de réaliser une mission entrant dans le cadre de ses contrôles thématiques.

Les thèmes retenus sont : les commandes publiques et la comptabilité des matières. Les exercices concernés par la vérification sont les exercices 2017 et 2018.

#### ***3.3.1 Sur les commandes publiques***

À l'issue de son contrôle, le Tribunal Financier d'Antananarivo relève les constatations suivantes :

- utilisation de procédures d'achat inappropriées ;
- procédure de choix des fournisseurs non conforme aux lois et règlements sur les marchés publics ;
- inexistence de procédures formalisées pour les commandes et les réceptions.

Pour y remédier, la juridiction financière recommande aux responsables de la Commune :

- *de se familiariser avec la procédure des marchés à commande qui permettra à la Commune de s'approvisionner au fur et à mesure de la disponibilité des fonds, pour les fournitures et consommables;*

- *de respecter les procédures préconisées par les lois et règlements sur les marchés publics en l'occurrence le respect des procédures applicables selon les seuils en vigueur Pour les travaux ;*
- *de faire effectuer les travaux des tâcherons sous la supervision de l'autorité chargée de contrôle tel qu'il est prévu par le cahier de clauses administratives générales (CCAG) applicables aux marchés publics de travaux ;*
- *de fixer les prix des articles achetés par la Commune par le biais d'un marché ou d'une convention régulièrement constitué(e) suivant la procédure applicable ;*
- *d'utiliser la procédure d'achat direct pour les dépenses inscrites au budget en dessous des seuils de mise en concurrence, conformément aux dispositions des lois et règlements en vigueur ;*
- *de mettre en place une procédure interne formalisée pour les commandes et les réceptions ;*
- *d'utiliser les documents requis par rapport aux responsabilités de chaque intervenant conformément aux textes en vigueur.*

En réponse, le Maire et le Trésorier Municipal affirment prendre acte de ces observations du Tribunal et prévoient de mettre en œuvre les recommandations correspondantes.

### **3.3.2. Sur la gestion du patrimoine**

La gestion du patrimoine est suivie à travers la comptabilité administrative et la comptabilité des matières. A cet égard, suivant les termes de l'article 253 de l'instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar et dépendances : « *Donnent lieu à la tenue de comptabilités administratives les matières, denrées et objets devant être mis en consommation ou devant servir ou être utilisés pour des transformations, confections, réparations, travaux, etc (...)* ».

A contrario, la comptabilité des matières proprement dite comprend la comptabilité des approvisionnements en magasin et la comptabilité des matériels en service.

Le Tribunal financier a relevé les observations suivantes :

- **Sur la comptabilité administrative :**
  - défaillance dans la gestion des fournitures et consommables
  - mode d'enregistrement utilisé ne donnant pas une image fidèle de la situation des matériels
  - absence de mécanisme de suivi sur l'efficacité de l'allocation des fournitures aux services utilisateurs
- **Sur la comptabilité des matières :**
  - défaut de nomination des différents acteurs concernant la comptabilité des matières
  - défaut d'utilisation des documents comptables adéquats



- défaut d'application de la procédure de condamnation pour les matériels hors d'usage

Pour y pallier, la juridiction financière recommande :

▪ **Sur la comptabilité administrative :**

- Au Maire de la Commune :

- ❖ *de nommer une autre personne comme responsable des fournitures qui devra tenir, conformément aux modèles prévus, des fiches de stocks par articles et un journal des entrées et sorties en application des dispositions de la Circulaire n°01/MFB/SG/DGB/DPE/SM du 14 juillet 2010 portant amélioration de la gestion et renforcement du contrôle des matières, objets et denrées.*
- ❖ *de limiter le rôle du Secrétaire Général en matière de gestion des fournitures en la centralisation des besoins et en tant que superviseur pour la conservation et la comptabilisation de ces objets*
- ❖ *d'exiger l'apposition des références du journal d'enregistrement sur la facture à payer*
- ❖ *de charger la personne responsable de la gestion des fournitures : (i) de tenir les documents comptables prévus par les textes, (ii) de relever et de consolider périodiquement (mensuellement par exemple) les consommations des différents services de la Commune*

- Au Secrétaire général de la Commune :

- ❖ *d'effectuer un contrôle périodique des enregistrements dans le cahier ou les documents faisant office de fiche de stock et de livre journal tenus par le responsable nommé conformément à la recommandation précédente*
- ❖ *de convenir un plan d'achat périodique avec le Maire et le Trésorier Communal, à partir du rapport établi par la personne responsable de la gestion des fournitures.*

▪ **Sur la comptabilité des matières :**

- *de créer la commission ordinaire des recettes prévue par l'article 57 de l'instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar et dépendances ;*
- *de mettre en place la commission ordinaire de remise, assurant également le rôle de la commission de condamnation, conformément à l'article 206 de l'instruction générale du 22 juillet 1955 .*
- *de créer une commission de condamnation, pour permettre au dépositaire comptable de transcrire les sorties dans le livre journal à partir des procès-verbaux de ladite commission ;*
- *de mettre en place une organisation permettant au dépositaire comptable, avec le soutien de l'ordonnateur en matières, outre l'inventaire annuel, de tenir un livre journal des entrées et sorties en quantité et en valeurs ;*
- *d'établir des fiches de détenteurs effectifs pour les matériels.*

Dans leurs réponses, le Maire et le Trésorier Municipal affirment prendre acte des observations du Tribunal et s'engagent à prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre des recommandations.

### **3.4 Contrôle des commandes publiques et la comptabilité des matières de la commune rurale d'Arivonimamo II.**

Depuis 2016, les Communes Rurales de Deuxième catégorie ont été dotées de Trésoriers Communaux nommés par voie d'arrêté du Ministre des Finances et du Budget. Ils ont ensuite procédé à leur prestation de serment devant les Tribunaux Financiers territorialement compétents. Ces deux procédures, avec la constitution de cautionnement dont le montant devra encore être fixé par voie de délibération des conseils communaux concernés (article 10 de l'arrêté n°21 149/2016 MFB/SG/DGT/DCP/SSEPC fixant le régime comptable et financier des Communes Rurales de deuxième catégorie), leur conféreront le statut de comptable public à part entière.

Le Tribunal a alors jugé opportun de voir l'état de la gestion de ces communes et de proposer les solutions qui s'imposent pour régler les éventuels dysfonctionnements. C'est ainsi que la Commune rurale d'Arivonimamo II a été inscrite au programme de vérification du Tribunal.

#### ***3.4.1 Sur les commandes publiques***

Consécutivement au contrôle susmentionné, le Tribunal Financier d'Antananarivo a relevé les observations suivantes :

- cumul de fonctions incompatibles par le Trésorier ;
- et utilisation de procédures d'achat inadéquates.

*Afin de remédier aux insuffisances constatées, la juridiction financière recommande aux responsables de la Commune :*

- *de procéder au renforcement des capacités de son personnel en matière de comptabilité publique afin d'éviter que des fonctions incompatibles ne soient cumulées par une seule personne ;*
- *de respecter les attributions du Trésorier Communal qui ne devrait intervenir que dans la phase comptable conformément à l'article 8 de l'arrêté n°21 149/2016/MFB/SG/DGT/DCP/SSEPC du 13 octobre 2016 ;*
- *d'abandonner les pratiques non conformes aux lois et réglementations sur les marchés publics notamment le manquement au respect des seuils pour les achats directs ;*
- *de recourir en tant que de besoin à la procédure des marchés à commande qui lui permet de réaliser ses achats en tenant compte de la disponibilité des fonds.*

#### ***3.4.2. Sur la comptabilité des matières***

Le Tribunal Financier d'Antananarivo émet les constatations suivantes :

- Suivi inadapté des matériels en service ;
- Absence de mise à jour régulière de la comptabilité administrative ;
- Inexistence de local de stockage sécurisé.

A cet égard, la juridiction financière recommande :

- **Au Maire de la Commune :**
  - de mettre en place un système de suivi rigoureux des matériels en service permettant de connaître les responsables ;
  - de prendre les mesures nécessaires pour faciliter la tenue de la comptabilité des matières, notamment par la nomination d'un préposé à la comptabilité administrative tel qu'il est prévu par la circulaire n°01/MFB/SG/DGB/DPE/SM du 14 juillet 2010 ;
  - d'aménager un local sécurisé pour mettre les fournitures ou tout autre consommable et d'en nommer un responsable ;
  - de veiller à ce que les fournitures et autres articles consommables soient mis dans un endroit peu fréquenté par le public.
- **Au dépositaire comptable :**
  - de tenir des comptabilités distinctes pour les immeubles et les matériels en service
- **Aux responsables de la comptabilité administrative :**
  - d'adopter une méthode de travail permettant d'éviter les erreurs ou omissions

### **3.5 Contrôle des achats publics et de la gestion du patrimoine de la commune rurale d'Ambatomirahavavy**

Le Tribunal Financier d'Antananarivo a inscrit dans son programme de travail annuel, le contrôle de la gestion de plusieurs communes rurales localisées à proximité de son siège.

Ainsi, la Commune Rurale d'Ambatomirahavavy a été retenue pour faire l'objet d'examen de sa gestion afin de contribuer à améliorer sa performance, vu les enjeux économiques qu'elle présente et le volume de son budget. Les exercices sous revue sont ceux de 2017 et 2018.

#### **3.5.1. Sur les commandes publiques**

A l'issue du contrôle, le Tribunal Financier d'Antananarivo a relevé les observations suivantes :

- **Concernant les achats directs :**
  - violation des seuils maximums prévus par les textes concernant les marchés publics ;
  - défaut de sincérité des inscriptions budgétaires en raison de l'absence d'évaluation fiable des besoins ;
  - défaut d'utilisation d'un bon de commande règlementaire ;
  - risque d'achat auprès de fournisseurs en situation irrégulière vis-à-vis de leurs obligations fiscales.
- **Concernant les marchés publics :**
  - défaut de constitution des organes prévus pour la commande publique ;
  - absence de garantie d'accomplissement des travaux convenus suivant les règles de l'art.

Afin d'y remédier, la juridiction financière recommande :

▪ **Concernant les achats directs :**

- A la PRMP :

❖ de respecter les procédures prévues par le Code des marchés publics et, éventuellement, de recourir au marché à commande conformément à l'article 30 dudit Code

- Au Maire de la Commune :

❖ de procéder à la nomination d'un GAC (Gestionnaire d'activité) chargé de centraliser les besoins de chaque service ;

❖ de respecter les dispositions légales et réglementaires en vigueur, en matérialisant la commande effectuée par l'établissement d'un bon de commande réglementaire et d'un acte d'engagement ;

❖ d'exiger les photocopies de la carte statistique et la carte d'identité fiscale afin de justifier la situation fiscale du fournisseur pour l'année en question ; et

❖ de vérifier si le fournisseur a honoré ses obligations en matière fiscale avant de le retenir.

▪ **Concernant les marchés publics :**

- de procéder à la nomination des membres de ces organes en fonction de la périodicité prévue par le texte, en formalisant par écrit les existants actuels ;

- de s'assurer de la disponibilité des fonds avant de contracter un investissement important financé sur fonds propres ;

- d'appliquer les dispositions du CMP, notamment pour le remplacement d'un prestataire défaillant ainsi que pour la résiliation du contrat ;

- de prévoir dans le DAO, les informations assurant le bon déroulement et l'achèvement des travaux ;

- d'exiger éventuellement les garanties de parfait achèvement et de remboursement d'avances ;

- d'opter pour des acomptes à la place des avances pour le règlement correspondant à l'avancement des travaux.

- de matérialiser les engagements de chaque partie par un contrat et y inclure une garantie de bonne exécution ;

- de respecter le modèle d'ordre de service pour les informations devant y figurer.

### 3.5.2. Sur la gestion du patrimoine

Les observations suivantes ont été soulevées, à la suite du contrôle effectué par le Tribunal Financier d'Antananarivo :

▪ **Sur la comptabilité administrative :**

- absence de nomination d'un responsable pour la gestion des fournitures et consommables ;

- mode d'enregistrement ne donnant pas une image fidèle de la situation des matériels.



## TITRE IV- ACTIVITES JURIDICTIONNELLES

**L**es principales irrégularités relevées par les juridictions financières lors de jugement de comptes au cours de l'année 2022 sont regroupées en deux grandes catégories :

### 4.1 Défaut d'application des lois et règlements

CONSTATATION	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITES	MONTANT DE DEBET en Ariary
Trop perçu d'indemnité de responsabilité au profit du régisseur de recettes	Indemnités et avantages liés à la fonction	Région Bongolava	527.932,80
Défaut de respect de la procédure de passation de marché public	Service extérieur à la Commune	Commune Urbaine de Toamasina	226.221,32
Paiement irrégulier des remises forfaitaires au régisseur de recettes et régisseur de dépenses	Indemnités et avantages liés à la fonction	Commune Rurale Antsalova	1.800.000,00
Paiement irrégulier des indemnités aux intervenants au marché des bovidés	Indemnités et avantages liés à la fonction	Commune Rurale Antsalova	6.002.600,00
Paiement d'indemnité de caisse au profit d'un bénéficiaire autre que percepteur principal	Indemnités et avantages liés à la fonction	Commune Rurale Nosifeno	150.000,00

### 4.2 Défaut de la validité de la créance ;

CONSTATATION	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITES	MONTANT DE DEBET en Ariary
Paiement de dépenses sans pièces justificatives à l'appui	- Salaire et accessoires de personnel permanent - Indemnités et avantages liés à la fonction de personnel non permanent - Achat de fournitures de bureau - Achat de consommables informatiques - Service extérieur - Transfert aux organismes publics	Commune Urbaine de Ifanadiana	5.426.102,60
Paiement des dépenses de location d'engins en absence de la carte grise et de patente professionnelle	Location d'engins	Commune Urbaine de Toamasina	96.700.000,00

Païement des droits de vacation et des heures supplémentaires en l'absence de pièces justificatives attestant le service fait.	Salaire et accessoires du personnel non permanent	Commune Urbaine de Morondava	651.000, 00
--	---	------------------------------	-------------

**4.3** Une amende pour gestion de fait pour un montant de 155.567,78 Ariary a été prononcée-Commune Rurale de Tanjombato.

## TITRE V- AUTRES ACTIVITES

### 5-1 AUDIT DE LA SADC CONOURANT A LA VISIBILITE DE L'ISC DE MADAGASCAR

**E**n 2021, Madagascar a été désigné membre du collège des auditeurs de la SADC. Pour cette année 2022, il s'agit du deuxième mandat de l'ISC de Madagascar et trois Magistrats de la Cour ont participé aux travaux d'audit. L'audit a porté, outre sur l'audit financier, sur la COVID 19, notamment l'efficacité des stratégies mises en place par le Secrétariat de la SADC à cet effet. Des recommandations ont été ainsi émises par l'équipe pour atténuer les risques et améliorer les situations.

### 5.2- ACTIVITES DE FORMATION ET DE SENSIBILISATION POUR LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE

**D**iverses activités de formation et de sensibilisation ont été dispensées par les Tribunaux Financiers de Fianarantsoa, Toamasina, Toliara et Mahajanga dont :

- 1- Sensibilisation et formation des responsables de la Commune Rurale d'Ikalalao;
- 2- Appui à l'amélioration de la gouvernance financière des communes Ambohimahasina, Anjoma et Soaindrana;
- 3- Mission d'assistance sur la gestion des ressources propres dans les Régions Betsiboka et Sofia;
- 4- Campagne de sensibilisation des responsables communaux suite à l'institution au niveau des communes rurales de 2ème catégorie des Trésoriers communaux (Districts Andilamena, Amparafaravola et Ambatondrazaka et Vavatenina);
- 5- Formation sur la production des comptes des Communes rurales de deuxième catégorie (Trésoriers Communaux implantés dans les districts de Toliara II et Betioky, Maires des Communes de deuxième catégorie Soamanonga, Sakamasay et Andranomangatsiaka);
- 6- Suivi des formations des trésoriers communaux issus des Districts se trouvant dans les Régions d'Androy, d'Anosy et Atsimo Andrefana;
- 7- Sensibilisation dans le cadre du Projet Mionjo dans les Régions Atsimo Andrefana, Androy et Anosy;
- 8- Sensibilisation dans le cadre du projet FIA2M des jeunes universitaires dans la Province de Toliara.





## INTRODUCTION

Consacrées par la Constitution de la quatrième République, la bonne gouvernance et la transparence dans la gestion constituent des conditions préalables au développement durable. En effet, la Constitution dispose en son préambule que : « *Considérant que l'épanouissement de la personnalité et de l'identité de tout Malagasy, est le facteur essentiel du développement durable et intégré dont les conditions sont, notamment [...] - l'instauration d'un État de droit en vertu duquel les gouvernants et les gouvernés sont soumis aux mêmes normes juridiques, sous le contrôle d'une justice indépendante [...] - la bonne gouvernance dans la conduite des affaires publiques, grâce à la transparence dans la gestion et la responsabilisation des dépositaires de la puissance publique [...]* »;

La Cour des Comptes, en tant qu'Institution Supérieure de Contrôle (ISC) des Finances Publiques et de par ses missions, contribue à la promotion de la bonne gouvernance et de la transparence.

Ladite Juridiction a pour mission de s'assurer du bon emploi des fonds publics et d'en informer les autorités publiques et les citoyens, conformément aux dispositions des textes qui l'ont instituée :

- La Constitution en son article 93 : « *La Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.* ».
- la Loi Organique n° 2004-036 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant, en article 424 : « *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.* ».

Ainsi, à travers son rapport public, la Cour s'adresse à la fois :

- au Parlement à qui elle prête assistance en matière d'évaluation de politiques publiques et de contrôle des finances publiques,
- aux pouvoirs publics qui doivent rendre compte de leur administration,
- et à l'ensemble des citoyens qui doit savoir comment est utilisé « l'argent public ».

Ledit rapport fait ressortir les principales observations et recommandations des Juridictions Financières, la Cour des Comptes et les Tribunaux Financiers, sur la gestion des finances publiques relevant de leur domaine de contrôle respectif. Les jugements, arrêts et rapports, sources desdites observations revêtent un caractère définitif dans le respect du principe de contradictoire exigé en matière de publication.

Le présent rapport public 2022 comporte 5 grands titres, à savoir :

- Titre I : Audit du secteur extractif ;
- Titre II : Mission d'assistance aux pouvoirs publics ;
- Titre III : Contrôle des services publics locaux ;
- Titre IV : Activités juridictionnelles ;
- Titre V : Autres activités.





TITRE I. AUDIT DU SECTEUR EXTRACTIF



## 1.1. ACTIVITES D'ORPAILLAGE DANS LES PHASES DE PRODUCTION ET DE COMMERCIALISATION : UN SUIVI INSUFFISANT - Cas de six Communes de la région de Betsiboka. Gestions : 2018 à 2021

En 2022, la Cour des Comptes a effectué un contrôle sur le suivi des activités de production et de commercialisation de l'or, gestions de 2018 à 2021, en prenant le cas de six (06) Communes de la Région de Betsiboka<sup>5</sup>. Ci-après les résultats du contrôle :

### 1.1.1. SUIVI DES ACTIVITES DE PRODUCTION

Conformément à l'article 2 de la Loi n°2005-021 du 17 octobre 2005 portant modification de certaines dispositions de la loi n°99-022 du 19 août 1999 portant Code Minier : « *L'orpaillage est l'exploitation des gîtes alluvionnaires d'or par des techniques artisanales, à l'exclusion des travaux souterrains* ».

La Commune et l'Agence Nationale de la filière Or (ANOR) sont chargées d'effectuer le suivi des activités de production en matière d'orpaillage. La Commune tient un registre contenant la liste des orpailleurs et un registre de suivi de production de ces derniers qu'elle doit envoyer périodiquement à l'ANOR. En outre, elle est responsable de la délimitation du couloir d'orpaillage.

#### 1.1.1.1. Insuffisances dans le suivi des autorisations d'orpaillage

Ces insuffisances revêtent les aspects ci-après :

##### a. Non-respect des procédures en matière de délivrance des autorisations d'orpaillage

La procédure de délivrance des autorisations d'orpaillage se trouve en amont de la mise en œuvre du suivi administratif de l'activité d'orpaillage et permet de rendre possible le contrôle de proximité nécessaire.<sup>6</sup>

##### Dossiers administratifs non exhaustifs sur les demandes d'autorisation d'orpaillage

Selon le Code minier en son article 68 (nouveau), « *L'activité d'orpaillage est réservée au titulaire d'autorisation d'orpaillage délivrée par les autorités des Communes (...). La carte d'orpailleur, dont le modèle est défini dans les textes d'application du présent Code, constitue la matérialisation de l'autorisation d'orpaillage. (...)* ».

A cet effet, l'article 3 du décret n°2015-1035 du 30 juin 2015 fixant le régime de l'or détaille la procédure d'octroi de la carte d'orpailleur : « *Toute demande de carte d'orpailleur doit être accompagnée de : Un certificat de résidence (...); Une copie certifiée de la Carte d'Identité Nationale (CIN); (...) 2 photos d'identité format 4x4 à coller sur la carte d'orpailleur et sur le registre spécial tenu par la Commune, le cas échéant, le formulaire de la lettre de consentement du titulaire de permis minier pour or suivant le modèle fixé par Arrêté du Ministère chargé des Mines. Le consentement du titulaire de permis minier est obligatoire dans toute demande d'autorisation d'orpaillage à l'intérieur d'un périmètre minier (...)* ».

<sup>5</sup> Rapport n°15/22-ADM/AUDIT/ROD/OR du 25 octobre 2022

<sup>6</sup> Article 70 du Code minier.

En plus, l'intéressé doit aussi produire un récépissé du paiement de l'impôt synthétique selon la procédure de l'ANOR en matière de délivrance des cartes d'orpailleur.

Au vu des pratiques au niveau des Communes auditées, aucune n'a pu produire des dossiers administratifs exhaustifs sur les demandes d'autorisation d'orpaillage. Les Communes ont tendance à ne s'enquérir que des renseignements sur l'identité, le numéro de la CIN et la résidence des orpailleurs.

En effet, la délivrance des cartes d'orpailleur est effectuée généralement sur les sites d'orpaillage sans pour autant exiger expressément la production des pièces nécessaires à cet effet, une fois les droits y afférents payés. La constitution des dossiers administratifs relatifs aux orpailleurs s'avère, dans ce cas, incertaine voire inexistante. Trois Communes sur six déclarent agir ainsi et travaillent en collaboration avec les forces militaires ou la gendarmerie.

#### *Paiement de droit en dessous du tarif réglementaire*

Selon l'article 3 de l'arrêté n°1453-2016 du 20 janvier 2016 définissant les matériels autorisés et le modèle des différents documents relatifs à l'orpaillage, « (...) *le droit de délivrance et de renouvellement de l'autorisation d'orpaillage, incluant la cotisation environnementale de l'orpailleur, est fixé en Conseil Communal à l'intérieur d'une fourchette variant entre six mille Ariary (6 000 Ar) et dix mille Ariary (10 000 Ar)* ».

Au vu des affichages et délibérations communales sur les divers frais et tarifs à payer au niveau des Communes, deux sur six affichent un droit au-dessous du tarif réglementaire, soit de 5000 Ariary et de 4 000 Ariary<sup>7</sup>.

La méconnaissance des textes ou des droits et obligations des Communes par les responsables communaux fait partie des raisons de telles insuffisances. En effet, ce n'est qu'en 2021 que certaines Communes d'extraction minière ont été sensibilisées ou ont reçu des formations par l'ANOR Maevatanàna, mise en place le 14 juin 2021, sur les modalités d'octroi et de suivi des autorisations d'orpaillage d'autant plus que la plupart des nouveaux élus communaux n'ont pas reçu de formation en la matière.

De leur côté, les orpailleurs ne se soucient guère d'effectuer les démarches administratives nécessaires au niveau des Communes sous prétexte d'analphabétisme et craignant de fréquenter les bureaux administratifs, de méconnaissance de leurs obligations et de problème de moyens financiers. Mais au-delà de tout cela, la Cour constate que l'inexistence de sanction, dans les textes en vigueur, à l'encontre des orpailleurs informels non titulaires de carte est la principale origine de ces défaillances.

Force est de constater qu'il n'y a pas d'homogénéité de procédure de délivrance des cartes d'orpailleurs entre les différentes Communes. L'absence de dossiers administratifs complets des demandeurs d'autorisation d'orpaillage reflète la non-maîtrise par les Communes de la population d'orpailleurs, l'absence d'assurance que l'orpailleur exerçant sur le site soit le titulaire réel de la carte d'orpailleur ou qu'il remplisse réellement les conditions à l'octroi d'une carte d'orpailleur telle que la condition d'âge, que les droits collectés sur site soient vraiment reversés dans les caisses de la Commune en cas de régularisation.

De telles situations favorisent l'existence d'orpailleurs informels et présentent des risques de fraude et de corruption ainsi que des risques de sous-évaluation et de manque à gagner pour les recettes des Communes.

*Dans sa lettre n°167-2022/MMRS/SG/DGM en date du 14 octobre 2022, la Direction Générale des Mines (DGM) déclare que les mesures administratives et les sanctions ne sont*

---

<sup>7</sup> Cas de la Commune Urbaine de Maevatanàna I et de la Commune rurale de Maevatanàna II

*pas les meilleures options et que l'éducation et la sensibilisation des citoyens sont recommandées car pour pouvoir appliquer les mesures administratives, l'Administration minière devrait être dotée des moyens humains, matériels et financiers nécessaires.*

La Cour estime cependant qu'il y a lieu de prendre des mesures administratives plus contraignantes étant donné qu'à ce jour les résultats des actions de sensibilisation entamées ne sont pas palpables.

**La Cour recommande dès lors :**

- **aux autorités communales de :**
  - **veiller à la présentation des pièces prévues par les textes réglementaires en matière d'octroi des cartes ;**
  - **procéder à la constitution des dossiers et de leur archivage ;**
  - **respecter le tarif relatif au droit des cartes d'orpailleurs prévu par les textes.**
- **à l'ANOR de sensibiliser davantage les Communes et les orpailleurs sur leurs droits et obligations respectifs relatifs à la délivrance de l'autorisation d'orpaillage.**
- **au Ministère chargé des mines de prévoir des mesures administratives adéquates face aux orpailleurs informels.**

**b. Absence d'uniformisation des cartes d'orpailleur utilisées**

Suivant l'article 7 du décret sur le régime de l'or, « (...) la carte d'orpailleur est établie suivant le modèle qui sera fixé par arrêté du Ministre chargé des Mines. Cette carte d'orpailleur codifiée par l'ANOR est disponible auprès de tout bureau local de l'ANOR, exclusivement pour les Communes. »

A cet effet, l'arrêté n°1453-2016 du 20 janvier 2016 définissant les matériels autorisés et le modèle des différents documents relatifs à l'orpaillage présente le modèle de carte d'orpailleur en son annexe III et précise en son article 2 que « la carte d'orpaillage est éditée et pré numérotée par l'ANOR. Le modèle de la carte d'orpaillage est le même pour tous les orpailleurs, qu'il soit ou non membre d'un groupement d'affiliation, ou qu'il travaille pour son propre compte ou pour le compte d'un collecteur agréé ou d'un comptoir agréé ».

L'article 3 du décret sur le régime de l'or dispose également que : « La carte d'orpailleur est rigoureusement personnelle et ne peut être ni cédée, ni mutée, ni amodiée (...) »

Il a été constaté que deux types de cartes d'orpailleur sont utilisés dont l'un édité par l'Organisme Public de Coopération Intercommunal (OPCI) et l'autre par l'ANOR. Suivant le rapport d'activités 2021 de l'ANOR Maevatanàna, 1049 cartes d'orpailleurs dont 649 provenant de l'ANOR<sup>8</sup> et 400 provenant de l'OPCI<sup>9</sup> ont été vendues dans les Communes de Beanana et d'Antsiafabositra.

Par ailleurs, des différences sont constatées sur le contenu des cartes d'orpailleurs produites par l'OPCI, l'ANOR et le modèle prévu dans l'arrêté n°1453-2016. Certaines cartes ne comportent pas les informations sur le Fokontany de l'orpailleur ou la date d'expiration de la carte alors que d'autres mentionnent la CIN de l'orpailleur bien que celle-ci ne figure pas dans le modèle réglementaire.

<sup>8</sup> 449 cartes ANOR pour la Commune de Beanana et 200 pour la Commune d'Antsiafabositra

<sup>9</sup> 400 cartes OPCI pour la Commune de Beanana uniquement.

**Tableau 1 : Différences sur les informations inscrites dans les cartes d'orpailleurs**

Informations	Modèle de carte	Carte ANOR	Carte OPCI
Vondrona iankinana ( <i>groupement</i> )	X		
CIN ( <i>carte d'identité nationale</i> )			X
Adiresy ( <i>adresse</i> )			X
Miafara ny ( <i>expiré le</i> )	X	X	

*Sources : Arrêté n°1453-2016, spécimens de cartes au niveau des Communes et de l'ANOR.*

Les renseignements substantiels relatifs à l'identité de l'orpailleur (CIN) et à sa localisation (adresse) font donc défaut dans les cartes d'orpailleurs éditées par l'ANOR contrairement à celles de l'OPCI. Le modèle présenté par l'arrêté n°1453-2016 précité auquel se réfèrent les cartes de l'ANOR ne prévoit pas ces renseignements.

Par conséquent, la Commune ne peut pas s'assurer de la qualité réelle de l'orpailleur en activité conformément à l'article 3 du décret sur le régime de l'or sus cité.

Selon les Communes, en raison de l'insuffisance, de l'absence, du retard de l'édition ou de la livraison des cartes d'orpailleurs par l'ANOR, elles ont recours aux cartes de l'OPCI.

Cette situation représente une défaillance dans le système de gestion et de suivi des cartes d'orpailleurs notamment dans le recensement des orpailleurs. En effet, certaines données risquent d'échapper à l'ANOR, structure chargée de produire les cartes et de publier des statistiques relatives à la filière or, notamment les statistiques sur les cartes vendues et incidemment sur les orpailleurs titulaires desdites cartes. Enfin, cela favorise l'informel et des manques à gagner sur les recettes des Communes.

*Dans son mail en date du 17 octobre 2022, l'ANOR explique que la mise à disposition des cartes au profit des Communes aurifères requiert des actions préalables telles que l'état des lieux, la sensibilisation, un recensement et surtout, la volonté de la commune à formaliser les orpailleurs.*

*Par ailleurs, l'ANOR trouve que seulement 10 à 20 % des cartes remises aux communes sont effectivement octroyées. De plus, le coût d'édition desdites cartes est à la charge de l'ANOR qui ne bénéficie pas de part des recettes des droits d'orpaillage comme les Communes.*

La Cour estime que ces réponses ne justifient pas l'absence d'uniformisation des cartes d'orpailleur utilisées.

***Au vu de ce qui précède, la Cour recommande :***

- ***au Ministère chargé des mines de veiller à la mise à jour des textes en vigueur et à leur cohérence notamment des renseignements relatifs à l'identification des orpailleurs ;***
- ***à l'ANOR de s'assurer de l'uniformisation des cartes d'orpailleurs distribuées dans les Communes et ce, conformément aux dispositions en vigueur.***

### **c. Insuffisance dans la tenue et la gestion des registres spéciaux des orpailleurs**

Dans le cadre du suivi des activités d'orpaillage, les textes miniers en vigueur imposent aux Communes la tenue et la communication des registres spéciaux des orpailleurs à l'ANOR tous les six mois en vue notamment de permettre à l'agence de publier les statistiques relatives à la



filière or et de tenir à jour la liste des orpailleurs dans chaque Commune conformément à son statut. L'ANOR communique ensuite cette liste à la DIR<sup>10</sup>.

La Cour a relevé que deux Communes sur six seulement utilisent des registres spéciaux d'orpailleurs, à savoir les Communes rurales de Beanana et d'Antsiafabositra pour la gestion de 2021. Toutefois, lesdits registres ne sont pas correctement renseignés notamment en ce qui concerne les informations sur la CIN de l'orpailleur<sup>11</sup>. En outre, les renseignements inscrits dans les cartes d'orpailleurs sont moindres par rapport à ceux inscrits sur les registres spéciaux d'orpailleurs<sup>12</sup> alors que ce sont les cartes qui devraient servir de documents de base pour remplir les registres conformément aux dispositions de l'article 8 du décret sur le régime de l'or.

Par ailleurs, malgré l'absence de tenue des registres spéciaux des orpailleurs au niveau de quatre autres Communes, l'une d'entre elles tient un cahier d'enregistrement des orpailleurs dans lequel on relève l'identité, le numéro de la CIN, le numéro de la carte de l'orpailleur ainsi que sa photo d'identité et son émargement, et une autre a pu produire la liste des orpailleurs formels exerçant sur son territoire.

En conséquence, n'ayant pas de statistiques précises sur le nombre des orpailleurs, les Communes ont produit des nombres approximatifs comme le montre le tableau suivant :

**Tableau 2: Statistique des orpailleurs formels et informels approximatifs**

Communes	Nombre d'orpailleurs	2018	2019	2020	2021
Maevatanàna I	Enregistrés dans la Commune	-	12	19	44
	Approximatif	1650	1790	1900	1900
Beanana	Enregistrés dans la Commune	-	-	919	923
	Approximatif	-	-	-	-
Antsiafabositra	Enregistrés dans la Commune	-	-	-	-
	Approximatif	400	400	400	400
Antanimbary	Enregistrés dans la Commune	-	97	34	207
	Approximatif	950	1200	500	670
Andriba	Enregistrés dans la Commune	-	-	-	-
	Approximatif	300	300	300	300
Maevatanàna II	Enregistrés dans la Commune	-	-	-	-
	Approximatif	-	-	-	128

*Sources : Communes*

Ainsi, certaines Communes reconnaissent l'existence de bon nombre d'orpailleurs informels.

Au niveau de l'ANOR, et ce conformément à l'article 8 du décret n°2015-1035 précité, il s'avère que les Communes qui ont tenu des registres spéciaux lui ont effectivement communiqué les souches et que les registres et statistiques concordent (gestion 2021). Toutefois, l'agence ne dispose pas d'information sur le nombre approximatif des orpailleurs, les données figurant dans les cahiers d'enregistrement et la liste d'orpailleurs d'une Commune.

Enfin, il appartient à l'ANOR de communiquer à la DIR la liste des orpailleurs en sa possession. Néanmoins, il a été relevé que la DIR Mahajanga ne dispose pas des listes

<sup>10</sup> Article 3 du décret n°2015-663 du 14 avril 2015 portant création et fixant les statuts de l'Agence Nationale de la filière Or (ANOR), Article 8 du décret sur le régime de l'or, article 4 de l'arrêté n°1453-2016 du 20 janvier 2016, article 40 du décret n°2006-910 du 19 août 2006 portant application du Code minier.

<sup>11</sup> Cas du registre spécial des orpailleurs 2021 de la Commune rurale de Beanana.

<sup>12</sup> Absence de renseignements sur la demande d'autorisation d'orpaillage, la date de la demande, la quittance de paiement, date de la décision, âge de l'orpailleur, CIN, date et délivrance de la CIN.

d'orpailleurs provenant des Communes visitées bien que certaines aient communiqué leur registre d'orpailleurs à l'ANOR.

Selon les responsables des Communes qui n'ont pas tenu de registres spéciaux des orpailleurs, ces lacunes sont dues au fait que lesdits documents n'ont été livrés par l'ANOR régionale que depuis l'année en cours. La tenue desdits registres ne commencera dès lors que cette année 2022.

Par ailleurs, l'insuffisance de formations, d'informations, de moyens et de procédure formelle sur la tenue et la communication des registres ou listes d'orpailleurs à l'ANOR limitent les Communes dans leurs démarches.

De plus, certains orpailleurs travaillent sur les sites sans autorisation et ont tendance à se constituer en équipe hors des groupements d'orpailleurs<sup>13</sup> alors que les groupements faciliteraient le suivi.

De leur côté, les responsables communaux arguent que les sites d'exploitation sont très étendus et éparpillés, ce qui rend difficile le suivi des orpailleurs et leur recensement exact d'autant plus qu'ils se déplacent souvent.

L'ANOR quant à elle estime que la procédure en place est basée sur un système déclaratif et que les textes en vigueur ne prévoient pas de mesures contraignantes sur la non-communication des listes et productions des orpailleurs par les Communes.

Au-delà de ces problèmes, la Cour a relevé une part de négligence aussi bien du côté des Communes que du côté de l'agence dans la tenue et la gestion des registres ou listes d'orpailleurs. D'une part, les Communes ne sont pas motivées dans cette démarche administrative. D'autre part, une certaine passivité de l'agence est constatée du fait de ses ressources réduites<sup>14</sup> et du fait qu'elle n'effectue pas les diligences nécessaires pour avoir les données collectées auprès des Communes mais se cantonne à la livraison des documents et à l'attente de leur retour. D'ailleurs, l'ANOR dénonce, à cet effet, l'absence de moyen coercitif dans les textes face aux Communes qui n'exécutent pas leurs obligations. Enfin, l'absence de communication par l'ANOR des registres ou listes des orpailleurs à la DIR démontre aussi le manque de rigueur de l'agence.

Qu'ainsi, le suivi des orpailleurs est incertain à tous les niveaux tant local, régional que central.

L'ANOR est dès lors confrontée à des statistiques non fiables, non exhaustives et non à jour tandis que l'existence d'innombrables orpailleurs informels présente des risques de sous-estimation du nombre de cartes à distribuer et de manque à gagner pour les Communes.

*Dans sa réponse en date du 17 octobre 2022, l'ANOR allègue qu'il s'agit plutôt de quelques défaillances au lieu de négligence du fait que ses actions sont freinées par ses ressources réduites et que la loi ne prévoit que des dispositifs de suivi administratif et non des collectes physiques par l'ANOR.*

*Le défaut de communication est depuis la base et non au niveau de l'ANOR. Il est à souligner que l'ANOR, même en travaillant étroitement avec les Communes, n'est pas à même de les contraindre. Il est, dès lors, proposé d'intensifier sa déconcentration pour une gestion de proximité plus efficiente.*

---

<sup>13</sup> Article 6 du décret n°2006-910 du 19 août 2006 portant application du code minier : « (...) Les membres d'un groupement sont constitués d'individus exerçant respectivement l'activité de petites exploitations minières et l'activité d'orpaillage dans la circonscription d'une Commune. (...) Le Groupement (d'orpailleurs) doit être déclaré par ses fondateurs auprès de la Commune où il exerce l'activité (...) ».

<sup>14</sup> Moyen de déplacement et effectif réduit de ses agents au niveau local.

Les Communes étant des structures décentralisées sont censées collaborer avec tous les organes étatiques. Ainsi, les réponses de l'ANOR évoquant l'absence de hiérarchie et de moyens contraignants dans sa relation avec les Communes ne sont pas fondées.

***Aussi, la Cour recommande-t-elle :***

- ***aux autorités communales de :***
  - ***tenir et renseigner de manière rigoureuse les registres notamment en matière d'identification des orpailleurs ;***
  - ***procéder à la mise à jour périodique des listes des orpailleurs ;***
  - ***mettre en place un dispositif formel de suivi des orpailleurs.***
  
- ***à l'ANOR de :***
  - ***sensibiliser et relancer davantage les Communes en matière de tenue des registres spéciaux des orpailleurs ;***
  - ***encadrer et former les différents acteurs de la filière or sur leurs obligations respectives ;***
  - ***inciter les groupes d'exploitants à s'organiser en des groupements d'orpailleurs formels et ce conformément aux textes en vigueur ;***
  - ***collecter les registres spéciaux des orpailleurs auprès de chaque Commune ;***
  - ***transmettre les listes d'orpailleurs à la DIR.***
  
- ***au Ministère chargé des mines de mettre en place un système de gestion et de communication des données statistiques fiables et pérennes entre les Communes, l'ANOR et la DIR.***

#### **1.1.1.2. Non délimitation des couloirs d'orpaillage « lalam-bolamena »**

L'octroi de l'autorisation d'exploitation est lié à la délimitation des zones d'exploitation.

Le décret fixant le régime de l'or définit en son article premier le couloir d'orpaillage comme étant constitué par des « *lits actifs des rivières et les alluvions récentes ; il constitue une servitude d'orpaillage légale et permanente qui s'applique de plein droit à l'égard de tout périmètre minier* ».

En vertu des articles 11 à 13 dudit décret, le couloir d'orpaillage doit toujours être délimité que ce soit à l'intérieur d'une zone faisant l'objet d'un permis minier ou en dehors de celle-ci et en présence des autorités locales, régionales et des orpailleurs. Effectuée dans les conditions décrites dans le texte, cette délimitation doit être transcrite dans une Note communale. Le consentement ou le refus du ou des titulaires de permis doit aussi être consigné par écrit. Enfin, il incombe à la Commune de procéder au contrôle du respect de la limite de ces couloirs délimités.

Pourtant, aucune commune des six auditées n'a présenté à la Cour une note ou autre document matérialisant ladite délimitation. Par ailleurs, aucune lettre écrite par les titulaires de permis portant consentement ou refus de l'installation d'orpailleurs sur leurs périmètres respectifs n'a été produite. La Cour conclut que les six Communes n'ont pas délimité de couloir d'orpaillage.

Toutefois, il existe beaucoup d'exploitations artisanales revêtant différentes formes dans les Communes : d'une part, des permissionnaires et des orpailleurs concluent un accord entre eux sans une délimitation formelle des couloirs. Les permissionnaires financent les orpailleurs et

en contrepartie reçoivent un pourcentage de la production. D'autre part, des sites d'exploitation sont créés spontanément soit à cause d'une rumeur sur l'existence d'un gîte, et l'on parle dans ce cas de ruée, soit par des orpailleurs qui s'installent pour « chercher », sans étude préalable et ne se référant ni à la Commune ni aux titulaires de permis miniers.

Ce manquement à la réglementation est dû premièrement au manque de connaissance des responsables sur la délimitation des couloirs d'orpaillage. Deuxièmement, les responsables évoquent l'éparpillement et l'éloignement des sites d'orpaillage, la mobilité des orpailleurs, le manque de moyens humains, matériels et financiers permettant la délimitation,

Ce non-respect des textes a également pour origine l'absence de conviction et de volonté des responsables locaux et centraux concernant la nécessité de cette formalité. En effet, les causes évoquées par les responsables de l'ANOR centrale sont l'incohérence « *entre les textes et la réalité* », trouvant que les activités d'orpaillage se font « *en dehors de la notion de couloir d'orpaillage* » et constituent un « *moyen de subsistance de la population, faite dans les zones acceptées par les communes et suivant les matériels autorisés pour l'orpaillage* ». Ces réponses traduisent une normalisation de fait des zones d'orpaillage sans leur délimitation formelle. Il s'avère en effet que le décret sur le régime de l'or définit le couloir d'orpaillage comme étant « *des lits de rivières, des alluvions récentes* ». Cependant, les activités des orpailleurs ne se cantonnent plus dans les rivières mais s'étendent sur les terrains fermes. C'est l'une des raisons qui expliquent l'hésitation des responsables de l'ANOR à sensibiliser les Communes à procéder à la délimitation.

Une quatrième cause, éventuelle, relève de l'absence de pouvoir des Communes à exercer leur contrôle sur les zones aurifères qui, soit relèvent du domaine public de l'Etat<sup>15</sup>, soit font l'objet de permis miniers.

Cette situation de non-conformité a un impact négatif sur le suivi de l'activité d'orpaillage par les Communes : contrôle difficile voire impossible du nombre d'orpailleurs, respect de l'hygiène et de la sécurité, respect de l'environnement, des matériels et modes d'exploitation, accès aux sites et application des sanctions<sup>16</sup>.

De la non-maîtrise du nombre d'orpailleurs s'ensuit une sous-estimation du nombre de cartes à vendre et entraînera un manque à gagner en matière de recettes issues des droits de cartes d'orpaillage pour les Communes.

D'autres conséquences sont à noter entre autres, les disputes entre orpailleurs, entre ces derniers et les titulaires de permis, dues à l'occupation illicite des « *fatana*<sup>17</sup> ».

Par ailleurs, le permissionnaire qui retient une partie de la production des orpailleurs et la revend n'est dans ce cas ni producteur ni collecteur. Ainsi, il ne se soumet pas aux obligations des collecteurs telles que le paiement du droit de cartes. Le résultat de cette pratique est au final un manque à gagner dans la caisse communale.

*Dans sa lettre n°167-2022/MMRS/SG/DGM en date du 14 octobre 2022, la DGM a expliqué que « les zones aurifères peuvent toucher les gisements primaires (non alluvionnaires), et ces gisements contiennent aussi d'autres substances. Ainsi, la définition d'un couloir d'exploitation artisanal à l'intérieur des périmètres miniers est déjà envisagée dans le projet*

<sup>15</sup>Articles 3, 7 et 13 de la loi n°2008-013 du 23 juillet 2008 sur le domaine public

<sup>16</sup> Arrêté n°1453/2015 du 20 janvier 2016, article 15 du régime de l'or

<sup>17</sup>Site d'exploitation constitué par un trou de 30 à 50m de profondeur et réalisé par au moins 5 à 10 personnes. En moyenne, le filon peut être atteint à 30m de profondeur, ce qui représente un temps de travail d'une semaine. La déviation de la trajectoire d'une galerie vers celle d'une autre aux fins d'accaparer le « *fatana* » des autres peut survenir. Tiré de « *L'analyse de la corruption dans le secteur minier artisanal à Madagascar* » de Transparency International-Initiative Madagascar, Mars 2017.

de nouveau Code minier. Toutefois, la gestion de ces couloirs se fera de manière conjointe entre les Communes et le Ministère chargé des Mines qui sera représenté par le Bureau d'Administration Minière (BAM) ».

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

**- aux autorités communales de :**

- **s'informer sur la délimitation des couloirs d'orpaillage et de se faire assister par les administrations compétentes afin de procéder sans tarder à la délimitation réglementaire des couloirs d'orpaillage ;**
- **ne pas viser les accords entre permissionnaires et orpailleurs en dehors de la délimitation des couloirs d'orpaillage, voire d'interdire ces accords ;**

**- à l'ANOR régionale d'intensifier les actions de sensibilisation et de formation auprès des responsables communaux en insistant sur la nécessité du respect des textes en vigueur en matière de délimitation de couloirs d'orpaillage.**

**- à l'ANOR centrale de doter l'ANOR régionale de plus de moyens et de latitudes pour lui permettre de jouer pleinement son rôle au sein de la région ;**

**- à la Direction régionale des mines avec les autres services administratifs miniers régionaux (BCMM, BAM, Police des mines, ANOR) de renforcer les capacités des Communes en matière de techniques de délimitation des couloirs d'orpaillage et de leur prêter assistance dans cette délimitation ainsi que dans la confection de cartes géologiques ou physiques se rapportant à leur territoire ;**

**- à l'Etat de prendre un texte portant transfert de la gestion des zones aurifères faisant partie du domaine public naturel aux Communes.**

### **1.1.1.3. Insuffisances de suivi de la production des orpailleurs par les Communes**

Le suivi de production des activités aurifères est déterminé par le contrôle et le suivi des quantités d'or déclarées par les orpailleurs.

Aux termes de l'article 8 du décret fixant le régime de l'or : « (...) la Commune concernée doit tenir un registre de suivi des productions des orpailleurs suivant le modèle qui est fixé par arrêté du Ministre chargé des Mines, et le communiquer en même temps à l'ANOR avec celui de la liste des orpailleurs ».

Hormis la Commune rurale de Beanana, les cinq (05) autres Communes n'ont pas rempli les registres en leur possession. La Cour conclut que les Communes ont des difficultés à effectuer le suivi de la production des orpailleurs.

Cette situation est due à l'absence de désignation d'un responsable permanent dédié à la tenue du registre, au suivi des activités des orpailleurs et à la transmission à l'ANOR des documents<sup>18</sup>. Ces missions sont assurées par défaut par le personnel de la Commune tel que l'adjoint au Maire, le Trésorier Communal ou simplement un agent communal.

<sup>18</sup> Article 6 de l'arrêté n°1453/2016 : « La Commune désigne un responsable permanent par site d'orpaillage pour le suivi des activités des orpailleurs de sa circonscription. La personne responsable permanente est chargée, entre autres, de la tenue à jour des Registres spéciaux et de la consolidation des données relatives à la production des orpailleurs, ainsi que de l'établissement et de la transmission à l'ANOR des documents prévus aux articles précédents. Pour le suivi de la production des orpailleurs, ce responsable au niveau de la Commune se relaie avec les agents des différents Fokontany comportant des sites d'orpaillage, lesquels assureront la collecte journalière des données (...) ».

Les responsables communaux imputent le non-remplissage des registres par une absence de déclaration de production des orpailleurs due à l'insécurité, la réticence et la mauvaise foi même des orpailleurs à procéder à la déclaration.

En outre, l'éparpillement des sites et la mobilité des orpailleurs d'un site à un autre compliquent la tâche des Communes dans le suivi de la production de ces derniers compte tenu des moyens (humains, matériels, financier) dont elles disposent.

Le problème réside aussi dans l'essence même du mode déclaratif caractérisé par l'absence de mesures contraignantes afin d'exiger des orpailleurs la déclaration de leur production, les actions et les diligences des Communes se limitant à la sensibilisation. La Commune ne dispose pas de moyens pour vérifier et contrôler les dires des orpailleurs afin de s'assurer de la véracité des quantités d'or déclarées.

De surcroît, les textes en vigueur ne précisent pas les procédures et modalités de déclaration de production des orpailleurs individuels et encore moins leurs sanctions en cas de non déclaration.

Par ailleurs, selon des responsables communaux, c'est au niveau des collecteurs que les orpailleurs déclarent leur production au moment de la vente. A cet effet, les collecteurs tiennent le registre de productions des orpailleurs dont dépend le remplissage de leurs propres registres des entrées et sorties.

La réticence des orpailleurs à créer et à adhérer à un groupement constitue également une des raisons ne permettant pas aux Communes et à l'ANOR<sup>19</sup> d'assurer le suivi de la production. En effet, le groupement constitue un cadre formel au sein duquel la déclaration de production est faite communément.

Dans le même ordre d'idées, la non-opérationnalité des comptoirs de l'or dans la région Betsiboka accentue la non-déclaration des productions par les orpailleurs. En effet, les comptoirs de l'or sont tenus de produire périodiquement des informations relatives à la production et la commercialisation d'or, entre autres la production des orpailleurs suivant l'article 38 du décret sur le régime de l'or.

Par conséquent, ne disposant pas de base de données, les Communes ne peuvent pas faire valoir leur droit en matière de ristournes.

Enfin, d'après la Commune, vu la nature de la substance aurifère tel qu'il est facile de dissimuler la totalité ou une partie des quantités produites, il en résulte un risque de fausses déclarations. Ces fausses déclarations entraînent une sous-évaluation de la production, remettant en cause la crédibilité des statistiques de production de l'or comme l'illustre l'extrait de registre de production des orpailleurs pour la Commune de Beanana :

---

<sup>19</sup> Article 9 du décret sur le régime de l'or : « (...) Le Groupement doit transmettre un extrait semestriel de sa production à la Commune et à l'ANOR ».

**Figure 1 : Extrait du registre de production de la Commune de Beanana, année 2021**

KAOMININA: **BEANANA**  
 DISTRIKA: **MAEVATANANA**  
 FARITRA: **BETSIBOHA**  
 FARITANY: **MAHAJANGA**  
 TAONA: **2021**

ENIM-ROLANA:

N°Carotte	VOKATRA (grama)												Totaly
	Janv	Fev	Mars	Avri	Mai	Jona	Jol	Aog	Sept	Oct	Nov	Des	
011	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
020	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
022	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
023	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
024	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
025	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
026	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
027	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
028	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
029	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
030	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
031	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
032	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
033	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
034	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
035	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
036	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
TOTALY	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179

Établi et présenté par la Direction Régionale ou Interségimentaire chargée des Mines  
 article 96 et 97 du Décret n°2015-1035)  
 Registre à archiver et signer par le Maire au 30 juin et au 31 décembre de chaque année)  
 (Insérer à transmettre à l'ANOR.)

N°Carotte	VOKATRA (grama)												Totaly
	Janv	Fev	Mars	Avri	Mai	Jona	Jol	Aog	Sept	Oct	Nov	Des	
037	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
038	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
039	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
040	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
041	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
042	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
043	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
044	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
045	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
046	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
047	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
048	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
049	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
050	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
051	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
052	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
053	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
054	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179
TOTALY	189	189	189	189	189	189	189	189	349	49	189	189	179

Établi et présenté par la Direction Régionale ou Interségimentaire chargée des Mines  
 article 96 et 97 du Décret n°2015-1035)  
 Registre à archiver et signer par le Maire au 30 juin et au 31 décembre de chaque année)  
 (Insérer à transmettre à l'ANOR.)

Sources : ANOR

D'après ce registre, il est constaté que les quantités enregistrées sont anormalement identiques horizontalement et verticalement. En effet, les mêmes quantités sont enregistrées d'une part, de janvier à août et de septembre à décembre, et, d'autre part, de la 1ère ligne à la 18è c'est-à-dire la dernière ligne du feuillet.

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

- aux autorités communales de :
  - renforcer leur capacité en matière de suivi de production avec l'assistance et l'appui des entités administratives concernées telles que l'ANOR, la Police des Mines ;

- *renforcer leur collaboration avec les entités administratives : forces de l'ordre et représentant de l'État ;*
  - *adopter des sanctions appropriées à l'endroit des orpailleurs récalcitrants ;*
  - *encourager la constitution de groupements d'orpailleurs ;*
  - *s'informer des réglementations en vigueur avec l'appui des autorités administratives ;*
  - *prendre un acte de nomination d'un responsable permanent chargé de la tenue à jour des Registres spéciaux et de la consolidation des données relatives à la production des orpailleurs, ainsi que de l'établissement et de la transmission desdits registres à l'ANOR et procéder au remplissage du registre de production ;*
  - *s'assurer de la désignation par les Fokontany des agents responsables du suivi sur site des productions des orpailleurs.*
- *au Ministère chargé des mines de promouvoir les activités des comptoirs de l'or conformément aux articles 33 à 39 du décret sur le régime de l'or.*

*Au regard de l'objectif spécifique n°1, la Cour conclut que le suivi des productions des orpailleurs n'est pas conforme aux dispositions prévues par la réglementation en vigueur étant donné que chaque intervenant, aussi bien les orpailleurs, la Commune que l'Administration minière se heurtent à des difficultés d'ordre pratique, socio-économique et politique. Ainsi, la traçabilité du circuit de la production n'est pas assurée.*

### **1.1.2. SUIVI DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AURIFERES**

La commercialisation des produits aurifères se réfère aux activités de collecte d'or. Suivant l'article premier du régime de l'or, la collecte d'or est définie comme toutes activités d'achat et de vente sous toutes ses formes. Les principaux acteurs responsables du suivi de la commercialisation des produits aurifères sont les Communes et l'ANOR.

#### **1.1.2.1. Déficit de suivi de la production des collecteurs par les Communes**

Les collecteurs sont agréés lorsqu'ils sont titulaires de la carte de collecteur délivrée par l'ANOR et signée par le Maire de la Commune concernée. Lesdits collecteurs sont redevables sur les quantités d'or collectées et le système de contrôle de ces collecteurs est le système déclaratif. De ce fait, un dispositif de suivi rigoureux devrait être en place au niveau des Communes afin d'assurer le suivi de production des collecteurs. En effet, c'est l'étape principale qui mène à l'évaluation et à la détermination des ristournes revenant à la Commune concernée.

A ce titre, l'article 32 du décret sur le régime de l'or dispose que : « (...) le collecteur est tenu de fournir avec le laissez-passer modèle III une facture mentionnant les objets de la vente, à partir de laquelle se fera le calcul des redevances minières. A cet effet, la Commune tient un registre de suivi des productions des collecteurs établis suivant le modèle qui sera fixé par un arrêté du Ministre chargé des Mines ».

L'article 9 de l'arrêté n°1454/2016 dispose également que le registre des entrées et sorties tenu par le collecteur doit être tenu au jour le jour par la Commune.

Pourtant, il a été constaté qu'aucun suivi formel de la collecte des produits aurifères n'est effectué au niveau des Communes vu qu'aucune procédure n'existe à leur niveau.

En ce qui concerne les registres tenus par les Communes, seul un registre d'entrées et sorties des collecteurs de catégorie 1 ou « *Firaketana ny miditra sy mivoaka amin'ny volamena*



voaangona sokajy I », tel qu'il est présenté en annexe I, a été trouvé mais aucune déclaration des collecteurs n'y est enregistrée. Toutefois, l'entretien avec l'ANOR régionale a révélé que ledit registre est celui devant être tenu par les collecteurs et doit être remis à ces derniers lors de la délivrance des cartes. Par contre, il doit être visé par la Commune périodiquement et une souche contenant les déclarations est archivée au niveau de celle-ci.

En ce qui concerne le registre de production des collecteurs, il a été constaté l'absence de sa tenue au niveau des Communes, ce qui est non conforme à l'article 10 de l'arrêté n°1454-2016 qui précise que ce registre est tenu au jour le jour par ces dernières. Or, ce registre permet un suivi semestriel de chaque collecteur en matière d'entrées et sorties d'or comme il est présenté dans le modèle ci-après :

**Figure 2 : Modèle de registre des productions du collecteur suivant l'arrêté n°1454/2016 du 20 janvier 2016**

**ANNEXE I.4- MODELE DU REGISTRE DES PRODUCTIONS DU COLLECTEUR - CATEGORIE 1**

Identité :  
N° carte de collecteur :  
Adresse :  
Commune de collecte :  
District :

**Relevé statistique semestriel**

ANNEE :.....	ENTREES (Gr)		SORTIES (Gr)	
	Quantité	Valeur	Quantité	Valeur
<b>De Janvier à Juin 20..</b>				
<b>De Juillet à Décembre 20..</b>				

*Source : Arrêté n°1454/2016 du 20 janvier 2016*

Cette absence de suivi des productions est due, dans un premier temps, à la non-maitrise du nombre des collecteurs exerçant dans les Communes et qui ne sont pas inscrits par mauvaise foi, par souci d'éloignement ou pour des raisons financières.

A titre d'illustration, le tableau suivant montre la comparaison entre les collecteurs formellement inscrits au niveau des Communes et le nombre approximatif estimé dans cinq (05) Communes, la Commune Rurale de Maevatanàna II ne disposant pas encore de données.

**Tableau 3 : Statistique des collecteurs enregistrés formellement et des collecteurs approximatifs**

Communes	Nombre de Collecteurs	2018	2019	2020	2021
Maevatanana I	Enregistrés Commune	22	08	07	06
	Approximatif	35	35	35	35
Beanana	Enregistrés Commune	-	-	3	3
	Approximatif	-	-	40 à 60	40 à 60
Antsiafabositra	Enregistrés Commune	-	-	10	10
	Approximatif	100	100	100	100
Andriba	Enregistrés Commune	0	0	0	0
	Approximatif	8 à 10	14	17	17
Antanimbary	Enregistrés Commune	-	13	2	0
	Approximatif	66	64	64	60

*Sources : Registre tenu par la Commune, Liste des collecteurs venant des Communes, Nombre approximatif annoncé par les Communes, Comptes administratifs Antanimbary, Calcul de la Cour*

De ce tableau, il est constaté que :

- Pour Maevatanàna I, le nombre des collecteurs enregistrés diminue chaque année et ce, pour des raisons fiscales<sup>20</sup>. En 2021, ces collecteurs formels sont au nombre de 6, représentant 17% du nombre approximatif des collecteurs existants dans la Commune qui sont de 35 ;
- pour les Communes de Beanana et Antsiafabositra, les collecteurs enregistrés représentent, respectivement, 5% et 10% des collecteurs approximatifs ;
- pour les Communes d'Andriba et d'Antanimbary, aucun collecteur n'est enregistré dans le registre des collecteurs. Toutefois, pour Antanimbary, l'analyse de ses comptes administratifs a permis de faire ressortir le nombre de collecteurs ayant payé le droit de cartes. De ce fait, ce nombre est considéré comme celui des collecteurs enregistrés au niveau de la Commune. Cette proportion représente 3% des collecteurs approximatifs en 2020.

Diverses autres raisons peuvent également être citées comme cause de ce défaut de suivi de production, entre autres :

- certaines Communes raisonnent que le système déclaratif les dispense du suivi et du contrôle physique des collecteurs ;
- certaines pensent que si les collecteurs ne font pas de déclaration et ne payent pas de ristournes à leur niveau, lesdites ristournes seront tout de même collectées au moment de l'exportation des produits ;
- la difficulté de faire le suivi sur terrain car dès que les agents des Communes descendent sur place, les collecteurs s'enfuient ;
- l'insécurité qui existe dans ce secteur entraînant un grand risque pour les agents des Communes chargés de faire des descentes. A cet effet, les agents doivent être accompagnés des forces de l'ordre ou des agents de la Police des mines pour effectuer les descentes sur site ;
- la décision même des responsables communaux de ne pas faire de suivi pour assurer leur réélection future.

Par conséquent, la situation engendre une augmentation des collecteurs non enregistrés et informels mais également l'absence de déclaration ou l'existence de fausses déclarations. Il pourrait s'ensuivre un risque de manque à gagner pour les Communes en matière de droit de cartes et de ristournes minières.

En effet, rien que pour les droits de délivrance de cartes de collecteurs, en tenant compte du nombre de collecteurs approximatifs déclaré pour l'exercice 2021, le manque à gagner ci-après pourrait grever les recettes des Communes :

**Tableau 4 : Manque à gagner en matière de droit de cartes de collecteurs pour l'année 2021**

Rubriques	Maevatanàna I	Beanana	Antsiafabositra	Andriba	Antanimbary
Droit cartes collecteurs, en MGA (A)	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00
Nombre collecteurs enregistrés (B)	6	3	10	0	0
Nombre approximatifs collecteurs (C)	35	40 à 60	100	17	60
Droits de cartes encaissés, en MGA (D = A * B)	1 200 000,00	600 000,00	2 000 000,00	0,00	0,00
Droits de cartes devant être encaissés, en MGA (E = A * C)	7 000 000,00	8 000 000 à 12 000 000	20 000 000,00	3 400 000,00	12 000 000,00
<b>Manque à gagner, en MGA (F = E - D)</b>	<b>5 800 000,00</b>	<b>7 400 000 à 11 400 000</b>	<b>18 000 000,00</b>	<b>3 400 000,00</b>	<b>12 000 000,00</b>

Sources : Registre tenu par la Commune, Liste des collecteurs venant des Communes, nombre approximatif annoncé par les Communes  
Calcul de la Cour

<sup>20</sup> Suivant entretien avec les responsables de la Commune

Toutefois, il paraît important de préciser que la commune urbaine de Maevatanàna I déclare avoir effectué depuis cette année 2022 un suivi sur terrain lors des jours du marché pour identifier les collecteurs et ainsi, leur faire payer les ristournes. A cet effet, elle tient un journal de recettes des ristournes minières où il est enregistré la quantité d'or déclarée par les collecteurs et le montant des ristournes à payer par ces derniers. Il est, par contre, constaté que les déclarations sont encore très minimales et ne se basent ni sur les registres des entrées et sorties tenues par les collecteurs, ni sur des factures d'achat mais sur simple déclaration des collecteurs.

***De tout ce qui précède, la Cour recommande aux autorités communales de :***

- *user de leur pouvoir de police administrative en vue d'obliger les collecteurs à formaliser leurs activités et à déclarer leur production, ce conformément à la réglementation en vigueur (ex : expulsion des collecteurs informels, ratissage, ...)* ;
- *collaborer avec l'ANOR pour faire la sensibilisation étant donné que celle-ci a également l'obligation de tenir à jour la liste des collecteurs d'or dans chaque commune ;*
- *collaborer avec la Police des mines dans le suivi des activités des collecteurs.*

#### **1.1.2.2. Insuffisance de suivi des activités de commercialisation d'or par l'ANOR**

Selon l'article 3 du décret n°2015-663 du 14 avril 2015 portant création et fixant les statuts de l'Agence Nationale de la filière Or (ANOR) : « (...) l'ANOR a pour objet la gestion de la filière or : le suivi des activités d'exploitation artisanales ou industrielles, la transformation, la collecte et la commercialisation ». Mais, l'ANOR est également chargée de tenir à jour la liste des collecteurs de l'or dans chaque Commune.

De plus, l'article 31 du décret n°2015-1035 du 30 juin 2015 sur le régime de l'or dispose que: « Conformément aux dispositions de l'article 82 du Code minier, tout collecteur doit remettre (...) à l'ANOR un rapport semestriel d'activités, suivant le modèle qui sera fixé par un arrêté du Ministre chargé des Mines, comprenant : a) Un relevé semestriel du registre des entrées et sorties ; b) Un relevé statistique semestriel, (...) ».

Pourtant, sur les six (06) Communes, seules deux (02) ont fait parvenir la liste des collecteurs à l'ANOR mais les informations qui y sont contenues ne sont pas exhaustives. De plus, l'envoi ne se fait pas semestriellement mais à chaque fois que les cartes sont toutes épuisées au niveau des Communes.

De même, aucun rapport d'activités des collecteurs, ni de relevé semestriel du registre des entrées et sorties ni de relevé statistique semestriel ne sont parvenus à l'ANOR.

La Cour conclut que l'ANOR a des difficultés pour effectuer le suivi des activités de collecte et de commercialisation d'or.

De nombreuses causes sont à la source de cette situation :

- l'insuffisance de collaboration entre les Communes aurifères et l'ANOR étant donné le faible effectif des agents de l'ANOR : seuls deux agents sont chargés d'effectuer le suivi pour toute la région de Betsiboka;
- l'aspect dynamique et migratoire des activités d'orpaillage ainsi que la qualité saisonnière des activités d'orpaillage ;

Par conséquent, la situation entraîne la non-maîtrise du nombre des collecteurs et des statistiques en matière de production des collecteurs.

Cette insuffisance de suivi de l'ANOR accentue surtout le manque de traçabilité des produits aurifères depuis la production des orpailleurs jusqu'aux collecteurs mais engendre également la perte des ristournes devant revenir aux Communes.

***De tout ce qui précède, La Cour recommande à l'ANOR de renforcer la sensibilisation des Communes et des collecteurs en insistant sur les avantages du suivi des activités aurifères pour les Communes.***

### **1.1.2.3. Manque à gagner en matière d'Impôt Synthétique revenant aux Communes**

Conformément aux réglementations en vigueur sur le secteur aurifère, la commercialisation de l'or ouvre droit aux Communes à des revenus, entre autres une part sur les impôts synthétiques collectés.

Compte tenu de leurs activités et de leurs statuts, les collecteurs d'or payent des Impôts Synthétiques (IS), dont 95% au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées. Et ce, conformément aux dispositions combinées des articles 01.02.01, 01.02.02 et 01.02.05 du Code Général des Impôts 2021, selon lesquels il est institué un impôt unique, dénommé « Impôt synthétique », représentatif et libératoire de l'impôt sur les revenus et des taxes sur les chiffres d'affaires, perçu au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées, du Fonds National pour l'Insertion du Secteur Informel, et de la Chambre de commerce et de l'industrie. Le taux dudit impôt est fixé à 5p.100 de la base imposable. Sont soumises à l'impôt visé, les personnes physiques ou morales et entreprises individuelles exerçant une activité indépendante lorsque leur chiffre d'affaires annuel, revenu brut ou gain reçu, est inférieur à 200 000 000 Ariary, notamment les commerçants.

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 dispose en son article 194 que : « *La répartition du produit de l'impôt synthétique prévu par le Code Général des Impôts devant revenir aux Collectivités territoriales décentralisées se fait comme suit : 50% au profit du budget de la Commune, 30% au profit du budget de la Région, 10% au profit du budget de la Province, 10% au profit du Fonds national de péréquation* ».

Il a été constaté que la Commune urbaine de Maevatanàna I et la Commune rurale d'Antanimbary bénéficient d'une part d'impôt synthétique collecté auprès des collecteurs œuvrant dans le secteur aurifère. Mais, vu le nombre approximatif des collecteurs émanant des Communes, peu de ces derniers s'en acquittent et pour des montants relativement faibles.

Quant aux Communes rurales de Maevatanàna II, d'Andriba, d'Antsiafobositra et de Beanana, elles ne bénéficient d'aucun versement d'Impôt Synthétique émanant des collecteurs d'or.

A cet effet, la situation est présentée dans le tableau ci -après :

**Tableau 5 : Montants de l'IS payés par des opérateurs en or auprès du centre fiscal de Maevatanàna**

(en Ariary)

Année d'imposition	2018		2019		2020		2021	
	Orpailleurs	collecteurs	orpailleurs	collecteurs	orpailleurs	collecteurs	orpailleurs	collecteurs
MAEVATANANA I	16 000,00	600 000,00	96 000,00	400 000,00	64 000,00	600 000,00	336 000,00	0,00
MAEVATANANA II	-		-		-		16 000,00	
ANTANIMBARY	-	0	-	260 000,00	-	300 000,00	96 000,00	
ANTSIAFABOSITRA	-		-		-		16 000,00	
ANDRIBA	-		-		-		16 000,00	
BEANANA	-		-		-		-	

Source : Centre Fiscal Maevatanàna

Le montant minimum d'impôt synthétique à payer par les collecteurs est fixé à 100 000,00 Ariary. En divisant ainsi le montant d'impôt synthétique payé par les collecteurs dans le tableau ci-dessus par le minimum d'impôt, le nombre des collecteurs payant ledit impôt se présente comme suit :

**Tableau 6 : Nombre de collecteurs payant l'impôt synthétique**

(en Ariary)

Année d'imposition	2018		2019		2020		2021	
	Montant IS (1)	Nombre de collecteurs (2) = (1) /100 000	Montant IS (1)	Nombre de collecteurs (2) = (1) /100 000	Montant IS (1)	Nombre de collecteurs (2) = (1) /100 000	Montant IS (1)	Nombre de collecteurs (2) = (1) /100 000
MAEVATANANA I	600 000,00	6	400 000,00	4	600 000,00	6	0,00	0
MAEVATANANA II	-	0	-	0	-	0		0
ANTANIMBARY	-	0	260 000,00	2,6	300 000,00	3		0
ANTSIAFABOSITRA	-	0	-	0	-	0		0
ANDRIBA	-	0	-	0	-	0		0
BEANANA	-	0	-	0	-	0	-	0

Source : Centre Fiscal Maevatanàna, Cour des Comptes

A titre comparatif entre le nombre approximatif des collecteurs donné par les Communes (cf tableau n°3) et le nombre des collecteurs payant les impôts synthétiques (cf tableau n°6), on obtient le nombre des collecteurs ne s'acquittant pas de l'impôt supra.

**Tableau 7 : Nombre approximatif des collecteurs ne payant pas l'impôt synthétique**

Communes	Nombre de collecteurs	2018	2019	2020	2021
Maevatanàna I	payant l'impôt synthétique (1)	06	04	06	0
	Approximatif (2)	35	35	35	35
	Ne payant pas l'impôt synthétique (3) = (2) - (1)	29	31	29	35
Maevatanàna II	payant l'impôt synthétique (1)	-	-	-	-
	Approximatif (2)	-	-	-	-
	Ne payant pas l'impôt synthétique (3) = (2) - (1)	-	-	-	-
Antanimbary	payant l'impôt synthétique (1)	0	3	3	0
	Approximatif (2)	66	64	64	60
	Ne payant pas l'impôt synthétique (3) = (2) - (1)	66	61	61	60
Antsiafabositra	payant l'impôt synthétique (1)	0	0	0	0
	Approximatif (2)	100	100	100	100
	Ne payant pas l'impôt synthétique (3) = (2) - (1)	100	100	100	100
Andriba	payant l'impôt synthétique (1)	0	0		0
	Approximatif (2)	8 à 10	14	17	17
	Ne payant pas l'impôt synthétique (3) = (2) - (1)	8 à 10	14	17	17
Beanana	payant l'impôt synthétique (1)	0	0	0	0
	Approximatif (2)	40	50	40 à 60	40 à 60
	Ne payant pas l'impôt synthétique (3) = (2) - (1)	40	50	40 à 60	40 à 60

*Sources : Communes, Cour des Comptes*

L'entretien avec les responsables communaux fait ressortir que la situation est engendrée en premier lieu, par l'absence de recensement exact des collecteurs, par la méconnaissance de la commune de la réglementation en matière de paiement d'impôt synthétique et par la réticence des collecteurs à se formaliser.

Par ailleurs, la collecte de l'IS ne relève pas de la compétence de la Commune mais du Centre fiscal. De plus, aucune stratégie de coordination entre ces deux acteurs en matière de régularisation de la situation fiscale des collecteurs n'est encore mise en place.

Une telle situation est de nature à entraîner un manque à gagner dans la caisse communale. Ainsi, le nombre approximatif des collecteurs d'or fourni par les Communes dépasse largement le nombre de ceux qui payent des impôts synthétiques auprès du centre fiscal.

Pour la période sous-revue, ci-après des tableaux estimant annuellement l'IS à percevoir par le centre fiscal et les parts des Communes (50% sur les 95% du montant d'IS perçu) suivant le nombre approximatif des collecteurs donné par les Communes tout en considérant qu'un collecteur paye le minimum de 100 000,00 Ariary :

**Tableau 8 : Estimation annuelle d'IS perçus par le centre fiscal et parts des Communes (50% sur les 95% du montant d'IS perçu) en 2018 et 2019**

(en Ariary)

Année	2018				2019			
	Nombre approximatif (1)	Montant IS perçu (2) = (1) * 100 000	Part estimée des CTD (3) = (2) * 0,95	Part estimée des Communes (4) = (3) * 0,50	Nombre approximatif (1)	Montant IS perçu (2) = (1) * 100 000	Part estimée des CTD (3) = (2) * 0,95	Part estimée des Communes (4) = (3) * 0,50
MAEVATANANA I	35	3 500 000,00	3 325 000,00	1 662 500,00	35	3 500 000,00	3 325 000,00	1 662 500,00
MAEVATANANA II	0	-	-	-	0	-	-	-
ANTANIMBARY	66	6 600 000,00	6 270 000,00	3 135 000,00	64	6 400 000,00	6 080 000,00	3 040 000,00
ANTSIAFABOSITRA	100	10 000 000,00	9 500 000,00	4 750 000,00	100	10 000 000,00	9 500 000,00	4 750 000,00
ANDRIBA	10	1 000 000,00	950 000,00	475 000,00	14	1 400 000,00	1 330 000,00	665 000,00
BEANANA	40	4 000 000,00	3 800 000,00	1 900 000,00	50	5 000 000,00	4 750 000,00	2 375 000,00

**Tableau 9 : Estimation annuelle d'IS perçus par le centre fiscal et parts des Communes (50% sur les 95% du montant d'IS perçu) en 2020 et 2021**

(en Ariary)

Année	2020				2021			
	Nombre approximatif (1)	Montant IS perçu (2) = (1) * 100 000	Part estimée des CTD (3) = (2) * 0,95	Part estimée des Communes (4) = (3) * 0,50	Nombre approximatif (1)	Montant IS perçu (2) = (1) * 100 000	Part estimée des CTD (3) = (2) * 0,95	Part estimée des Communes (4) = (3) * 0,50
MAEVATANANA I	35	3 500 000,00	3 325 000,00	1 662 500,00	35	3 500 000,00	3 325 000,00	1 662 500,00
MAEVATANANA II	0	-	-	-	0	-	-	-
ANTANIMBARY	64	6 400 000,00	6 080 000,00	3 040 000,00	60	6 000 000,00	5 700 000,00	2 850 000,00
ANTSIAFABOSITRA	100	10 000 000,00	9 500 000,00	4 750 000,00	100	10 000 000,00	9 500 000,00	4 750 000,00
ANDRIBA	17	1 700 000,00	1 615 000,00	807 500,00	17	1 700 000,00	1 615 000,00	807 500,00
BEANANA	60	6 000 000,00	5 700 000,00	2 850 000,00	60	6 000 000,00	5 700 000,00	2 850 000,00

Source : Calcul de la Cour

Afin d'obtenir le montant du manque à gagner des Communes en matière d'Impôt Synthétique payé par les collecteurs d'or, il se trouve indispensable de présenter la part d'impôts synthétiques des Communes suivant le montant collecté émanant du centre fiscal.

**Tableau 10 : Part d'IS des Communes suivant le montant collecté par le centre fiscal (50% sur les 95% du montant collecté)**

(en Ariary)

Année d'imposition	2018		2019		2020		2021	
	Montant IS perçu (1)	Part réelle des Communes (2) = (1) * 0,95 * 0,50	Montant IS perçu (1)	Part réelle des Communes (2) = (1) * 0,95 * 0,50	Montant IS perçu (1)	Part réelle des Communes (2) = (1) * 0,95 * 0,50	Montant IS perçu (1)	Part réelle des Communes (2) = (1) * 0,95 * 0,50
MAEVATANANA I	600 000,00	285 000,00	400 000,00	190 000,00	600 000,00	285 000,00	0,00	0
MAEVATANANA II	-	0	-	-	-	-	-	0
ANTANIMBARY	-	0	260 000,00	123 500,00	300 000,00	142 500,00	-	0
ANTSIAFABOSITRA	-	0	-	0	-	0	-	0
ANDRIBA	-	0	-	0	-	0	-	0
BEANANA	-	0	-	0	-	0	-	0

Ainsi, le montant annuel des manques à gagner des Communes en matière d'IS payé par les collecteurs d'or se résume dans les tableaux qui suivent :

**Tableau 11 : Manque à gagner des Communes en matière d'IS payé par les collecteurs en 2018 et 2019**

(en Ariary)

Année	2018			2019		
	Part approximative (1)	Part réelle des communes (2)	Manque à gagner (3) = (1) - (2)	Part approximative (1)	Part réelle des communes (2)	Manque à gagner (3) = (1) - (2)
COMMUNES						
MAEVATANANA I	1 662 500,00	285 000,00	1 377 500,00	1 662 500,00	190 000,00	1 472 500,00
MAEVATANANA II	-	-	-	-	-	-
ANTANIMBARY	3 135 000,00	0	3 135 000,00	3 040 000,00	123 500,00	2 916 500,00
ANTSIAFABOSITRA	4 750 000,00	0	4 750 000,00	4 750 000,00	0	4 750 000,00
ANDRIBA	475 000,00	0	475 000,00	665 000,00	0	665 000,00
BEANANA	1 900 000,00	0	1 900 000,00	2 375 000,00	0	2 375 000,00
<b>TOTAL</b>			<b>11 637 500,00</b>			<b>12 179 000,00</b>

Source : Calcul de la Cour

**Tableau 12 : Manque à gagner des Communes en matière d'IS payé par les collecteurs en 2020 et 2021**

(en Ariary)

Année	2020			2021		
	Part approximative (1)	Part réelle des communes (2)	Manque à gagner (3) = (1) - (2)	Part approximative (1)	Part réelle des communes (2)	Manque à gagner (3) = (1) - (2)
COMMUNES						
MAEVATANANA I	1 662 500,00	285 000,00	1 377 500,00	1 662 500,00	0	1 662 500,00
MAEVATANANA II	-	-	-	-	0	-
ANTANIMBARY	3 040 000,00	142 500,00	2 897 500,00	2 850 000,00	0	2 850 000,00
ANTSIAFABOSITRA	4 750 000,00	0	4 750 000,00	4 750 000,00	0	4 750 000,00
ANDRIBA	807 500,00	0	807 500,00	807 500,00	0	807 500,00
BEANANA	2 850 000,00	0	2 850 000,00	2 850 000,00	0	2 850 000,00
<b>TOTAL</b>			<b>12 682 500,00</b>			<b>12 920 000,00</b>

Source : Calcul de la Cour

Il en résulte que le montant total des manques à gagner pour les cinq Communes est estimé à 49 419 000,00 Ariary de 2018 à 2021.

**De tout ce qui précède, la Cour recommande aux autorités communales de :**

- procéder au recensement régulier des collecteurs d'or et d'exiger les pièces nécessaires pour acquérir la qualité de collecteur ;
- prendre des mesures à l'encontre des collecteurs défectueux voire réticents ;
- collaborer avec l'ANOR, la Police des mines, et ce, afin de faciliter le contrôle des collecteurs ;
- renforcer la collaboration avec le Centre fiscal en adoptant une stratégie bien définie non seulement en matière de paiement d'IS mais également de formalisation des activités des collecteurs.



#### **1.1.2.4. Non-effectivité de la collecte des ristournes issues de la commercialisation d'or**

Conformément aux dispositions du Code minier, les ristournes minières doivent profiter aux Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) où les substances ont été extraites.

Le prélèvement est de 2% de la valeur de la première vente dont 0,60% en redevance minière et 1,40% en ristourne minière. En ce qui concerne cette dernière, elle est répartie entre les budgets des Collectivités, selon les taux fixés à cet effet : 60% pour la Commune ; 30% pour la Région et 10% pour la Province<sup>21</sup>. Toutefois, en 2020, ce taux de répartition a été modifié par le Décret n°2020-1000 du 20 août 2020 modifiant certaines dispositions du Décret modifié n°2006-910 du 19 décembre 2006 fixant les modalités d'application de la Loi modifiée n°99-022 du 19 août 1999 portant Code Minier en 60% pour la Commune, 39% pour la Région et 01% pour la Province.

La collecte des ristournes minières issues de la commercialisation de l'or peut se faire de deux manières : soit au moment de la déclaration au niveau des Communes, soit au niveau central, c'est-à-dire au moment de la déclaration effectuée par les exportateurs auprès du guichet unique de la Direction Générale des Mines (DGM).

##### **a. Faible collecte des ristournes issues des produits aurifères par les Communes**

Les collecteurs doivent payer des redevances et ristournes par rapport à la quantité d'or collectée et les ristournes sont à payer auprès du Secrétaire Trésorier Comptable de la Commune, conformément aux dispositions combinées des articles 82 et 117 du Code minier, 32 du décret n°2015-1035 du 30 juin 2015 fixant le régime de l'or.

Or, il a été constaté que seule la Commune urbaine de Maevatanàna I et la Commune rurale d'Antanimbary collectent les ristournes auprès des collecteurs, bien que les réalisations restent faibles.

Pour la Commune urbaine de Maevatanàna I, le taux appliqué pour le calcul des ristournes à collecter est de 1,4%. A cet effet, le tableau ci-après montre la situation de la réalisation de 2018 à 2020 :

**Tableau 13 : Comparaison des réalisations en matière de collecte de ristournes par rapport aux prévisions**

(en Ariary)

<i>Rubriques</i>	<i>Prévision (1)</i>	<i>Réalisation (2)</i>	<i>% réalisation par rapport à la prévision (3)= (2)/ (1)*100</i>
2018	5 000 000,00	1 809 183,60	<b>36,18%</b>
2019	10 000 000,00	1 617 310,80	<b>16,17%</b>
2020	14 000 000,00	1 617 310,80	<b>11,55%</b>

Sources : Comptes administratifs de la Commune Urbaine de Maevatanàna 2018- 2020

Au vu de ce tableau, on peut déduire que le taux de réalisation de collecte des ristournes minières a diminué de 68% de 2018 à 2020 avec un taux moyen de réalisation de 21,30% pendant cette période. En effet, le taux était de 36,18% en 2018, 16,17% en 2019 et de 11,55% en 2020.

<sup>21</sup> Article 119 du Code minier

Quant à la Commune rurale d'Antanimbary, le taux de 1,4% dicté par les textes en vigueur n'est pas respecté en sorte que certains collecteurs payent mais avec un montant symbolique de 5 000 ou 10 000 Ariary.

Les causes de cette situation sont multiples. La collecte des ristournes est basée sur le système déclaratif, ce qui fait que la déclaration dépend du bon vouloir des collecteurs rendant ainsi difficile le contrôle par les Communes et favorisant le risque de déclarations non fiables. De plus, aucune sanction n'est prévue à l'encontre des collecteurs défaillants. Par ailleurs, la prédominance des collecteurs informels rend difficile le recensement. Citons entre autres le cas de la Commune urbaine de Maevatanàna I où seulement 7 collecteurs formels ont été recensés pour l'exercice 2020.

Cette situation est accentuée par l'absence de politique communale bien définie portant formalisation des collecteurs, y compris le système de contrôle, sans parler de la méconnaissance par les Communes de la réglementation en matière de collecte de ristournes issues du secteur aurifère.

L'absence et/ou la faiblesse des réalisations des ristournes minières a un impact non négligeable sur les revenus des Communes.

A titre d'illustration, la quantité d'or collectée estimée par les Communes se différencie largement de celle déclarée par les collecteurs. L'entretien réalisé auprès des responsables de la Commune urbaine de Maevatanàna I révèle que la quantité d'or collectée par un collecteur est estimée à 20 grammes par mois. Contrairement à la déclaration des collecteurs dans le cahier de registre, où la plupart ne déclarent que 3 grammes par mois. En outre, le document est caractérisé par une similitude entre les quantités déclarées d'un collecteur à l'autre, ce qui permet de conclure à la présence de déclarations non fiables.

Quant aux Communes ne collectant pas de ristournes, le défaut de déclaration est dû à la réticence des collecteurs à respecter les réglementations en vigueur portant paiement des redevances et des ristournes.

Le même risque de manque à gagner dans la caisse des Communes reste toujours la principale conséquence de cette défaillance. En effet, en tenant compte du nombre de collecteurs approximatifs déclaré par les Communes, en prenant comme référence le prix annoncé de 160 000,00 Ariary le gramme dans la Commune possédant la plus grande commerce d'or de la région et un minimum de déclaration de 20 grammes par mois par collecteur, soit environ 240 grammes par an, les Communes devraient collecter, comme ristournes, les montants suivants, rien que pour l'exercice 2020 :

**Tableau 14 : Estimation des parts potentiels des Communes en matière de ristournes en 2020**

(en Ariary)

Communes	Nombre approximatif de collecteurs (1)	Prix d'1 g (2)	Quantité minimum en un an (en g) (3)	Taux 1,4% (4)	Ristournes collectées par les Communes (5) = (1) *(2) *(3) *(4)	Part des communes (60%) (6) = (5)*0,6
MAEVATANANA I	35	160 000,00	240	0,014	18 816 000,00	11 289 600,00
ANTANIMBARY	64	160 000,00	240	0,014	34 406 400,00	20 643 840,00
ANTSIAFABOSITRA	100	160 000,00	240	0,014	53 760 000,00	32 256 000,00
ANDRIBA	17	160 000,00	240	0,014	9 139 200,00	5 483 520,00
BEANANA	60	160 000,00	240	0,014	32 256 000,00	19 353 600,00

*Sources* : Fiches d'entretien (nombre approximatif de collecteurs, quantité d'or approximatif), Base de calcul de ristournes payées au niveau de la Commune de Maevatanàna I

En ce qui concerne la Commune urbaine de Maevatanàna I, le tableau ci-après présente une estimation des pertes potentielles suivant les réalisations enregistrées dans le Compte administratif 2020 :

**Tableau 15 : Comparaison des ristournes collectées réellement et ristournes potentielles en 2020 pour la Commune urbaine de Maevatanàna I**

Libellés	Montant (en Ariary)
Ristournes collectées enregistrées dans le Compte Administratif 2020	1 617 310,80
Part des communes (60%)	11 289 600,00
<b>Manque à gagner</b>	<b>9 672 289,20</b>

*Sources : Compte Administratif 2020, Calcul de la Cour*

Le manque à gagner de la Commune est donc estimé à 9 672 289,20 Ariary pour l'exercice 2020.

*La DGM a expliqué dans sa réponse en date du 14 octobre 2022 que « l'arrêté interministériel n°21985/2007 du 20 décembre 2007 fixant les modalités de recouvrement des redevances et ristournes minières (...) est en vigueur, (...). Toutefois, des contraintes d'ordre techniques et sécuritaire ont empêché l'application de ce texte. Ainsi, l'Arrêté interministériel 14421/2008 du 03 juillet 2008 fixant les modalités de recouvrement à titre transitoire des redevances et ristournes sur les substances minières destinées à l'exportation a été adopté afin que tous les produits miniers destinés à l'exportation puissent faire l'objet de paiement de redevances et ristournes minières ».*

La Cour insiste sur l'importance de la vulgarisation de tous les textes en matière de paiement des ristournes minières.

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

- **au Ministère chargé des mines de :**
  - **vulgariser les textes en matière de paiement des ristournes minières et de porter à la connaissance des Communes et des collecteurs l'utilité présentée par le paiement des ristournes ;**
  - **sensibiliser les collecteurs à faire une déclaration et en prévoir des mesures persuasives ;**
  - **promouvoir les activités des comptoirs de l'or tout en appliquant l'article 39 du décret n°2015-1035 du 30 juin 2015 fixant le régime de l'or.**
- **aux autorités communales de :**
  - **sensibiliser les collecteurs à faire des déclarations et à s'acquitter des redevances et ristournes minières dans la Commune de leur ressort et en prévoir des mesures persuasives ;**
  - **chercher avec les collecteurs des dispositifs adéquats permettant de contourner les problèmes d'insécurité liés à la déclaration.**

**b. Faible ristourne collectée au niveau central revenant à certaines Communes productrices d'or**

Comme il a été évoqué ci-dessus, lorsque les ristournes minières n'ont pas été collectées au niveau des Communes, une possibilité de collecte peut intervenir au niveau central et ces ristournes doivent toujours être au bénéfice des Communes, lieux d'extraction.

En effet, avant toute exportation des produits, l'existence de la quittance de paiement des redevances et ristournes minières est obligatoire<sup>22</sup>. De ce fait, si les dossiers présentés pour exportation ne contiennent pas cette quittance, les déclarants doivent payer lesdites recettes au niveau central. D'où la mise en place d'un Guichet Unique chargé d'instruire tous les dossiers d'exportation des produits aurifères suivant l'arrêté n°12506/2003 du 11 août 2000 portant création d'un Guichet Unique d'exportation, à titre commercial, des pierres précieuses, pierres fines, métaux précieux ainsi que des bijoux.

Ainsi, des procédures ont été instituées par l'arrêté interministériel n°14421/2008 du 03 juillet 2008 fixant les modalités de recouvrement à titre transitoire des redevances et ristournes sur les substances minières destinées à l'exportation pour le recouvrement des redevances et ristournes avant exportation. De ce fait, toute opération d'exportation de substances minières est soumise à une vérification préalable du paiement des redevances et ristournes correspondant aux substances à exporter. Le paiement se fait au niveau d'un guichet d'une Trésorerie Générale ou Principale laquelle délivre une quittance réglementaire justifiant le paiement<sup>23</sup>.

Pourtant, les données collectées auprès de la Recette Générale d'Antananarivo (RGA) ont permis de constater que même au niveau central, certaines Communes ne bénéficient pas de ristournes issues de la commercialisation de l'or chaque année ou que si elles en bénéficient, les montants transférés sont très faibles. A titre d'illustration, ci-après un tableau récapitulatif des montants des ristournes transférées aux six (06) Communes de 2019 à 2021 :

**Tableau 16 : Montant des ristournes transférées aux Communes de 2019 à 2021**

(En Ariary)

Rubriques	2019	2020	2021	TOTAL	%
Maevatanàna I	-	-	-	-	0,00%
Maevatanàna II	53 376 019,20	20 432 986,56	-	73 809 005,76	3,46%
Antanimbary	1 169 930 979,00	241 474 251,06	282 312 823,80	1 693 718 053,86	79,43%
Antsiafabositra	30 811 536,00	296 000 792,64	13 558 209,00	340 370 537,64	15,96%
Andriba	-	23 723 143,92	-	23 723 143,92	1,11%
Beanana	622 918,62	-	-	622 918,62	0,03%
<b>TOTAL</b>	<b>1 254 741 452,82</b>	<b>581 631 174,18</b>	<b>295 871 032,80</b>	<b>2 132 243 659,80</b>	<b>100,00%</b>

Source : Recette Générale d'Antananarivo

Au vu de ce tableau, de 2019 à 2021, un montant total de 2 132 243 659,80 Ariary a été transféré aux cinq (05) Communes dont :

- 79% envoyés à la Commune rurale d'Antanimbary, soit 1 693 718 053,86 Ariary ;
- 15% à la Commune rurale d'Antsiafabositra, soit 340 370 537,64 Ariary ;
- 3% à la Commune rurale de Maevatanàna II, soit 73 809 005,76 ;
- Les deux Communes (Andriba et Beanana) représentent au total 1,14% des transferts, soit respectivement 23 723 143,92 Ariary et 622 918,62 Ariary ;
- Pour la Commune urbaine de Maevatanàna I, aucun transfert de la part de la RGA n'a été effectué durant ces trois dernières années.

<sup>22</sup>Article 78 alinéa 3 du Décret sur le Régime de l'or : Toutes opérations minières en aval de la collecte ne peuvent se faire sans la présentation de la quittance de paiement des redevances minières. Le cas échéant, le taux des redevances minières sera calculé au prix à la première vente de l'opération en cours.

<sup>23</sup> Articles 2 et 3 de l'arrêté n°14421/2008 du 03 juillet 2008 fixant les modalités de recouvrement à titre transitoire des redevances et ristournes sur les substances minières destinées à l'exportation.

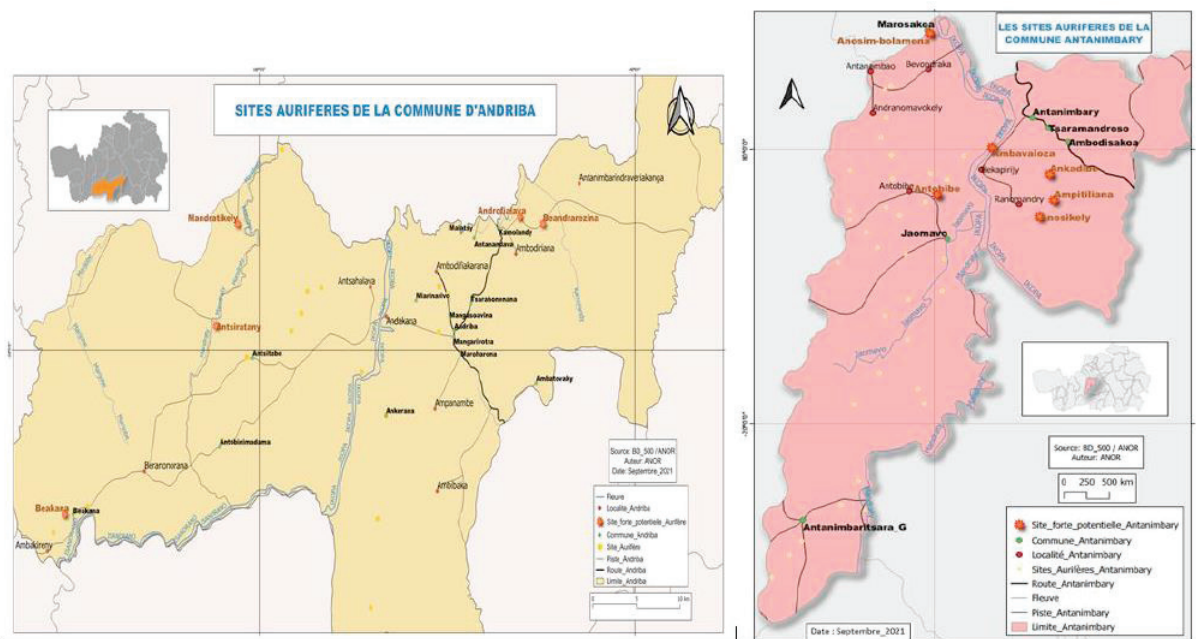
Bien que cinq (05) Communes sur six aient bénéficié de transferts de ristournes émanant du Trésor de 2019 à 2021, ces transferts ne sont pas systématiques chaque année.

En effet, seules les Communes d'Antanimbary et d'Antsiafabositra ont bénéficié de ristournes issues des produits aurifères de 2019 à 2021. Par contre, aucun transfert n'a été effectué en faveur de la Commune de Beanana en 2020 et 2021, si elle a reçu les 622 918,62 Ariary de part de ristournes en 2019. De même, la Commune d'Andriba n'a bénéficié d'une part de ristournes qu'en 2020 et celle de Maevatanàna II qu'en 2019 et 2020.

En outre, le montant des ristournes transférées laisse supposer que la Commune d'Antanimbary est la plus productrice d'or parmi ces six Communes. En effet, l'importance du montant de ces transferts justifie que ladite Commune a été déclarée comme origine de la majorité des produits aurifères destinés à l'exportation. Or, chacune des six Communes possède des sites exploités par de nombreux orpailleurs<sup>24</sup>, si l'on ne considère qu'en 2020, la Commune de Maevatanàna I comptait approximativement 1900 orpailleurs et la Commune de Beanana enregistrait 919 orpailleurs.

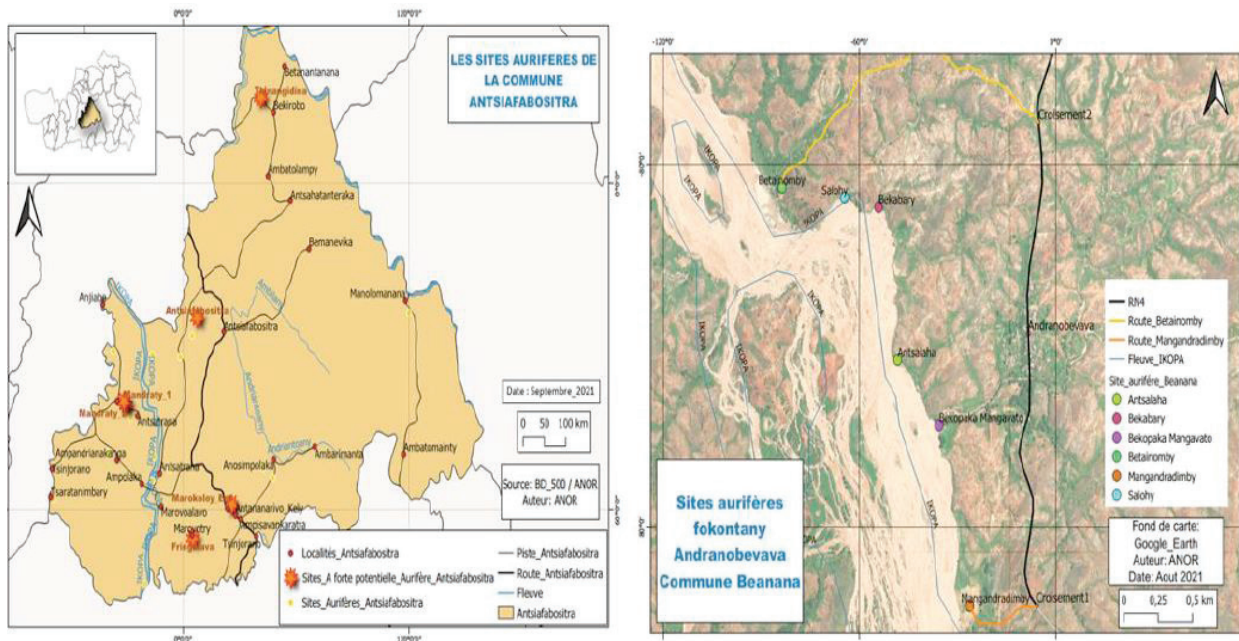
De plus, au vu des cartes présentant les sites aurifères existantes et potentielles de quatre Communes (présentées ci-dessous), celles de Beanana, d'Andriba et d'Antsiafabositra sont aussi riches en sites aurifères que celle d'Antanimbary.

**Figure 3 : Sites aurifères des Communes d'Andriba et d'Antanimbary**



<sup>24</sup> Tableau n°2 : Statistique des orpailleurs formels et informels approximatifs

**Figure 4- Sites aurifères des Communes d'Antsiabafositra et de Beanana**



*Sources : Rapport d'activités 2021 – ANOR Maevatanàna*

La principale cause de cette situation est la déclaration faite par les exportateurs au moment de la présentation des documents d'exportation. En effet, la majorité inscrit comme origine des produits la Commune d'Antanimbary et de ce fait, celle-ci bénéficie des ristournes à inscrire dans l'état de répartition. La DGM et le Guichet Unique ne font aucun contrôle sur l'origine des produits mais se fient aux informations inscrites par les exportateurs.

De surcroît, tous les produits aurifères ne font pas en général l'objet d'exportation dans la mesure où certains produits sont écoulés sur le marché local à des fins personnelles, notamment leur transformation en bijoux ou autres. En tout cas, ces produits échappent au paiement de redevances et ristournes. Et ce, sans parler de l'absence des dispositions relatives au paiement des redevances et ristournes par les bijoutiers.

Une autre cause provient du fait que le prix de l'or est plus élevé à Antanimbary que dans les autres Communes d'extraction. Ainsi, la plupart des transactions entre orpailleurs et collecteurs y sont effectuées car les orpailleurs se trouvant dans les autres Communes d'extraction s'y déplacent pour vendre leurs produits.

Une autre raison qui peut également être évoquée est que la Commune ignore les procédures à suivre pour pouvoir jouir de son droit aux ristournes minières, notamment celles qui sont recouvrées au niveau central.

Par conséquent, une perte chronique et cuisante des ristournes, en tant que recette potentielle, est subie par les Communes d'extraction, contribuant à une faiblesse de leur capacité budgétaire. Ces dernières pourraient également être démotivées à effectuer le suivi du secteur en l'absence d'effet économique palpable.

A titre d'exemple, pour la Commune de Beanana qui détient un registre des déclarations de productions des orpailleurs, en 2021, les déclarations de production faites par 69 orpailleurs dans la Commune étaient au total de 1238 grammes. En considérant que ces quantités ont toutes été vendues à des collecteurs à un prix unitaire de 160 000 Ariary et que ces collecteurs

ont fait des déclarations, ci-après un tableau présentant les ristournes potentielles qui devraient revenir à la Commune :

**Tableau 17 : Estimation des ristournes potentielles revenant à la Commune de Beanana**

Libellées	Valeur en Ariary
Quantités d'or en gramme (1)	1238
Prix d'1 g en Ariary (2)	160 000,00
Valeur en Ariary (3)	198 080 000,00
Taux 1,4% (4)	0,014
Ristournes collectées par les Communes (5) = (1) *(2) *(3) *(4)	2 773 120,00
Part des communes en Ariary (60%) (6) = (5)*0,6	1 663 872,00

*Source : Calcul de la Cour*

Il découle de ce tableau que même en considérant des quantités d'or déclarées revues à la baisse, la part de ristournes devant revenir à la Commune est largement supérieure à celles effectivement transférées à son niveau (622 918,62 Ariary).

**La Cour recommande :**

- *au Ministère chargé des mines de promouvoir les activités des comptoirs de l'or dans chaque Commune afin que toutes les transactions s'effectuent à l'intérieur même de la Commune d'extraction ;*
- *à l'ANOR d'inciter les collecteurs à déclarer au niveau du Guichet Unique la véritable Commune d'origine des produits aurifères.*

**c. Non-maitrise des statistiques d'exportation d'or**

Parmi les résultats attendus de la Politique générale de l'Etat en matière de mines à Madagascar suivant le décret n°2015-996 du 23 juin 2015 se trouve la « *Mise à disposition de données statistiques fiables sur la mine artisanale et la filière or* ».

Le décret sur l'ANOR dispose en son article 3 que l'agence :« *est chargé notamment des fonctions suivantes : (...) Gérer, valoriser et diffuser les informations concernant la filière or (Base de données) et de publier les statistiques relatives à la filière or* ». Ainsi, toutes les informations ou statistiques sur la filière aurifère devrait être envoyées et disponibles au niveau de l'ANOR.

Pourtant, les statistiques disponibles collectées auprès de différents acteurs du secteur diffèrent suivant leurs sources.

A titre d'illustration, la consolidation des données obtenues, sur le plan national, a permis de relever des écarts entre les différentes déclarations d'exportation faites par Madagascar et les pays étrangers. Ces écarts sont récapitulés dans le tableau suivant :

**Tableau 18 : Comparaison des quantités d'or exportées au niveau national de 2018 à 2021**

(en kilogramme)

Année	Quantités exportées par Madagascar selon la Douane (1)	Quantités exportées par Madagascar selon site web des Nations Unies	Quantités importées de Madagascar selon site web des Nations Unies (2)	Quantités importées de Madagascar selon site wits.worldbank.org	Ecart (3 = 2-1)	Quantités déclarées par ANOR (4)	Ecart(5) = 4-1	Quantités inscrites dans le rapport ITIE (6)
2018	3 058,53	3 013,00	3 393,00	3394.13	334,47	3 051,00	-7,53	-
2019	2 422,78	2 094,00	3 291,00	3291.29	868,22	2 423,00	0,22	2 423,00
2020	1 911,63	1 529,00	2 779,00	2779.73	867,37	1 938,00	26,37	1 778,83
2021	-	-	2 490,00	0.02	2 490,00	-	-	-

Sources : DGD, Site web UN Comtrade Database, wits.worldbank.org, données ANOR, rapport EITI 2019 et 2020

Au vu de ce tableau :

- les quantités importées de Madagascar déclarées par les autres pays sont supérieures aux quantités exportées déclarées par la Douane malagasy ;
- les quantités exportées par Madagascar déclarées par l'ANOR sont inférieures en 2018 et supérieures en 2019 et 2020 par rapport à celles déclarées par la Douane malagasy ;
- les statistiques miroirs provenant de deux sources différentes relatives à l'exportation sont à peu près les mêmes :
- pour l'année 2020, les quantités mentionnées dans le rapport ITIE 2019-2020, ayant comme source l'ANOR, présentent des discordances avec les données obtenues auprès de l'ANOR.

Ainsi, de 2018 à 2021, l'écart s'élève à un total de 4560,06 kg, soit 4 560 060 g équivalent à 779 770 260 000 ariary.<sup>25</sup> Le manque à gagner en redevances, pour l'Etat, est de 4 678 621 560 ariary, et en ristournes, pour les Collectivités Territoriales Décentralisées, de 10 916 783 640 ariary dont 6 550 070 184 ariary pour les Communes.

Par ailleurs, des écarts sont également constatés pour les quantités d'or exportées en provenance du District de Maevatanàna. En effet, le tableau ci-après démontre des écarts entre les données de l'ANOR et celles de la DGM :

**Tableau 19 : Comparaison des quantités d'or exportées au niveau de 04 Communes du District de Maevatanàna de 2019 à 2020**

(En gramme)

Communes	2019		Ecart (3 = 1 - 2)	2020		Ecart (6 = 4-5)
	Quantités d'or exportées déclarées par ANOR (1)	Quantités d'or exportées suivant déclaration faite auprès de la DGM (2)		Quantités d'or exportées déclarées par ANOR (4)	Quantités d'or exportées suivant déclaration faite auprès de la DGM (5)	
Maevatanàna	1 484 467,00	0	1 484 467,00	29 378,00	29 378,00	0.00
Antsiafabositra	463 606,00	0	463 606,00	398 357,00	393 133,00	5 224,00
Andriba	0	0	-	34 108,50	29 014,50	5 094,00
Antanimbary	0	1 837 678,00	- 1 837 678,00	389 258,00	274 818,00	114 440,00
<b>TOTAL</b>	<b>1 948 073,00</b>	<b>1 837 678,00</b>	<b>110 395,00</b>	<b>851 101,50</b>	<b>726 343,50</b>	<b>124 758,00</b>

Sources : ANOR Maevatanàna, DGM

<sup>25</sup>Base de calcul : prix d'1 g = 45 USD (sources : DGM) et en considérant le cours de change de 1 USD = 3800 ariary



En ce qui concerne l'année 2019, l'ANOR régionale a enregistré 1 484 467 grammes d'or exportées en provenance de Maevatanàna alors qu'aucune déclaration n'a été faite au niveau de la DGM ; même situation pour Antsiafabositra avec 463 606 grammes selon l'ANOR.

Une des explications de cette situation dans ces deux Communes pourrait être le fait qu'une déclaration d'exportation effectuée par un exportateur concerne plusieurs Communes sans distinction des quantités.

Par contre, pour Antanimbary, aucune quantité d'or exportée n'a été inscrite par l'ANOR alors que la DGM a enregistré 1 837 678 grammes.

Pour l'exercice 2020, un écart de 124 758 grammes a été trouvé entre les quantités d'or exportées. Pour les Communes d'Antsiafabositra, d'Andriba et d'Antanimbary, les quantités déclarées au niveau de la DGM sont inférieures aux quantités d'or déclarées par l'ANOR. Pour Maevatanàna, l'on observe que les statistiques sont identiques.

Ainsi, rien que pour l'année 2020, avec l'hypothèse que le prix d'un gramme d'or est de 171 000,00 Ariary comme calculé ci-dessus, cet écart équivaut à 21 333 618 000 Ariary.

Il est à faire observer que les données émanant de l'ANOR régionale sont obtenues auprès du Guichet Unique de la DGM alors que les données des deux entités sont divergentes entre elles. Ainsi, les données relatives aux quantités d'or exportées ne se concordent pas.

Par conséquent, la situation engendre un risque d'exportation illicite étant donné la non-traçabilité de la commercialisation de l'or.

A titre d'illustration, des documents collectés auprès de la Direction Générale des Douanes (DGD) révèlent l'importance des trafics illicites d'or pendant la période sous revue telle que le montre le tableau ci-après :

**Tableau 20 : Statistiques d'affaires de trafics illicites d'or interceptés par la Douane Malagasy de 2018 à 2021**

DATE	PARTANCE/DESTINATION	Quantité (en gramme)	FORME	INFRACTION	TRAITEMENT
<b>2018</b>					
16.04.18	IVATO/NAIROBI/MUMBABI	90	Bijoux Bracelet en or sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission - Transaction
02.08.18	IVATO/NAIROBI/MUMBABI	250	Bijoux Bracelet en or sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission - Transaction
09.12.18	IVATO/NAIROBI/MUMBABI	80	Bijoux Bracelet en or sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission - Transaction
17.05.18	IVATO/NAIROBI/MUMBABI	65	Bijoux Bracelet en or sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission - Transaction
<b>2019</b>					
17.01.19	IVATO/MAURICE	25 500	Or	Exportation illicite d'or (interceptés par Douane mauricienne 10.01.19°)	PV de saisie et assignation TPI
10.09.19	IVATO/MUMBABI	475	Bijoux Collier et bracelet sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
<b>2020</b>					
07.02.20	IVATO/MAURICE	530	Bijoux Collier et bracelet sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission - Transaction
07.02.20	IVATO/MAURICE	530	Bijoux Colliers cachés sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission - Transaction
07.02.20	IVATO/MAURICE	495	2 Bracelets massifs non poinçonnés	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission - Transaction
03.03.20	IVATO/MAURICE	390	257 Lamelles d'or dans des bibelots	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
20.11.20	IVATO/DUBAI	15 245	Lamelles d'Or	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
<b>2021</b>					
06.01.21	DE NOSY BE	3 600	Lingots d'or	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
07.01.21	IVATO/TOLIARA/ JOHANNESBURG	73 499	Lingots d'or Intercepté par la Brigade Sud-africaine, par avion	Contrebande par aéronef d'or	PV de saisie et assignation TPI
17.01.21	DE NOSY BE	291	Or	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
04.03.21	IVATO/DUBAI	191,63	Deux bâtonnets d'Or	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
14.05.21	IVATO/ADDIS ABEBA	5	Or-sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission - Transaction
24.06.21	IVATO/FRANCE/LIBAN	555	Collier et bagues en or massif sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
25.10.21	NOSY BE/SEYCHELLES	23 500	Intercepté par Services de renseignements seychellois, par bateau	Exportation illicite d'or	PV de saisie et assignation TPI
<b>TOTAL</b>		<b>145 290,63</b>			

Source : Direction Générale des Douanes

Il découle de ce tableau que :

- de 2018 à 2021, 18 affaires de tentatives d'exportation illicite d'or, ou d'exportation en contrebande d'or ont fait l'objet de saisie par les services des douanes malagasy, dont quatre (04) en 2018, deux (02) en 2019, cinq (05) en 2020 et sept (07) en 2021. Il sied de rappeler que toute activité relative à l'exportation de l'or est suspendue suite au Conseil des Ministres du 23 septembre 2020 ;
- au total, la quantité d'or ayant fait l'objet de ces infractions est de 145 290,63 grammes d'une valeur de 6 538 078,35 dollars si le gramme est estimé à 45 dollars, soit 23 537 082 060 Ariary. A noter que le montant de 45 dollars est pris dans la plupart des procès-verbaux de saisie ou des soumissions de transaction de la douane ;
- quinze (15) parmi ces affaires ont été qualifiées par la douane de tentative d'exportation illicite d'or et trois (03) sont qualifiées d'exportation illicite ou contrebande d'or ;
- l'or faisant l'objet de trafic est souvent sous forme de bijoux sommairement travaillés et non poinçonnés, de lamelles, de bâtonnets ou de lingots. Le trafic est dans la plupart des cas intercepté au niveau de l'aéroport d'Ivato, ou de Nosy Be. Les trafiquants cachent l'or dans des bibelots ou dans leurs bagages à main. Les gros trafics s'opèrent par bateau ou par avion. Ces derniers sont interceptés avec la collaboration des douanes étrangères ;
- les villes de destination ou de transaction des trafics sont, d'après les documents reçus de la Douane, Mumbai, Dubai, Addis Abeba, Maurice, Nairobi, Seychelles.

Ces constats permettent de conclure que les trafics illicites des métaux précieux tels que l'or sont nombreux, surtout après la décision de suspension de l'exportation de l'or. L'on est tenté d'imaginer la quantité d'or sorti du pays si celle interceptée par les autorités s'élève à 145 kilogrammes en trois ans.

En outre, un manque à gagner en matière de redevances et ristournes pourrait également être engendré par la situation. A titre d'illustration pour le cas de la Commune d'Antanimbary, où l'on a constaté un écart de 114 440 grammes pour 2020, des ristournes équivalentes à cette quantité auraient dû revenir à la Commune. A cet effet, ci-après un tableau présentant cette hypothèse en considérant toujours le prix de 171 000,00 Ariary par gramme :

**Tableau 21 : Hypothèse de calcul des ristournes non perçues pour la Commune d'Antanimbary**

Libellés	Valeur
Quantités (en gramme)	114 440
Prix unitaire (en Ariary)	171 000,00
Valeur totale (en Ariary)	19 569 240 000,00
Ristournes totales en Ariary (1,4% de la valeur)	273 969 360,00
Part Commune en Ariary (60%)	164 381 616,00

*Source : Calcul de la Cour*

Les ristournes potentielles non perçues par la Commune d'Antanimbary sont donc estimées à 164 381 616,00 Ariary.

*Face aux exportations illicites, dans sa lettre en date du 14 octobre 2022, la DGM propose la nécessité de responsabiliser les agents chargés de la sécurisation des frontières et les agents de la douane, de renforcer les dispositifs de sécurité et de contrôle dans tous les aéroports, étant donné que la Police minière n'est pas autorisée à agir au niveau des frontières et dans les zones sous douane à cause des réglementations en vigueur.*

Compte tenu de l'importance des exportations illicites constatées, la Cour approuve cette proposition.

***De tout ce qui précède, il est recommandé :***

- ***au Ministère chargé des mines et à l'ANOR de :***
  - ***renforcer leur collaboration afin d'assurer le suivi de la commercialisation de l'or ;***
  - ***renforcer la collaboration avec les autres acteurs notamment la Direction Générale des Douanes ;***
- ***à l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'endiguer les exportations illicites entre autres la responsabilisation des agents chargés de la sécurisation des frontières et les agents de la douane, le renforcement des dispositifs de sécurité et de contrôle dans tous les aéroports.***

***A travers l'objectif spécifique n°2, il a été constaté que le processus de suivi de la commercialisation des produits aurifères n'est pas conforme aux dispositions prévues par la législation et la réglementation en vigueur. Les autorités locales et centrales n'arrivent pas à maîtriser les quantités d'or collectées. Il s'ensuit la non maîtrise des statistiques ainsi que des manques à gagner en matière de revenus. En un mot, la traçabilité du circuit de la commercialisation de l'or fait défaut.***

### **1.1.3. OBSERVATIONS GENERALES SUR LA REGLEMENTATION**

Au vu des lois et règlements ainsi que des procédures qui régissent les activités d'orpaillage, des incohérences ont été relevées. Celles-ci concernent notamment :

#### **1.1.3.1. Incohérence des textes sur le taux de répartition des ristournes minières**

- L'article 119 nouveau du Code Minier dispose que « *Les recettes des ristournes sont réparties (...) selon les taux suivants : pour la Commune : 60% - pour la Région : 30% - pour la Province Autonome : 10%* ». Ces taux de répartition ont été repris par l'article 294 du Décret n°2006-910 du 19 décembre 2006 fixant les modalités d'application de la loi modifiée n°99-022 du 19 août 1999 portant Code Minier et l'article 197 de la loi n°2014-020 du 20 août 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.

En 2020, une modification a été effectuée par le Décret n°2020-1000 du 20 août 2020 modifiant certaines dispositions du décret modifié n°2006-910 précitée et dont la répartition est la suivante : 1% pour la Province, 39% pour la Région et 60% pour la Commune.

De même, un autre décret a été pris : le décret n°2022-293 du 09 mars 2022 portant affectation provisoire des ressources financières des provinces aux Communes et aux Régions a réaffecté aux régions et aux Communes les parts revenant aux Provinces. Suivant l'article 7 de ce nouveau décret : « *la part de 10% sur le produit de ristourne minière au profit de la province, prévue par l'article 197 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 susvisée, est répartie comme suit : 7% au profit de la Commune ; 3% au profit de la Région* ». Qu'ainsi, les nouveaux taux de répartition des produits de ristourne minière sont de 67% pour la Commune et 33% pour la Région.

Il s'ensuit que la nouvelle répartition des taux des ristournes minières inscrite dans le décret n°2022-293 précité a été élaborée sur la base des répartitions émises initialement par le Code minier, son décret d'application et la loi n°2014-020 du 20 août 2014 sur les ressources des CTD. Cette nouvelle répartition n'a pas pris en compte celles émises par le décret n°2020-1000 susmentionné lequel a, cependant, été appliqué depuis son entrée en vigueur.

En effet, il s'avère que le décret n°2022-293 du 09 mars 2022 a été pris sur proposition du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation tandis que le décret n°2020-1000 du 20 août 2020 a été pris sur proposition du Ministre chargé des Mines.

Qu'ainsi, les textes adoptés au niveau central en matière de taux de répartition des ristournes minières présentent des incohérences et qu'il n'y a pas de synergie entre les autorités concernées. Cette situation entraîne des irrégularités puisqu'il a été relevé, en outre, que les prescriptions du décret n°2020-1000 sur les taux de répartition des ristournes minières ne sont pas conformes aux prescriptions des textes législatifs en vigueur tels que le Code minier et la loi n°2014-020 précitée.

### **1.1.3.2. Ambiguïté sur la catégorie de collecteur redevable**

En matière de paiement de la redevance minière, le Code minier dispose en son article 82 que : « (...) *les collecteurs sont redevables de la redevance minière sur les quantités d'or collectées* ». De même, l'article 32 du décret sur le régime de l'or dispose que : « *Les collecteurs agréés sont redevables sur les quantités d'or collecté (...)* ».

Or, l'article 78 du décret sur le régime de l'or précise que « *Les redevances minières seront perçues auprès des collecteurs de catégorie 2 c'est à dire au niveau de la Commune du ressort. (...)* ».

Il est à noter que ce même décret distingue deux types de collecteurs dont celui de catégorie 1 qui est un Collecteur résidant dans le Fokontany du lieu d'orpaillage, et le Collecteur de catégorie 2 qui est autorisé à opérer dans la Commune définie par sa carte<sup>26</sup>.

Les dispositions ci-dessus citées prêtent à confusion dans la mesure où les deux premières parlent de collecteurs sans distinction de catégorie tandis que la troisième précise que ce sont les collecteurs de catégorie 2 qui sont redevables.

Il ressort de cette confusion que dans la pratique, ce sont les collecteurs de catégorie 1 qui paient les ristournes auprès des Communes et que ces dernières ne s'enquèrent pas des ristournes auprès des collecteurs de catégorie 2.

### **1.1.3.3. Dissemblance sur la périodicité de communication des listes d'orpailleurs à l'ANOR**

Selon l'article 70 du Code minier, « (...) *L'autorité chargée de l'octroi de l'autorisation d'orpaillage adresse, chaque trimestre, une liste des orpailleurs en activité dans sa circonscription au bureau local de l'Agence de l'Or ou, à défaut, au bureau du Cadastre Minier. Le cas échéant, ce dernier transmet ladite liste au bureau central de l'Agence de l'Or* ».

A la suite de la création de l'ANOR en 2015 suivant le décret n°2015-663 du 14 avril 2015 portant création et fixant le statut de l'Agence Nationale de l'OR (ANOR), divers textes d'application ont été élaborés notamment le décret n° 2015-1035 du 30 juin 2015 fixant le régime de l'or ainsi que l'arrêté n°1453/2016 du 20 janvier 2016 définissant les matériels autorisés et le modèle des différents documents relatifs à l'orpaillage. Selon ces textes, cependant, le Maire doit transmettre à l'ANOR **tous les six (06) mois**, la liste des orpailleurs, la copie ou la souche des registres spéciaux des orpailleurs inscrits dans sa localité.<sup>27</sup>

D'ailleurs, les registres d'orpailleurs utilisés par les Communes précisent en bas de page que « *Le Registre est arrêté et signé par le Maire à la date du 30 juin et du 31 décembre de chaque année* », soit tous les semestres.

Ainsi, il est constaté que les dispositions prévues par le régime de l'or et l'arrêté susmentionné sont contraires aux dispositions prévues par le Code minier.

<sup>26</sup> Article premier du décret sur le régime de l'or.

<sup>27</sup> Article 8 du décret n°2015-1035 du 30 juin 2015 fixant le régime de l'or et article 4 de l'arrêté n°1453/2016 du 20 janvier 2016 définissant les matériels autorisés et le modèle des différents documents relatifs à l'orpaillage.

#### 1.1.3.4. Ambiguïté sur le responsable de la tenue des registres d'entrées et sorties des collecteurs

L'article 30 du décret sur le régime de l'or dispose que : « *Le collecteur agréé tient à jour : un registre des entrées et sorties (...)* ».

Or, l'arrêté n°1454/2016 du 20 janvier 2016 définissant le modèle des différents documents relatifs aux activités de collecte d'or dispose en son article 9 que : « *Les modèles du Registre d'entrées et sorties à tenir par le collecteur sont définis en en Annexe I.3 pour le collecteur catégorie 1 et dans l'Annexe 2.6 pour le collecteur catégorie 2 (...). Il est tenu au jour le jour par la Commune* ».

La question se pose sur le véritable responsable de la tenue du registre d'entrées et sorties des collecteurs.

En conséquence, le registre en question n'est jamais rempli et reste au niveau des Communes comme il a été constaté lors des descentes.

#### 1.1.3.5. Incohérence du texte sur le caractère légal et permanent de la servitude d'orpaillage et le droit du titulaire de permis minier

Le décret sur le régime de l'or a défini le couloir d'orpaillage comme « une servitude d'orpaillage légale et permanente qui s'applique de plein droit à l'égard de tout périmètre minier » alors qu'aux articles 11 à 13 du même texte, le consentement du titulaire du permis minier est requis.

#### 1.1.3.6. Caractère non obligatoire de l'existence de comptoirs de l'or dans le circuit de commercialisation

Selon la Note de présentation de l'arrêté n°1455/2015 du 20 janvier 2016, « *Dans la chaîne de la filière or, les comptoirs de l'or représentent un maillon essentiel pour la formalisation de la filière. La création des comptoirs de l'or a pour objectif de canaliser la production* ».

Ainsi, la traçabilité du circuit aurifère peut être rendue possible par la création des comptoirs de l'or dans la mesure où :

- dès leur agrément, ils doivent se présenter à la Commune<sup>28</sup> ;
- ils peuvent acheter l'or auprès des orpailleurs, des collecteurs affiliés ou non, des titulaires de permis minier, d'autres comptoirs agréés, ainsi qu'auprès de toute personne autorisée à vendre l'or ;
- ils envoient périodiquement à l'ANOR la liste des collecteurs qui leur sont affiliés<sup>29</sup> ;
- ils tiennent des registres d'entrées et de sorties d'or correspondant à chaque type d'approvisionnement en stocks d'or et visés mensuellement par le Maire de la Commune du ressort : les relevés semestriels des entrées et sorties qu'ils doivent présenter à l'ANOR et à la Direction Inter Régionale permettent de connaître les quantités, les qualités, les valeurs d'or collecté et l'identité des vendeurs ;
- ils assurent obligatoirement le paiement des redevances minières sur les quantités d'or collectées.

Toutefois, selon les textes en vigueur, la commercialisation de l'or à travers les comptoirs de l'or n'est pas obligatoire. Ainsi, l'article 83 nouveau de la loi n°2005-021 du 17 octobre 2005 portant Code minier dispose que « *Les comptoirs de l'or agréés, qui sont des personnes morales privées de droit malagasy spécialisées dans le commerce de l'or, peuvent acheter l'or auprès des orpailleurs, des collecteurs et des titulaires de permis minier sur toute l'étendue du territoire national* ». Tous les textes subséquents dont le décret portant régime de l'or ont repris ce caractère non obligatoire des comptoirs de l'or, en ces termes : « *Les orpailleurs, les collecteurs et les titulaires de permis minier peuvent vendre l'or auprès du Comptoir de l'or* » (article 37).

<sup>28</sup> Arrêté 1455 article 7

<sup>29</sup> Décret sur le régime de l'or, articles 37 à 62

La conséquence directe est que les travailleurs de l'or ne s'empressent pas de vendre leur or auprès des comptoirs, les activités de ces derniers ne sont pas bien vulgarisées. Dans les six Communes visitées, aucun responsable n'a évoqué de relation avec les comptoirs.

Il en résulte que le paiement des ristournes minières par tout vendeur d'or n'est pas canalisé et assuré, et les informations relatives aux quantités, qualités, valeurs et vendeurs de l'or en circulation dans les Communes et sur le plan national ne sont pas consolidées.

En résumé, ces incohérences dans les textes sont de nature à mettre les intervenants dans le secteur dans des situations d'ambiguïté et d'irrégularité.

*Face aux incohérences entre les dispositions en vigueur en matière d'orpaillage, la Cour recommande à l'Etat de veiller à la mise à jour et à la cohérence des textes, règlements et procédures en vigueur notamment en ce qui concerne le taux de répartition des ristournes minières, le redevable en matière de redevances issues de la commercialisation de l'or, la périodicité de la communication de la liste d'orpailleurs à l'ANOR, le responsable de la tenue des registres d'entrées et sorties des collecteurs, la redéfinition du couloir d'orpaillage, le caractère obligatoire de la commercialisation auprès des comptoirs de l'or.*

*Par rapport à l'importance et aux enjeux du secteur, il a été observé que les textes y afférents ne sont pas encore maîtrisés par l'Administration en général et l'Administration minière en particulier. Des arrêtés sont quelquefois en contradiction avec des décrets, des décrets ne sont pas cohérents entre eux et des textes d'application ne sont pas conformes au Code minier.*

*En outre, certains responsables interprètent à leur manière certaines dispositions si bien que les pratiques ne suivent pas la procédure réglementaire.*

## 1.2. UTILISATION DES RISTOURNES MINIERES ISSUES DU PROJET AMBATOVOY AU PROFIT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES A DES FINS DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET INCLUSIF : UNE PERFORMANCE INSUFFISANTE

### 1.2.1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Ambatovy reste l'un des plus grands projets miniers d'envergure dont la significativité des ristournes versées aux collectivités est importante.

Une vingtaine de communes et deux Régions (Alaotra Mangoro et Atsinanana) ont reçu près de 55 milliards d'Ariary<sup>30</sup> de ristournes en 2018 suite au versement du cumul des ristournes depuis le début de la phase d'exploitation du projet. Cette manne financière servait en grande partie au financement du développement local de ces collectivités, en effet au moins 70%<sup>31</sup> du montant total revenant à chaque collectivité devrait être affecté en investissement.

La suspension du versement de ces ristournes intervenue au mois de septembre 2020<sup>32</sup> a freiné les projets de développement réalisés par les collectivités.

Les localités retenues dans le présent audit sont les collectivités bénéficiaires du projet Ambatovy ayant la part la plus significative en ristournes, à savoir les deux Régions Alaotra Mangoro et Atsinanana, les communes rurales d'Ambohibary, d'Andasibe, d'Amboditandrroho et de Toamasina suburbaine. La période concernée par l'audit est de 2018 à 2020.

La Commune rurale de Vohitranivona a toutefois été expressément retenue dans le cadre du présent audit suite à la lettre de saisine du Maire enregistrée au Greffe du Tribunal Financier de Toamasina le 02 décembre 2020 faisant état de la non-réalisation des travaux financés par ses ristournes minières.

L'objectif global de l'audit est de s'assurer que les autorités locales, dans leurs rôles et responsabilités respectifs, ont utilisé les ristournes minières dans un souci de développement inclusif et durable.

Trois objectifs spécifiques découlent de cet objectif.

*Le premier consiste à s'assurer que les autorités locales, dans leurs rôles et responsabilités respectifs, disposent d'un plan local de développement inclusif et participatif servant de base à l'élaboration du budget.*

*Le second cherche à établir que l'exécutif local a réalisé de façon efficace, efficiente, économique et équitable les projets financés par les ristournes afin de contribuer aux objectifs de développement fixés dans les documents référentiels de développement*

*Le troisième consiste à déterminer si les autorités locales, dans leurs rôles et responsabilités respectifs, ont mis en œuvre les mécanismes de suivi, d'évaluation et de reddition des comptes afin de garantir que les investissements réalisés ont fait profiter aux populations d'un développement durable et inclusif*

<sup>30</sup> Ristournes minières Ambatovy Minerals, Trésorerie Générale de Toamasina

<sup>31</sup> Article 8 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 ;

<sup>32</sup> Lettre n°311-PRM/SGP-20 du 08/09/2020 portant Ristournes et redevances versées par la Société Ambatovy



Le tableau joint en annexes (cf. Annexe n°4) montre la situation des ristournes perçues par les collectivités auditées, le montant affecté en investissement et leur pourcentage y afférent.

Pour les collectivités bénéficiaires de ristournes minières, le développement inclusif et durable résulte en grande partie d'une bonne utilisation des ristournes minières par les autorités locales.

Les vérifications effectuées auprès de ces collectivités ont mis en exergue les observations suivantes dans l'utilisation des ristournes minières par les autorités locales.

## **1.2.2. SUR L'EXISTENCE D'UN PLAN LOCAL DE DEVELOPPEMENT SERVANT DE BASE D'ELABORATION DE BUDGET ET EMANANT D'UNE APPROCHE PARTICIPATIVE ET INCLUSIVE**

### **1.2.2.1. Absence de cadre de concertation réglementaire basé sur la Structure Locale de Concertation représentative et opérationnelle**

Aux termes de l'article 3 du décret n°2015-957 du 16 juin 2015 relatif à la structure locale de concertation des collectivités territoriales décentralisées, « la structure locale de concertation est un espace de dialogue et de consultation permettant la participation inclusive de tous les acteurs de développement aussi bien publics que privés. Elle constitue un outil d'aide à la définition, à l'orientation, aux modalités de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques publiques de la collectivité. Le principe de fonctionnement de la Structure Locale de Concertation est de favoriser la liberté d'expression, la participation, l'engagement et la responsabilisation des citoyens. »

Par ailleurs, conformément à l'article 21 du décret n°2015-960 du 16 juin 2015 fixant les attributions du chef de l'exécutif des collectivités territoriales décentralisées, la SLC est la structure par excellence de redevabilité auprès de la collectivité.

En dépit de ces dispositions réglementaires encadrant les collectivités territoriales décentralisées, les Régions Atsinanana, Alaotra-Mangoro et la commune rurale de Vohitranivona, ne disposent d'aucune Structure Locale de concertation.

Cette absence est due à la méconnaissance des autorités locales et à la mauvaise interprétation de la réglementation justifiant la mise en place d'une Structure Locale de Concertation.

Par conséquent, le principe d'inclusivité à travers un cadre de concertation réglementaire censé favoriser l'adhésion des citoyens n'a pas été respecté par les collectivités locales.

En revanche, certaines collectivités comme les communes rurales d'Ambohibary et de Toamasina suburbaine possèdent un cadre de consultation citoyenne à travers le Processus Budget Participatif (PBP). Quoique limité dans le cadre purement budgétaire, il s'agit d'une approche destinée à améliorer le processus budgétaire en impliquant directement les différentes couches de la population dans l'identification et la collecte de leurs besoins, lesquels seront ensuite intégrés dans le budget, de manière à promouvoir les valeurs de transparence, de redevabilité sociale et d'inclusion.

Pourtant, l'absence de cette structure au niveau de ces collectivités constitue un handicap au processus participatif et inclusif servant de base à l'élaboration d'un plan local de développement. A ce titre, l'article 7 du décret n°2015-957 du 16 juin 2015 relatif à la structure locale de concertation des collectivités territoriales décentralisées dispose que « (...) la Structure Locale de Concertation apporte des conseils en matière de (...) élaboration et mise à jour du plan de développement de la collectivité ».

***Ainsi, la Cour recommande aux autorités locales de mettre en place la Structure Locale de Concertation en tant qu'espace d'information, de consultation, de participation favorisant l'engagement et la responsabilisation citoyenne.***

### **1.2.2.2. Absence d'un Plan local de développement à jour**

Aux termes de l'article 58 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes et de l'article 24 du décret n°2015-960 du 16 juin 2015 fixant les attributions du chef de l'exécutif des collectivités territoriales décentralisées, le chef de l'exécutif de la collectivité doit disposer d'un plan local de développement répondant aux besoins de la population.

Malgré cela, les collectivités comme la Région Alaotra Mangoro et la commune rurale de Vohitranivona ne disposent pas d'un plan local de développement à jour, faute de moyens financiers pour effectuer la mise à jour.

Pour la commune rurale de Vohitranivona, le dernier plan communal de développement date de 2009. En revanche, le Plan Régional de Développement de la Région Alaotra Mangoro est daté de 2005. Pour ce dernier, une mise à jour initiée par l'ONG FANAMBY en 2017 n'a pas abouti.

A défaut d'un plan local de développement ajusté, le choix et l'orientation de la politique de développement mais aussi la priorisation des projets d'investissement appropriés aux besoins de la population, au regard du montant des ristournes perçues par la collectivité, s'avère difficile.

***Ainsi, la Cour recommande aux autorités locales de se doter d'un plan local de développement à jour tout en tenant compte de l'approche participative et inclusive dans son élaboration***

### **1.2.2.3. Non élaboration de budget basé sur le plan local de développement**

Aux termes de l'article 37 du décret n°2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées, « (...) le budget est élaboré sur la base du plan de développement de la collectivité (...) »

Le budget doit en effet, présenter en des termes financiers l'ensemble des programmes d'investissement concourant au développement économique ou social de la collectivité à réaliser durant l'exercice, et ce, conformément au plan local de développement.

Il est évident qu'en l'absence des plans à jour, les collectivités parviennent difficilement à cadrer leur budget et ce dans l'esprit de développement coordonné consacré par les plans locaux de développement.

En revanche, bien que dotées de plan local de développement à jour, les communes rurales de Toamasina suburbaine et d'Amboditandroho n'utilisent pas ce document de développement comme base d'élaboration du budget, dues aux mauvaises pratiques des autorités locales.

Cette situation résulte évidemment de la méconnaissance de l'intérêt pratique du plan de développement en tant qu'outil de gouvernance et de prise de décision, indispensable pour tenir compte de la réalité de la collectivité ainsi que de ses préoccupations les plus importantes.

Pourtant, cette situation impacte sur le développement harmonisé de la collectivité.

***Ainsi, la Cour recommande aux autorités locales de se référer à un plan local de développement à jour pour le cadrage budgétaire.***

### 1.2.3. SUR L'UTILISATION DES RISTOURNES OBEISSANT AUX PRINCIPES DE PERFORMANCE DE GESTION

#### 1.2.3.1. Absence de critère de sélection inclusive des projets d'investissement

L'équité<sup>33</sup> repose sur le principe selon lequel le traitement de plusieurs personnes doit nécessairement tenir compte de leurs différences. Le processus de priorisation des projets doit ainsi en tenir compte.

Certaines collectivités comme la Région Alaotra Mangoro et la commune suburbaine de Toamasina n'ont pas de réel mécanisme de priorisation des projets.

Cette situation s'explique par les absences de processus clairs d'identification des besoins, de critères de priorisation et de plan local de développement.

Pour la Région Alaotra Mangoro, la priorisation des projets ne repose pas sur des critères objectifs.

En effet, les projets réalisés suivants ne reposent pas sur des critères objectifs mais sur le choix personnel des autorités locales :

- construction d'un CSB I Tangorogna Fokontany Ambohimena – Commune Ampitatsimo,
- réhabilitation de l'EPP et du GEG Ambandrika,
- construction d'un stade de Foot-ball à Vohitsoa, Commune Imerimandroso, District Ambatondrazaka,
- construction d'un réseau d'électricité dans la commune d'Imerimandroso, village d'origine du chef de Région à l'époque.

Concernant la commune suburbaine de Toamasina, les fokontany sont financés d'une manière égalitaire sans considération des priorités des bénéficiaires.

En ce sens, aucune considération particulière n'est accordée à l'endroit de la population vulnérable réduisant l'égalité de chance à l'accès aux services publics.

Ce défaut de priorisation est de nature à porter atteinte au principe d'équité remettant de ce fait en cause la recherche d'une efficacité objective des projets à financer sur ristournes minières.

*Ainsi, la Cour recommande aux autorités locales de :*

- *mettre en place des critères objectifs pour permettre une priorisation des projets à financer sur ristournes minières ;*
- *favoriser l'équité dans le cadre de la sélection des projets retenus dans le plan local de développement;*

#### 1.2.3.2. Défaut de synergie entre les collectivités

La réalisation de projets d'investissements par les collectivités nécessite une coordination dans le but de minimiser les coûts, notamment pour les infrastructures à vocation intercommunale.

En effet, il a été relevé des cas de chevauchement pour des travaux réalisés par des communes et régions. Ces situations ont été notamment observées dans les travaux d'infrastructures routières réalisés par les communes de Toamasina suburbaine et de Vohitranivona, repris par la Région Atsinanana. Il s'agit de travaux de réhabilitation de la route By-pass RN5 et de la piste RN2 Manambato.

<sup>33</sup> Conduite des audits de conformité et des audits de performance portant sur le secteur minier : Un Guide pour les ISC du CREFIAF

Les travaux de réhabilitation de la route By-Pass RN2-RN5 réalisés en 2019 par la Commune de Toamasina Suburbaine pour un montant d'Ar 1 149 994 808,14 sont restés inachevés mais payés à hauteur de 76%, et ont été repris en août 2020 par la Région Atsinanana pour un coût total d'Ar 3 250 000 000,00.

Particulièrement, pour la piste RN2 Manambato, les travaux ont été repris par la Région Atsinanana en 2021 suite à la demande du Maire de la commune rurale de Vohitranivona, prétextant qu'aucuns travaux n'ont été entrepris sur les lieux.

Par ailleurs, les travaux de réhabilitation de la piste RN2 Manambato pour un montant d'Ar 134 718 250,00 sont payés à 93,84 % par la Commune rurale de Vohitranivona mais demeurent inachevés. Pour la reprise des travaux en 2021, la Région Atsinanana a alloué Ar 79 110 000,00 pour la fourniture et livraison des matériaux de construction dans le cadre des travaux de construction des routes réalisés par la Région Atsinanana pour les axes RN2 allant à Manambato et Ambilalemaintso du district de Brickaville. En outre, un montant d'Ar 100 000 000,00 a été alloué par la Région Atsinanana pour l'utilisation<sup>34</sup> de carburants aux fins de réhabilitation de la piste RN2 Manambato.

La reprise par la Région des travaux ayant été initiés par une autre collectivité démontre ainsi un manque de coordination d'actions entre les deux collectivités et engendre un gaspillage manifeste de ressources. Or, les infrastructures routières sont toujours en dégradation continue.

***Ainsi, la Cour recommande aux autorités locales de promouvoir les échanges et la coordination des actions entre la Région et les communes de son ressort, afin d'éviter des déperditions de moyens.***

### **1.2.3.3. Travaux payés non réalisés**

Plusieurs travaux ont fait l'objet de paiement non proportionnel à l'état d'avancement réel. Tels sont les cas des travaux de construction de bâtiments scolaires (CEG et EPP), de réhabilitation de deux pistes dans la commune rurale de Vohitranivona, ainsi que les travaux d'irrigation à Mandrota dans la commune rurale de Bembary.

Pour le cas de la commune de Vohitranivona, les travaux sont loin d'être achevés alors que 97 % des sommes allouées à la réalisation de ces projets, soit Ar 338 963 240,00, ont déjà fait l'objet de décaissement. Le tableau suivant donne un large éventail du défaut de cohérence entre les pourcentages des paiements et les niveaux d'exécution des travaux.

---

<sup>34</sup> Décision n°82/21/REG/ATS/GOUV du 22 juillet 2021 autorisant l'utilisation de carburants et lubrifiants pour un montant de cent millions d'Ariary dans le cadre de la réhabilitation de la route RN2-Manambato

**Tableau 22 : Projets non achevés de la Commune rurale de Vohitranivona**

(En Ariary)

Projets	délai d'exécution du marché	Montant du marché	Montant payé	Pourcentage payé	Niveau d'exécution des travaux (évalué par rapport à : Base PV de passation de service/PV de réception/Reconnaissance de dettes)	Travaux restes à réaliser
CEG Vohitranivona (Convention n°2019-07/AOO/MID/Rats/DB/CRVoh du 16/09/2019)	90 jours	68 045 175,00	67 609 000,00	99,35%	20,31%	79,68%
EPP Sarotriva et Namahoaka (Convention n°2019-06/AOO/MID/Rats/DB/CRVoh du 16/09/2019)	90 jours	96 359 760,00	95 421 950,00	99,02%	64,91%	35,08%
Piste Manambato (dossier de marché au niveau du Bianco)	90 jours	134 718 250,00	126 432 290,00	93,84%	85,00%	15%
Piste ex-RN2 (Convention n°2019-05/ACP/MID/Rats/DB/CRVoh non datée)	90 jours	49 964 700,00	49 500 000,00	99,06%	83,39%	16,61%
Total		349 087 885,00	338 963 240,00	97,10%	63,40%	36,59%

*Sources* : Dossiers de doléances du Maire, Ordres de dépenses rattachés aux attachements de travaux, factures relatives aux attachements, nos propres calculs

Pour le cas de la construction de canal d'Analakininina – Fokontany MANDROTA de la Commune Bembarry, la Région Alaotra Mangoro a alloué un montant d'Ar 34 998 950,00 qui a été payé en totalité alors que les travaux ne sont pas conformes aux cahiers des charges, en effet, au lieu de construire un avant canal et un canal, l'entrepreneur a construit un barrage qui reste non opérationnel.

Le non achèvement de ces travaux résulte d'une mauvaise gestion des autorités locales et d'un manque de suivi de l'exécution des travaux conformément aux cahiers des charges.

En l'état actuel des choses, un gaspillage d'un montant d'Ar 373 962 190,00 est constaté pour la commune rurale de Vohitranivona et la Région Alaotra Mangoro en cas de non achèvement de ces travaux.

***Ainsi, la Cour recommande aux autorités locales de :***

- prendre toutes les mesures nécessaires en vue de l'accomplissement des travaux non achevés ;
- saisir le comité d'éthique des marchés publics au niveau de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics pour la prise de mesures à l'encontre des titulaires des marchés défectueux ;
- renforcer le contrôle de service fait avant la réception des travaux

#### **1.2.3.4. Travaux non exécutés pour rupture de contrat**

Plusieurs arrêts de travaux ont été observés pour rupture de contrat des entrepreneurs par les autorités locales. Tels sont les cas des travaux réalisés dans les communes rurales d'Ambohibary et d'Amboditandroho.

Pour le cas de la commune rurale d'Ambohibary, la commune a alloué un montant d'Ar 119 404 874 ,65 pour la construction de bâtiments scolaires avec latrines à Saharevo dans le Fokontany

Ankarahara. Les attachements de travaux d'un montant d'Ar 56 566 186,62 correspondant à 47,37 % du montant du marché ont déjà été payés par la commune.

Concernant la commune rurale d'Amboditandroho, un montant d'Ar 119 429 540,00 a été alloué pour la réalisation des travaux de réhabilitation de la piste reliant Ambatovy-Ambodisaina, et 77,39% du montant du marché a déjà été payé correspondant à Ar 92 429 540,00.

Le non achèvement de ces travaux a entraîné les résiliations de ces marchés par les autorités locales en vertu de l'article 76 du Code des marchés publics permettant la résiliation du marché à l'initiative de la Personne Responsable des Marchés Publics en raison d'une faute grave du titulaire ou d'une carence à exécuter son marché.

Cependant, en l'absence de mesures prises par les autorités locales pour la poursuite de ces travaux, ces ruptures de contrat font obstacle à l'achèvement de ces travaux, et conduit à un gaspillage des ressources minières affectées à leur financement.

*Ainsi, la Cour recommande aux autorités locales de prendre les dispositions nécessaires qui puissent garantir l'achèvement des travaux objet de résiliation de contrat en engageant les procédures de passation de marchés y afférentes*

#### **1.2.4. SUR LA MISE EN ŒUVRE DES MECANISMES DE SUIVI, D'EVALUATION DES IMPACTS ET DE COMMUNICATION**

Ces mécanismes visent à garantir la réalisation de projets d'investissement à des fins de développement durable et inclusif.

##### **1.2.4.1. Insuffisance de techniciens de suivi des travaux**

Pour le cas de la commune rurale d'Ambohibary, seuls deux techniciens assurent le suivi des 52 projets d'investissement réalisés durant les années 2019 et 2020. Les visites sur site se font uniquement avant toute validation d'attachement.

Pour la commune de Toamasina suburbaine, un technicien assure le suivi de l'exécution des 38 projets depuis 2019.

En effet, le nombre limité d'agents techniques destinés au suivi de tous les travaux impacte sur son efficacité vu la pluralité des projets et leur éloignement géographique.

##### **1.2.4.2. Non déploiement des techniciens de suivi**

Pour le cas de la Région Alaotra Mangoro, en lieu et place de la construction d'ouvrages relatifs à des travaux d'irrigation dans le Fokontany Mandrota de la commune rurale de Bembary, un barrage a été construit par l'entrepreneur et qui demeure non opérationnel.

Il en est de même de la non réalisation des ouvrages tels que les lavabos en porcelaine, miroirs et fenêtres pleines relatifs à la construction du CSB I Tangorogna de la commune rurale d'Ampitatsimo.

Le non déploiement de techniciens de suivi entraîne la réception de prestations non conformes aux cahiers des charges.

### **1.2.4.3. Absence des conditions favorisant l'amélioration du bien-être des populations**

Aucun instrument d'évaluation d'impacts n'a été déployé par les autorités locales pour la mesure des résultats des projets, or il est constaté que les infrastructures réalisées ne favorisent pas l'amélioration du bien-être des populations dont les raisons sont diverses notamment l'absence de mesures d'accompagnement par les autorités locales, la non utilisation des infrastructures au profit des populations, l'absence de dotations en équipement en matériels des infrastructures, la sous-exploitation des acquisitions, l'insuffisance des infrastructures et leur non durabilité.

#### **a. Absence de mesures d'accompagnement**

La non prise de décisions par les autorités locales pour assurer l'utilisation optimale des infrastructures peut également constituer un frein au bien-être des populations bénéficiaires.

Certaines réalisations sont en effet laissées à l'abandon à défaut de mesures prises par les autorités locales.

Tels sont les cas de la construction d'un bassin dans la commune rurale d'Andasibe, des constructions de marché et de bureau de fokontany respectivement dans les fokontany Ambalamanasy et Vohibolo de la commune suburbaine de Toamasina.

-Pour le bassin de la commune rurale d'Andasibe, il demeure non utilisé deux (02) ans après la réception des travaux effectuée en novembre 2019. Les autorités locales ont affirmé la nécessité de mettre en place un comité de gestion de l'infrastructure, lequel est en charge de son mode de fonctionnement.

-Pour la commune de Toamasina suburbaine, le marché d'Ambalamanasy n'abrite qu'un seul commerçant et est laissée à l'abandon. Les bénéficiaires directs déclinent leur utilisation.

En effet, la majorité des commerçants préfère continuer à exercer leurs activités au bord de route. Le bureau de fokontany de Vohibolo reste également inexploité après 06 mois de réception provisoire, dû à la réticence des bénéficiaires à utiliser l'infrastructure.

#### **b. Non utilisation des infrastructures au profit des populations**

Les infrastructures construites peuvent également ne pas profiter aux populations lorsque les autorités locales prennent des décisions allant à l'encontre des intérêts communs de la collectivité.

Tel est le cas de la réalisation du « Tranompokonolona » de la commune rurale d'Andasibe qui a pour vocation d'accueillir les différentes réunions et évènements organisés par la communauté. Les autorités locales ont loué l'infrastructure pour une durée de huit (08) mois à une entreprise de construction en charge d'effectuer des entretiens routiers sur la route nationale longeant la localité.

#### **c. Absence de dotations en équipements en matériels des infrastructures**

Le non-équipement en matériels des infrastructures empêche leur utilisation selon l'objet de leur réalisation ou acquisition.

Tels sont les cas de la construction d'école primaire publique de la commune rurale d'Andasibe, les constructions du bureau de fokontany et de dortoir des conseillers communaux de la commune rurale d'Amboditandroho.

L'école primaire publique du fokontany Mangarivotra de la commune rurale d'Andasibe n'est pas encore utilisée faute de mobiliers scolaires. Les anciennes salles de classes en bois continuent à être utilisées par la communauté.

Le bureau de fokontany de la commune rurale d'Amboditandroho n'est pas encore équipé en matériels et mobiliers de bureau et reste inutilisé pour sa fonction principale. Le chef de fokontany assure ses responsabilités à son domicile. L'infrastructure est actuellement utilisée comme grenier.

Le dortoir des conseillers communaux de la commune rurale d'Amboditandroho demeure inutilisé faute de matériels acquis tels que les lits et les matelas.

#### **d. Sous-exploitation des acquisitions**

Les acquisitions faites par les autorités locales doivent être exploitées d'une manière optimale pour en tirer le meilleur potentiel selon sa destination principale, cependant des cas de sous-exploitation sont constatés au niveau des collectivités.

Des exemples illustratifs peuvent être tirés de l'acquisition de bac flottant par la commune rurale d'Amboditandroho et de camion benne par la commune de Toamasina suburbaine qui sont opérationnels mais ne sont pas utilisés d'une manière optimale selon l'objet de leur acquisition.

Le bac flottant d'une valeur d'Ar 298 865 376,00 a été acquis par la commune rurale d'Amboditandroho pour le transport en commun destiné à relier la collectivité et une commune limitrophe se situant à Ambilaninosy.

Pour des raisons de non fixation des frais de transport en commun par le conseil de la collectivité, le déplacement de la population par le biais du bac flottant n'est pas encore effectif.

L'acquisition est actuellement utilisée pour des occasions rares comme l'évacuation sanitaire ou le déplacement des visiteurs officiels.

-Le camion benne d'une valeur d'Ar 113 000 000,00 acquis par la commune de Toamasina suburbaine destiné à la collecte des ordures ménagères au niveau du marché du fokontany d'Ambalamanasy n'a encore effectué aucun ramassage selon les utilisateurs du marché.

Les autorités locales ont en effet affirmé que l'immobilisation sert plutôt au transport de sable et de matériaux utilisés lors des événements « asa tanamaro » organisés par la collectivité, dont la fréquence est d'une journée par mois.

***Ainsi, la Cour recommande aux autorités locales de prendre les mesures nécessaires pour :***

- assurer une utilisation optimale des infrastructures par les populations ;***
- faire bénéficier les populations des infrastructures construites en leur faveur ;***
- équiper les infrastructures réalisées au profit des bénéficiaires ;***
- exploiter d'une manière optimale les acquisitions selon leur destination initiale ;***

#### **e. Insuffisance d'infrastructures**

L'insuffisance des infrastructures financées par les ristournes minières ne favorise pas l'amélioration du bien-être des populations.

Tel est le cas de la construction de sept (07) écoles pour les préscolaires par la commune rurale d'Amboditandroho, dont la capacité d'accueil ne répond pas au nombre d'élèves à scolariser dans chaque fokontany. En effet, une seule salle de classe par école héberge en moyenne une soixantaine d'élèves et comprend les trois classes formant les préscolaires (Petite section, Moyenne section et Grande section).

***Ainsi, la Cour recommande aux autorités locales de tenir compte des attentes des populations avant toute réalisation de projets.***



#### ***f. Non durabilité des infrastructures***

Le caractère non pérenne des infrastructures limite dans le temps l'amélioration de bien-être des populations bénéficiaires. En effet le développement à long terme ne saurait être acquis, et les générations futures ne pourront pas jouir des retombées des réalisations financées par les ristournes.

Tels sont les cas de la réalisation des projets au niveau des collectivités d'Ambohibary, d'Andasibe et de Toamasina suburbaine où le caractère intrinsèque de la durabilité des infrastructures fait défaut.

- Pour la commune rurale d'Ambohibary, la traverse d'un pont d'une valeur d'Ar 417 948 300,00 dans le fokontany Antsily est faite en bois. Les populations ont pourtant demandé à ce qu'un pont en béton soit construit puisqu'au paravant un pont en bois a déjà été édifié sur place, lequel a cédé aux intempéries climatiques. Une nouvelle demande de construction de pont en béton a été même faite par le Fokontany après l'achèvement du nouveau pont en bois.

- Pour la commune rurale d'Andasibe, le pont flottant d'une valeur de 199 991 256,00 Ariary dans le fokontany Andasifahatelo a été faite dans un premier temps avec des flotteurs en bidons jaunes pour le soutenir, et ont par la suite été changé en bidons bleus. Aucuns travaux de maçonnerie et de bétonnage n'ont été effectués même s'ils étaient prévus dans le marché.

- Pour la Commune suburbaine de Toamasina, une école primaire publique en bambous d'un montant de 19 994 245,20 Ariary a été construite dans le fokontany de Vohibolo alors que la localité est une zone à forte pluviosité.

***Ainsi, la Cour recommande aux autorités locales de réaliser des projets à caractère durable de manière à en faire bénéficier les générations actuelles et futures d'une utilisation pérenne.***

#### ***1.2.4.4. Communication incomplète sur l'utilisation des ristournes***

Pour le cas de la commune rurale d'Ambohibary, les informations<sup>35</sup> sur les ristournes sont communiquées lors des « réunions de redevabilité » consignées dans des procès-verbaux, et portant sur le montant des ristournes obtenues, la part affectée en investissement et en fonctionnement et les infrastructures à réaliser.

Concernant le cas de la commune rurale d'Andasibe, d'une part le montant des ristournes perçues est communiqué aux chefs de fokontany, et d'autre part les projets à réaliser font l'objet d'affichage au niveau de chaque fokontany bénéficiaire.

Cette pratique ne saurait être que bénéfique pour les populations dans la mesure où les principes de transparence, de reddition de comptes et de redevabilité sont mis en exergue par les autorités locales.

Cependant, ce processus de communication peut encore être amélioré par les autorités locales dans la mesure où aucune collectivité n'a procédé à l'affichage des montants des ristournes obtenues à leur niveau, alors que l'article 16 de l'arrêté interministériel n°30679/2017 définissant les modalités de recouvrement, de répartition, et de gestion des ristournes minières issues de certains projets miniers stipule que « (...) les entités bénéficiaires ont l'obligation de publier les recettes de ristournes minières encaissées à leur niveau dans les trente (30) jours qui suivent leur versement ».

***Ainsi, la Cour recommande aux autorités locales :***

- a) d'œuvrer continuellement dans le processus de redevabilité ;***
- b) d'adopter un processus de communication distinct sur toute la gestion des ristournes ;***
- c) de procéder à l'affichage systématique des montants des ristournes perçues.***

<sup>35</sup> Procès-verbal de réunion de redevabilité sociale du 06 septembre 2018, Fokontany Sahafitahana ;

#### **1.2.4.5. Absence de communication sur l'utilisation des ristournes**

Pour des raisons de gestion de l'opinion publique, les autorités locales de la Région Atsinanana s'abstiennent de communiquer sur l'utilisation des ristournes.

Pourtant, aux termes de l'article 37 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, « *en application du principe de redevabilité et de la transparence dans la gestion des affaires locales (...), le chef de l'exécutif des collectivités territoriales décentralisées est tenu de rendre périodiquement de ses activités à la population locale par voie de presse, kabary, ou par tous autres moyens appropriés (...)* ».

En effet, la collectivité s'abstient de communiquer aux populations la suspension des versements des ristournes décidée par la Présidence de la République en raison des méfaits que peuvent engendrer la communication y afférente.

Cette décision de ne rien révéler à la population porte pourtant atteinte aux principes de redevabilité et de transparence dans la gestion des affaires locales.

***Ainsi, la Cour recommande aux autorités locales de promouvoir la communication et la transparence dans la gestion des ristournes en améliorant la communication avec la population .***

## TITRE II. ASSISTANCE AUX POUVOIRS PUBLICS



## 2.1. EVALUATION DE LA POLITIQUE ET STRATEGIE NATIONALE D'ASSAINISSEMENT - PÉRIODE 2008-2015 : UNE POLITIQUE VOUEE A L'ECHEC

### 2.1.1. CONTEXTE DE LA MISSION

#### 2.1.1.1. L'assainissement à Madagascar

Selon le classement de l'Indice de Développement Humain (IDH) de 2019<sup>36</sup>, Madagascar figure parmi les pays les moins développés du monde et se situe au 164ème rang sur 189.

Au niveau national, l'assainissement revêt une importance capitale compte tenu de son impact socio-sanitaire, économique et environnemental dans un contexte de réduction de la pauvreté tant au niveau national que mondial. En effet, les malgaches ont une faible espérance de vie à cause des mauvaises conditions d'hygiène. D'après le WATERAID Madagascar, environ 70% de la population n'ont pas accès à un assainissement adéquat et 89% n'ont pas accès à des toilettes améliorées. D'ailleurs, une enquête nationale effectuée au niveau des Fokontany en 2017 a fait ressortir une situation alarmante que seulement 12% de la population ont accès à l'assainissement de base. Et chaque année, les pertes liées à un mauvais assainissement sont considérables étant donné qu'elles sont à hauteur de 103 millions USD (United States Dollar), soit environ 5 USD par personne par an. Cela étant, l'assainissement est inséparable avec l'eau et l'hygiène, formant un triptyque assurant une population saine, productive et résiliente.

Au niveau international, Madagascar est classé parmi les derniers en matière d'accès aux infrastructures WASH (Water Sanitation and Hygiène). Plus précisément, il figure parmi les deux derniers pays enregistrant un moindre accès aux installations d'assainissement élémentaires<sup>37</sup>.

#### 2.1.1.2. Choix du thème

La Cour des Comptes a constaté l'entassement de déchets en milieu urbain, la montée des eaux dans les grandes villes surtout en période pluvieuse. Et ces événements ont alimenté le débat dans les espaces publics, à cause de leurs conséquences sur le quotidien et la santé de la population en général et surtout les personnes vulnérables dont les enfants de moins de cinq (05 ans). Les presses ont également relayé cette préoccupation de la population sur les mauvaises pratiques d'assainissement et d'hygiène dont la propagation des maladies épidémiques tel le choléra, la pollution de l'air entraînant la conjonctivite et le problème respiratoire aigu des enfants, les Infections Respiratoires Aigües (IRA) ou la fièvre typhoïde, la diarrhée<sup>38</sup>, la propagation de la peste jusqu'au la résurgence de la poliomyélite. Les canaux d'évacuation existants débordent par l'insuffisance de débit d'eau, l'engorgement par des déchets solides, le manque de drainage des eaux de surface, l'insuffisance voire l'absence de latrine, la mauvaise évacuation des excréments animaux, jusqu'à entraîner la pollution des eaux potables. S'agissant d'une mission dans le cadre de l'assistance aux pouvoirs publics aux termes de l'article 93 de la Constitution de 2010<sup>39</sup>, la Cour a suggéré dans les échanges préalables avec le Parlement de s'orienter vers l'évaluation de cette politique d'assainissement établie pour couvrir la période de 2008-2015.

<sup>36</sup> Source internet : 0,528

<sup>37</sup> Selon le rapport de la réunion des ministères sectoriels de 2019 organisé par le Sanitation and Water for All, qui est le partenariat multipartite hébergé par les Nations Unies entre les Gouvernements et leurs différents partenaires.

<sup>38</sup> La diarrhée est la principale cause de la mortalité infantile dans le pays, étant donné que sur 51% des enfants de moins de cinq ans qui en sont affectés, 14 000 enfants en meurent chaque année. Cette situation engendre également une perte considérable à hauteur de 77 millions USD annuel pour le pays.

<sup>39</sup> La Constitution en son article 93 dispose que : « La Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques »

L'objectif global étant d'offrir aux décideurs un outil d'aide à l'élaboration d'une politique adéquate pour une meilleure mise en œuvre des actions publiques et pour garantir une gestion saine des deniers publics. En effet, depuis 2019, le Ministère en charge de l'assainissement a prévu de mettre à jour la politique nationale d'assainissement. La capitalisation des bonnes pratiques ainsi que le réajustement des aspects à améliorer dans les principaux constats de la Cour figurent donc parmi les bonnes approches afin de disposer d'une politique publique adéquate pour le secteur.

## **2.1.2. PRESENTATION DE LA POLITIQUE ET STRATEGIE NATIONALE D'ASSAINISSEMENT**

### **2.1.2.1. Une politique d'origine ancienne**

En 1991 à la fin de la deuxième république, une étude d'évaluation du secteur de l'eau et de l'assainissement a été initiée, suivi d'une Stratégie Sectorielle et Plan d'Action (SSPA) qui a été élaborée et adoptée en mai 1994. Ces documents retracent les principales caractéristiques du secteur et ont fait ressortir les problèmes centraux que sont la raréfaction et l'épuisement des ressources en eau disponibles. Ils font également état de la gestion non intégrée des ressources en eau ainsi que de son exploitation incontrôlée. En outre, il a également été relevé lors de ce diagnostic que le secteur regroupait une multitude d'acteurs nationaux dont la coordination était insuffisante. Enfin, la prédominance de l'engagement de l'Etat dans le secteur entraînait une insuffisance d'implication des autres acteurs. Sur la base de ces documents, une déclaration de politique sectorielle de l'Eau a été initiée par le ministère des Mines en 1997.

Pendant dix ans, cette déclaration de politique a été le document de base du développement du secteur assainissement.

À la suite d'un audit du secteur qui a dégagé les problématiques liées au secteur de l'assainissement tels que le manque de coordination des acteurs et la mauvaise qualité des infrastructures entre autres, la politique et stratégie nationale de l'assainissement a vu le jour en 2008. Cette dernière a été adoptée parallèlement à la création du ministère de l'Eau. Des documents stratégiques et de planification ont suivi.

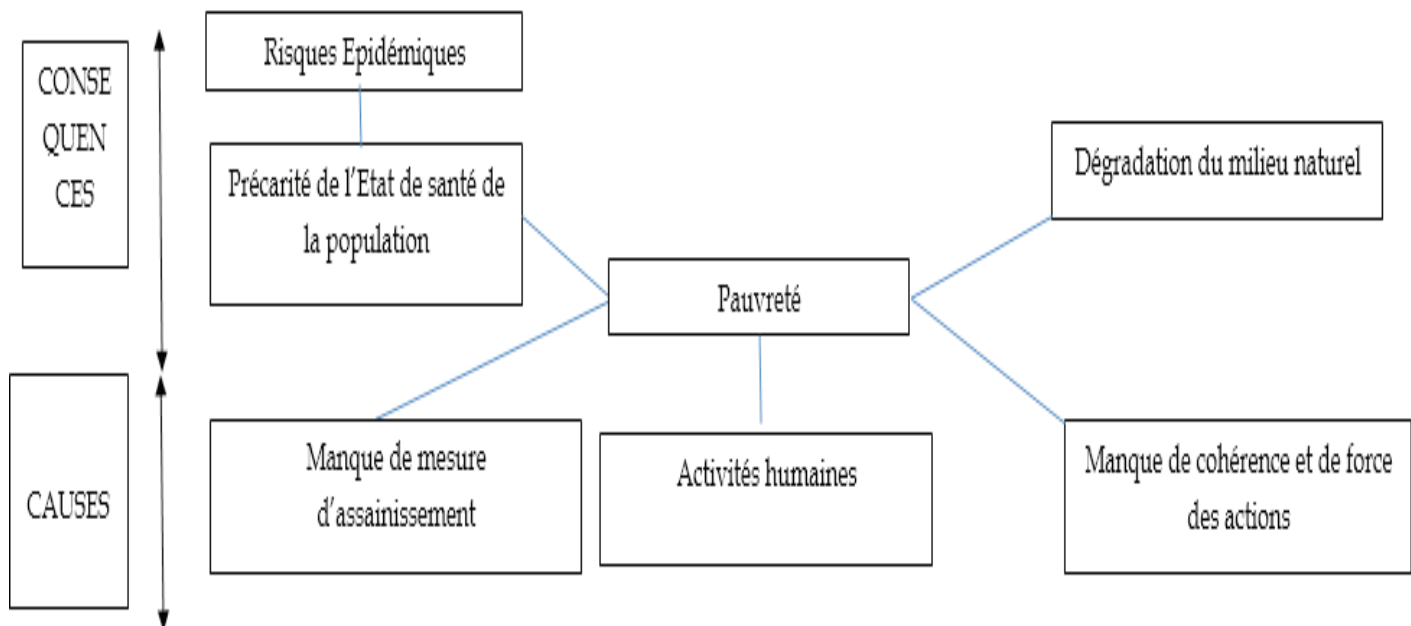
Cette politique, objet de l'évaluation, a connu une évolution sur la même année. La première version de la PSNA a été adoptée par le décret n°2008-319 du 28 février 2008 et la modification a été constatée par le décret n° 2008-1057 du 10 novembre 2008. Cette politique n'a pas fait l'objet de mise à jour depuis ladite modification.

### **2.1.2.2. Une politique visant à réduire la pauvreté**

Les problématiques mises en avant par la PSNA ont été reconstituées et traduites par la figure ci-après :

**Figure 5- Arbre à problèmes**

Arbres à problèmes



La PSNA a décrit les liens de causalité entre la persistance de la pauvreté et le mauvais assainissement. En effet, elle a mis en exergue que l’insuffisance des mesures d’assainissement, les mauvaises pratiques humaines ainsi que le manque de coordination des acteurs augmentent les risques épidémiologiques, accentuent la dégradation du milieu naturel et ainsi impactent sur la précarité de l’état de santé et la qualité de vie de la population. Toutes ces situations engendrent des pertes financières considérables pour chaque ménage qui peine à sortir de la pauvreté<sup>40</sup>.

**2.1.2.3. Une politique avec des grandes orientations stratégiques :**

La politique s’articule autour de deux objectifs globaux tendant à contribuer à l’atteinte des OMD afin de réduire la pauvreté avant 2015 et de contribuer à améliorer la bonne gouvernance du secteur de l’assainissement, la bonne gestion des ressources et l’entretien durable des installations. L’objectif spécifique de la politique consiste à organiser et promouvoir les actions d’amélioration de l’assainissement et de l’hygiène sur l’ensemble du territoire malgache. Pour ce faire, elle promeut (i) l’adoption d’un cadre réglementaire et institutionnel clair, (ii) l’amélioration de la performance des services d’assainissement, (iii) les actions de sensibilisation à l’hygiène, et (iv) les opérations de contrôle sanitaire et environnemental.

**a. Clarification des responsabilités aux deux niveaux d’interventions : national et local**

La gouvernance de l’assainissement est morcelée entre une trop grande multiplicité d’intervenants, tant au niveau des collectivités locales qu’au niveau central. Ceci a entraîné notamment une

<sup>40</sup> Le manque d’assainissement est source de maladies épidémiologiques. Ces maladies ont des conséquences graves sur le travail de l’homme parce qu’il entraîne un arrêt de travail, un arrêt qui implique l’arrêt de toute entrée d’argent mais corollairement une sortie d’argent pour les dépenses de soins.

Les pertes financières considérables concernent également le secteur touristique. En effet, les flambées d’épidémies diminuent le nombre de touristes impactant l’attractivité du territoire et la rentrée des devises étrangères.

dispersion des moyens, une difficulté d'interfaçage entre les autorités responsables, des problèmes d'articulation pour les politiques publiques en lien avec la politique d'assainissement. Ainsi, la politique a essayé de clarifier les responsabilités de chaque acteur pour pallier cette situation.

L'assainissement dans son ensemble est pris en compte de façon complète par la politique. En effet, elle délimite les compétences de chaque acteur pour l'assainissement liquide et solide (eaux usées et pluviales, déchets solides dans son ensemble, c'est-à-dire ordures et excréta) et fait une nette distinction entre l'assainissement individuel (assainissement de base) qui relève du ministère en charge de l'eau potable et l'assainissement collectif qui relève de la compétence du ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire. Les fonctions transversales de l'assainissement que sont la veille sanitaire et l'environnement sont également prises en compte dans la répartition des rôles. En effet, la politique impose au ministère de la santé la mise en œuvre de la veille sanitaire et à au ministère de l'Environnement et à l'ANDEA le suivi et le contrôle de l'impact environnemental de l'assainissement.

En outre, la politique fait une nette distinction sur les responsabilités niveau local. Les Collectivités territoriales décentralisées sont les premiers responsables de l'assainissement sur leur territoire. En effet, la politique réitère comme il est prévu dans les dispositions antérieures telles que la loi n°98-029 du 20 janvier 1999 portant code de l'eau que les communes sont les maîtres d'ouvrage des systèmes d'assainissement sur leur territoire respectif et les régions ont la charge de la réalisation des schémas régionaux d'assainissement conformément à la loi n°2004-001 relative aux Régions.

Toutefois, d'une part, la politique ne tient pas compte des déchets et rejets industriels et environnementaux mais s'appuie déjà sur les dispositions existantes dans ces deux domaines. En effet, la gestion des déchets et des rejets industriels et miniers fait déjà l'objet d'une Politique Nationale pilotée par le Ministère chargé de l'Industrie et le Ministère chargé de l'Environnement prévu par la loi n° 99-021 du 19 août 1999. Leur rejet est subordonné à un traitement approprié puisqu'ils doivent être épurés et ne doivent pas être mélangés aux eaux pluviales et eaux résiduaires industrielles qui peuvent être réinjectées en milieu naturel sans traitement.

D'autre part, la gestion des déchets des établissements de soins et de la sécurité des injections est traitée dans la politique nationale de gestion des déchets des établissements de soins et de la sécurité des injections de 2005 puisqu'elle constitue de véritables préoccupations de santé publique du fait de l'exposition des usagers du système de soins, des personnels de santé et plus généralement des communautés à des risques sanitaires et environnementaux spécifiques.

### **b. Amélioration de la performance des services d'assainissement**

La politique propose un service d'assainissement unique pour améliorer sa performance c'est à dire qu'un seul service assure l'assainissement solide et liquide dans sa globalité. La politique, à travers cette action, tente de s'assurer de l'efficacité des services d'assainissement en résolvant les problèmes liés à l'insuffisance de ressources tant sur le plan humain, matériel que financier et aux infrastructures délabrées et mal entretenues.

En matière de gestion de service, les communes sont les maîtres d'ouvrages des infrastructures et la définition du choix du mode de gestion relève alors de leur responsabilité. Il est important que le mode choisi soit adapté aux enjeux économique et financière de la commune ainsi que de sa catégorie qu'il soit en milieu rural ou plus particulièrement en milieu urbain. Il faut veiller à ce que ce mode de gestion ne soit pas dissuasif vis-à-vis des usagers et c'est pourquoi la politique promeut la délégation de gestion des services soit vers un organisme public, soit vers une société privée soit vers une association ou entre les communes dans le cadre d'un OPCI.



Concernant le choix du mode de financement des investissements d'exploitation, d'infrastructures et des études, il est lourd de conséquences, notamment financières pour la commune et les habitants. En effet, le principal déterminant du coût est la qualité et la quantité des infrastructures à mettre en place et la politique propose des modes de financement qui encourage la participation effective de la population et toutes les parties prenantes.

### c. Efficacité et effectivité du recouvrement des coûts de financement du secteur

Le mode de financement du secteur de l'assainissement doit garantir un maximum d'efficacité quant à la pérennité des infrastructures, l'amélioration du service et l'évolution des comportements individuels.

A cet égard, la politique propose une répartition claire du mode de financement du secteur entre les différents acteurs. En effet, relève :

- de la responsabilité de la population bénéficiaire plus précisément des usagers les frais relatives à l'exploitation ;
- de la responsabilité de la population bénéficiaire tout en tenant compte de leur capacité à payer, des collectivités territoriales (CTD) et services déconcentrés (STD) ainsi que des partenaires (PTF) en ce qui concerne les investissements d'exploitation et les infrastructures ;
- de la responsabilité des CTD et STD, les financements des études de planification et des actions de sensibilisation. En outre, les partenaires financiers et techniques peuvent apporter un soutien ou appui tant financier et technique en la matière.

En matière de redevances, la politique propose un large système de taxation pour le financement des services :

- elle a maintenu la redevance sur les ordures ménagères (ROM) qui a été instituée par la Loi n°95-035 du 3 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain. Il s'agit d'un impôt communal direct ayant la même assiette fiscale que l'Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties (IFPB) ;
- elle reprend également la redevance sur les eaux usées (REU) qui a été également instituée par la loi n° 95-035 suscitée puis modifiée par le Code de l'eau et qui est due par tout abonné au réseau d'eau potable de la JIRAMA et payable en même temps que la facture d'eau ;
- enfin, elle reprend la redevance pour le contrôle des installations d'assainissement autonome institué par la loi n°95-035 suscitée également mais qui n'a pas été mise en place par les communes jusqu'au jour de la conception de la politique. Cette redevance est due par les bénéficiaires des services de vidanges.

### d. Réalisation des études et des recherches afin d'argumenter les solutions innovantes appropriées

La politique fait état de la qualité des infrastructures qui sont généralement inadaptées et qui ne répondent plus aux besoins de la population et au contexte national ne serait-ce qu'au vu de l'évolution démographique de la population.

Aussi, elle propose une mise aux normes des infrastructures en valorisant la recherche et les solutions techniques innovantes afin de disposer d'infrastructures d'assainissement performantes et efficaces.

A cet effet, elle promeut :

- les études de programmation et de planification du secteur;
- l'adoption des normes et d'instructions techniques précisant les technologies les mieux adaptées aux problématiques de l'assainissement à Madagascar.

Enfin, elle favorise également le développement de nouvelles technologies adaptées via un protocole

de Recherche et Développement associant les quatre Ministères assurant le leadership (Ministère en charge de l'Eau, Ministère en charge de la santé, Ministère chargé de l'environnement, Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire), le Ministère chargé de l'éducation, les Universités et les Centres de Recherches Nationaux (CNRE, CNRIT, etc....) ainsi que les partenaires techniques internationaux et privés.

**e. Priorisation des actions de sensibilisation à l'hygiène pour influencer le comportement des usagers**

Le manque d'information constitue un blocage à la mise en œuvre d'une politique. A ce titre, la PSNA s'est appuyé sur l'initiative de la plateforme DIORANO Wash pour assurer les campagnes d'information, d'éducation et de mobilisation (IEM). Cette plateforme regroupe tous les représentants des parties prenantes du secteur et œuvre pour l'éducation et la sensibilisation de la population en matière d'hygiène et d'assainissement.

**f. Renforcement des interventions relatives à la veille sanitaire et à la prévention**

La veille sanitaire peut être définie comme un ensemble des actions visant à reconnaître la survenue d'un événement inhabituel ou anormal pouvant représenter un risque pour la santé humaine. La politique réitère l'importance d'une veille sanitaire compte tenu du lien prépondérant entre l'hygiène et l'assainissement.

En effet, elle a constaté que malgré les arrêtés municipaux et la mise en place de bureaux municipaux d'hygiène chargés de la police sanitaire, la prévention des situations de crise reste peu efficace. Les contrôles sanitaires ne sont pas renforcés dans les zones à risques. Et la politique encourage leur renforcement et leur optimisation.

**g. Maitrise et contrôle de l'impact environnemental :**

L'assainissement présente un enjeu majeur pour l'environnement et cela a été prévu par la politique. La politique effectue un partage clair des responsabilités en matière de contrôle et de suivi de la qualité des déchets et rejets entre le Ministère chargé de l'Environnement et l'ANDEA. En effet, le premier est chargé de l'octroi des permis environnementaux tandis que l'ANDEA octroie l'autorisation des déversements pour une installation classée.

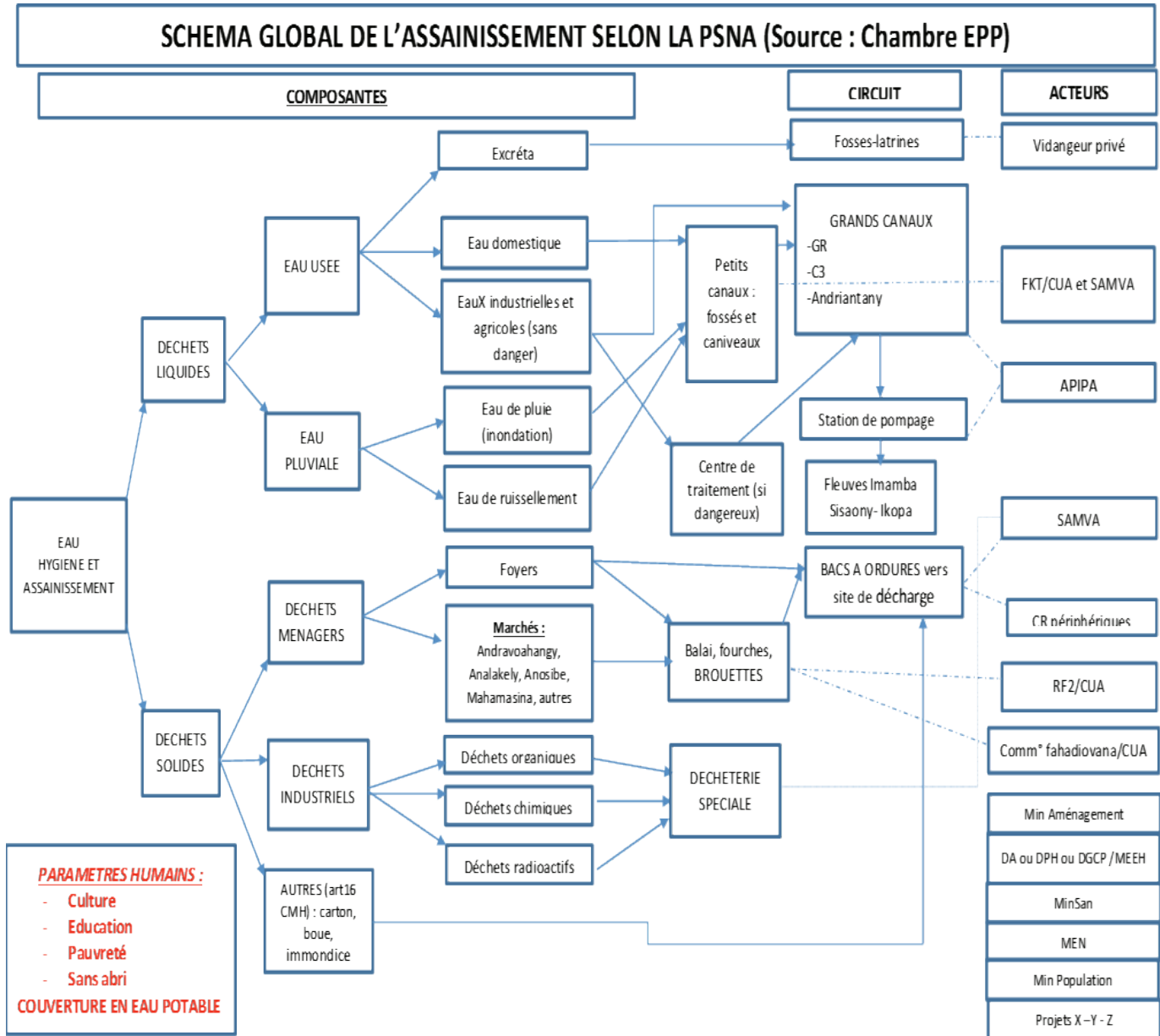
En matière de sanction, le Ministère chargé de l'environnement peut signaler les anomalies en termes de respect de l'environnement tandis que l'ANDEA est habilitée à infliger une sanction aux acteurs. Les sanctions sont de trois ordres : sanctions pénales, sanctions administratives et sanctions pécuniaires.

**h. Mise en place d'un comité interministériel de concertation**

La politique prévoit la mise en place, par un arrêté interministériel, d'un « comité interministériel de concertation PSNA » qui aura pour principal objectif de coordonner la mise en œuvre de la politique pour qu'elle soit efficace et rapide. Pour la composition de ce comité, il y a des membres permanents qui sont les ministères assurant le leadership (Ministère en charge de l'Eau, Ministère en charge de la santé, Ministère chargé de l'environnement, Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire), des membres consultatifs (CTD, PTF, autres ministères concernés etc..) et des membres associés (cabinet de consultants, université et les Centres de Recherche).

Afin de mieux appréhender le secteur de l'hygiène et de l'assainissement, ci-après un schéma global

pour la commune urbaine d'Antananarivo ainsi qu'une liste de mots clés liés à l'hygiène et à l'assainissement



**Tableau 23- Mots clés liés à l'hygiène et à l'assainissement**

Termes	Définitions
<b>Assainissement</b>	Désigne toute mesure destinée à faire disparaître les causes d'insalubrité de manière à satisfaire, à la protection de la ressource en eau, la commodité du voisinage, la santé et la sécurité des populations, la salubrité publique, l'agriculture, à la protection de la nature et de l'environnement, à la conservation des sites et des monuments.
<b>Assainissement collectif</b>	Désigne un système d'assainissement principalement en milieu urbain et ses agglomérations, dans lequel il est indispensable de réaliser des infrastructures et d'assurer un service d'assainissement régulier.
<b>Assainissement de base</b>	Désigne la gestion des excréta. Il inclut toutes les actions de sensibilisation à l'hygiène et d'appui au développement des équipements individuels. En milieu rural, l'assainissement est exclusivement de type « assainissement de base » ; il n'y a pas d'assainissement collectif.
<b>Déchets liquides</b>	Désignent (i) les eaux usées domestiques (eaux des toilettes, de la douche, de la cuisine, de la lessive) ou non (eaux usées issues des activités administratives, commerciales, artisanales et industrielles) et (ii) les eaux pluviales (eaux de pluie et de ruissellement)
<b>Déchets solides</b>	Désigne la gestion des déchets solides de type (i) domestique (ordures et excréta) et (ii) industriels ou autres.
<b>Hygiène</b>	Désigne toute une série d'aspects sanitaires et de protection de l'environnement. L'utilisation d'eau et d'assainissement par exemple, est un moyen pour empêcher la transmission de maladies liées au manque d'hygiène, et pour améliorer la santé des populations. L'hygiène est une composante essentielle des services d'eau et d'assainissement, et on ne peut pas la considérer comme un simple ajout, ni à l'échelle des services d'eau, ni à celle des services d'assainissement.

## 2.1.3. REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES

### 2.1.3.1. Pertinence

La pertinence est considérée comme « l'adéquation de l'intervention aux problèmes, aux besoins et priorités réels des bénéficiaires ».

L'évaluation de la pertinence de la mise en œuvre de cette politique portera sur les questions suivantes :

- Le contexte national et international a-t-il été pris en compte dans la conception de la politique ?
- La concertation avec les usagers a-t-elle permis une adéquation entre le besoin identifié et la réponse apportée ?

#### a. Valorisation et utilisation des orientations et chartes internationales :

Sur le plan international, l'assainissement constitue une priorité internationale. Madagascar s'est engagé à atteindre à 100% les OMD dont les aspects liés à l'assainissement. En effet, l'assainissement est retracé dans l'objectif 7 des OMD qui consiste à "Préserver l'environnement" et deux cibles y sont dédiées au volet notamment :

- La cible 7.C qui consiste à « Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base qui sera apprécié à travers deux indicateurs » :
  - L'amélioration de la proportion de la population utilisant une source d'eau potable (7.8);
  - L'amélioration de la proportion de la population utilisant des infrastructures d'assainissement (7.9) » ;
- La cible 7.D qui consiste à « Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie de 100 millions d'habitants des bidonvilles » qui sera mesuré par le nombre des personnes vivant dans des taudis ayant accès à une eau ou à un assainissement amélioré, ou à un logement durable ou à des logements moins surpeuplés, ce qui signifie que la cible des OMD a été largement dépassé».

En outre, la 11ème session de la Conférence de l'Union Africaine qui s'est déroulée en juillet 2008 sur la « Réalisation des OMD pour l'eau et l'assainissement » a abouti à la Déclaration d'eThekwini et le Plan d'action d'African dont ci-après les principaux défis :

Défi 1 : Définition du rôle des différentes institutions;

Défi 2 : Coordination du secteur H&A ;

Défi 3 : Politique et stratégie nationale pour l'Hygiène et l'Assainissement ;

Défi 4 : Financement ;

Défi 5 : Mise en cohérence de l'offre et de la demande pour le H&A ; Défi 6 : Renforcement des capacités ;

Défi 7 : Décentralisation ;

Défi 8 : Mesure d'impact et dispositif de suivi-évaluation ;

Ces défis ont émergé à la suite des déficiences dans le secteur Hygiène et assainissement ci-dessous :

- Insuffisance voire inexistence de leadership ;
- Manque de coordination des intervenants ;
- Absence de politique et stratégie écrite avec toutes ses déclinaisons ;
- Inexistence de programme d'investissement et de système de mobilisation des fonds
- Insuffisance de sensibilisation et capacités limitées des ressources humaines ;
- Forte centralisation des décisions et des ressources matérielles, humaines et financières ;
- Faible système de suivi-évaluation.

*L'élaboration de la PSNA, politique sectorielle, traduit les orientations internationales, mondiales et africaines sur le plan national. Néanmoins, les indicateurs relatifs aux nombres de personnes vivant dans des taudis ou bidonvilles ayant accès à une eau ou à un assainissement amélioré n'a pas été traité de manière spécifique par la politique. Ainsi, pour s'assurer de l'atteinte des objectifs auxquels le pays a adhéré, la Cour recommande au Gouvernement de s'assurer du respect de toutes les dispositions pour toute nouvelle politique.*

**b. Non pertinence de la PSNA par rapport aux priorités nationales**

La politique générale de l'Etat, le Madagascar Action Plan (MAP 2007-2012), un plan sur cinq ans qui reflète les huit (8) engagements permettant de faire sortir le pays de la pauvreté et de lancer un saut qualitatif dans le moyen terme, n'a pas pris en compte l'assainissement collectif prôné par les OMD. En effet, il est prévu dans :

- Le deuxième engagement du MAP (Infrastructure reliée) - défi 7 : « Améliorer de manière significative l'accès à l'eau potable et à l'hygiène. L'objectif est de permettre que 65% de la population accède facilement à l'eau propre et potable ainsi qu'aux conditions sanitaires de base d'ici 2012. » ;
- Le cinquième engagement (santé, planning familial et lutte contre le VIH/SIDA) - défi 8 : « Approvisionner la population en eau et généraliser les pratiques hygiéniques et sanitaires. » Les objectifs consistent à : (i) Assurer une éducation de tous les enfants malgaches sur les pratiques hygiéniques et sanitaires, (ii) Assurer une réduction significative de la mortalité infantile due aux maladies liées à l'insalubrité de l'eau, et enfin (iii) assurer une réduction des pertes de jours de productivité et d'école.

Or, les orientations stratégiques de la PSNA ne traduisent pas les priorités inscrites dans la politique générale de l'Etat de l'époque au niveau national<sup>41</sup>.

En conséquence, la mise en œuvre de la PSNA s'est heurtée à des difficultés suite à l'absence de la traduction financière de ladite politique.

***La Cour recommande au Gouvernement de s'assurer de la cohérence de toutes politiques sectorielles avec la politique générale de l'Etat.***

**c. Non-identification du besoin de la période concernée (2008)**

L'identification du besoin a eu lieu lors de l'étude d'évaluation du secteur de l'eau et de l'assainissement<sup>42</sup> du secteur en 1991 puis des défis<sup>43</sup> ont été formulés en 2002.

En outre, une note de politique sectorielle eau et assainissement a été élaborée en 2006 mettant en

<sup>41</sup> Cf 3. Effectivité a. Défaillance de la conception de la PSNA se répercutant sur sa mise en œuvre

<sup>42</sup> Non disponible au moment de l'évaluation

<sup>43</sup> Document 1 « Assainissement le défi, l'impact du manque d'assainissement et d'hygiène à Madagascar » établi par le Comité de pilotage composé par le Gouvernement malgache et représenté par le Ministère de l'Energie et des Mines (MEM), le Minant, le MEN, l'UNICEF, l'OMS et le Wateraid Madagascar avec le concours financier de l'UNICEF et du Conseil de Concertation pour l'Approvisionnement en Eau et l'Assainissement (WSSCC) du 2003

exergue (i) les éléments de diagnostic sectoriel, (ii) les défis à relever, (iii) les impacts et limites des réponses politiques du gouvernement et les différents programmes en cours, (iv) la nouvelle stratégie et les actions prioritaires pour résoudre les principaux problèmes à court et à moyen termes. Mais, étant donné que la méthodologie adoptée lors du diagnostic du secteur n'a pas été disponible, un risque subsiste quant à la représentativité des parties prenantes concernées (usagers, PTF, entités publiques nationales ou locales etc.) aboutissant à une définition exhaustive des besoins réels des bénéficiaires.

Cela étant, les problèmes de leadership, de partage de responsabilité (interinstitutionnel, par niveau national et territorial), d'allocation de ressources etc. persistent.

La PSNA a apporté des réponses auxdits diagnostics et défis au lieu de répondre au besoin de la période de 2008 à 2015. La déclaration de politique (DECLAPOL) n'a eu lieu qu'en 1997 et la PSNA n'a été validée qu'en 2008.

Ce décalage temporel fait état d'un problème de mise à jour présentant un risque dans la formulation de réponses en raccord avec l'évolution du contexte.

***De tout ce qui précède, la Cour recommande au Gouvernement que la rédaction de toutes nouvelles politiques publiques d'assainissement tienne compte des problèmes et besoins identifiés et persistants de la période ainsi que de l'évolution du contexte socio-économique, technologique et institutionnel. Elle doit émaner d'une concertation à tous les niveaux***

### **2.1.3.2. Cohérence interne**

La cohérence interne est définie comme « la cohérence et la logique de l'intervention tout au long de la chaîne de production ».

L'évaluation de la cohérence interne de la politique reposera sur les questions ci-après :

Les objectifs sont-ils conciliables tout au long de la chaîne de production de l'intervention ?

Les moyens, activités, résultats attendus vont-ils permettre d'atteindre les objectifs visés ? Sont-ils cohérents les uns avec les autres ?

#### **a. Mauvaise articulation de l'intervention**

Une politique repose sur une vision concertée assortie d'une déclaration d'intention explicite pour devenir la « ligne de conduite à tenir ». Elle relate la nécessité d'agir et définit les grands domaines prioritaires. La stratégie fournit quant à elle une feuille de route précise et décrit « comment » la politique se concrétisera et un programme décrit la mise en œuvre de la stratégie. Ce dernier pouvant être réactualisé au fur et à mesure de l'avancement de la politique. Et un plan opérationnel détaillé, définissant les tâches principales, attribuant les responsabilités, identifiant les différentes étapes et prenant en considération les aspects pratiques de la mise en œuvre doit être adopté<sup>44</sup>.

Dans le cas d'espèce, la PSNA ne met pas en exergue la vision et intègre dans son contenu les orientations stratégiques. Elle n'a pas été déclinée en programme et les plans d'actions ont été

<sup>44</sup> Guide d'élaboration d'une politique et d'une stratégie nationales relatives à la qualité - Approche pratique de formulation d'une politique et d'une stratégie pour l'amélioration de la qualité des soins élaboré par l'organisation mondiale de la santé (OMS)

présentés d'une manière générale et n'ont été assortis des éléments de suivi et d'évaluation (indicateurs, responsables etc.). La structuration de la politique ne permet pas d'identifier la logique d'intervention.

De plus, la PSNA n'a pas été accompagnée de cadre logique qui est un outil qui aurait facilité (i) la hiérarchisation des objectifs poursuivis, (ii) l'identification des liens de causalité entre les objectifs poursuivis et les moyens alloués, (iii) l'identification des critères de succès et les risques.

***De tout ce qui précède, la Cour recommande au Gouvernement que dans la rédaction des documents, la politique doit être séparée de la stratégie ainsi que de ses déclinaisons pour que chaque acteur puisse se positionner dans les différentes activités. De plus, l'articulation de l'intervention devrait faire l'objet d'un cadre logique.***

### **b. Ambiguïtés dans le partage des responsabilités**

Dans les grandes orientations, le partage des responsabilités au niveau national, la PSNA attribue au Ministère chargé de l'eau potable la mise en œuvre de l'assainissement de base et au Ministère chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire celle de l'assainissement collectif.

Par définition, l'assainissement de base inclut toutes les actions de sensibilisation à l'hygiène et d'appui au développement des équipements individuels. Et l'assainissement collectif concerne principalement le milieu urbain et ses agglomérations dans lequel il est indispensable de réaliser des infrastructures et d'assurer un service d'assainissement régulier. Or, dans les plans d'action, pour la mise en place des services collectifs d'assainissement, relève de la responsabilité du Ministère en charge de l'Eau Potable au lieu du Ministère en charge de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire.

En outre, lors des deux dernières années de la politique (2014-2015), la décentralisation et l'aménagement du Territoire ont été scindés en deux ministères distincts<sup>45</sup> :

- Le Ministère d'Etat en charge des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement (MEPATE) ;
- Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID)

Par manque de synergie des acteurs, le responsable de l'assainissement collectif est sujet à ambiguïté.

***De tout ce qui précède, la Cour recommande au Gouvernement de s'assurer de la cohérence du partage des responsabilités des acteurs. En outre, pour une meilleure mise en œuvre de la politique qui s'inscrit à moyen terme dans le temps, il est recommandé de s'assurer de la stabilité de l'organisation institutionnelle de l'Etat ou de disséquer les activités attribuées à chaque Ministère pour éviter d'impacter négativement sur le partage de responsabilités initialement défini.***

<sup>45</sup> Au moment de la conception de la politique ces deux secteurs sont fusionnés en un seul ministère



### **c. Insuffisance d'implication des structures de proximité**

En matière d'assainissement de base ou collectif, pour être efficace, il appartient aux structures les plus proches de la population de s'en occuper puisqu'on parle ici d'hygiène individuelle et d'assainissement dans la communauté. Dans le cas d'espèce, la politique ne tient compte que des structures centrales, régionales et communales.

Les Fokontany, entre autres, ne sont pas impliqués. En effet, selon l'article 15 du décret 2004- 299 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany du 03 mars 2004, les Fokontany constituent les subdivisions administratives de base au niveau des Communes. Ils participent et contribuent de manière permanente et effective aux activités de mobilisation sociale ou communautaire de développement en matière sanitaire et aux activités de préservation de l'environnement et de ses composantes. C'est cet aspect communautaire des Fokontany qu'il faudrait optimiser pour une meilleure mise en œuvre de l'assainissement.

En outre, bien que différentes structures ou associations privées de base telles que les RF2 (Rafitra Fikojana rano sy Fahadiovana)<sup>46</sup> en charge d'assurer un service de pré-collecte des déchets solides dans les quartiers existent, elles ne sont pas valorisées.

***La Cour recommande au Gouvernement, afin d'atteindre l'impact recherché (efficacité, efficience et effets) de faire intervenir les structures de base les plus proches (les Fokontany) et ce, en vertu du principe de subsidiarité.***

### **d. Absence de prévision budgétaire**

Comme il a été évoqué précédemment, la PSNA est à la fois une politique et une stratégie :

- en tant que politique, l'absence de cadre logique (ou au moins son indisponibilité) n'a pu permettre de retracer les activités à mener afin d'atteindre l'impact recherché ainsi que le niveau de responsabilité de chaque acteur ;
- en tant que stratégie, les moyens nécessaires pour la réalisation desdites activités n'ont pu être ni définis ni alloués.

Par conséquent, l'absence de prévision budgétaire a impacté sur la défaillance dans la mise en œuvre de la PSNA.

***La Cour recommande au Gouvernement de budgétiser les activités afin d'allouer les ressources nécessaires pour assurer la cohérence, l'effectivité, l'efficacité et l'efficience des interventions.***

<sup>46</sup> Pour les structures associatives, le financement du service peut être porté par une cotisation mensuelle fixée au préalable par les acteurs concernés (de type redevance de pré collecte des ordures ménagères) et peut être appuyée par une subvention de la commune au besoin (rétribution annuelle à partir de la ROM ou indirectement sur la réaffectation de certaines taxes au bénéfice du service). Parallèlement la création d'une ou plusieurs activités génératrices de revenus ou la gestion d'infrastructures publiques (bornes fontaines, blocs sanitaires) permet de renforcer leur stabilité financière. Ainsi, le concept d'opérationnalisation des RF2 sur la pré-collecte au niveau des Fokontany se développe et s'étend dans les quartiers de la CUA, afin de mettre en place un mécanisme d'autofinancement de la gestion intégrée des services d'eau, assainissement et hygiène à l'échelle locale. Le système est financé par le biais de mobilisation optimale des ressources locales : cotisations des bénéficiaires des services, utilisation d'une partie des marges générées par la gestion des points d'eau, mobilisation des opportunités existantes.

#### *e. Maintien des modes de financement non performants des services d'assainissement*

La délégation du service d'assainissement à un service indépendant est une solution adéquate puisque cela permet une affectation directe des ressources aux dépenses d'assainissement et une autonomie de l'entité qu'elle soit une structure privée ou ONG ou associative. En effet, « La délégation de gestion est largement préférable à la régie directe communale pour garantir que les recettes dédiées à l'assainissement servent bien au financement du service, avec obligation de respecter les résultats stipulés par le contrat de délégation ».

Toutefois, dans l'objectif 3, la politique constate déjà le non-reversement des ROM et des REU par les structures de collecte. Cependant, elle maintient dans ses orientations le même mécanisme de collecte. Et par conséquent, l'on peut s'attendre à la persistance du problème sans mesures d'accompagnement. Dans ce cas, comme la délégation de gestion est recommandée, comment va-t-on assurer le financement du service unique d'assainissement ?

En outre, la politique prévoit trois (03) types de redevances pour chaque type de service :

- La Redevances sur les Ordures Ménagères (ROM) pour financer la collecte, le stockage et l'élimination des déchets solides domestiques ;
- La Redevance sur les Eaux Usées (REU) pour financer l'entretien et le développement de la totalité des réseaux usées et pluviales ;
- La Redevance pour le contrôle des installations autonomes (RCIA) pour financer le contrôle et la vidange des installations individuelles ainsi que le stockage et l'élimination des excréments.

Et constate que la majorité des communes n'utilisent pas les RCIA et propose, pour pallier l'insuffisance de ressources d'utiliser les REU pour financer les installations individuelles. Cet aspect masque le véritable problème et tente de l'esquiver au lieu de chercher la solution idoine et risque d'engendrer de nouveaux problèmes.

*La Cour recommande au Gouvernement d'adopter des modes de financement innovants pour s'assurer d'acquérir les ressources suffisantes pour financer le service unique d'assainissement.*

#### *f. Disposition inappropriée sur la « délégation à un organisme public »*

La PSNA dans son deuxième objectif, prône la **délégation de gestion** qui est un des trois modes de gestion des services publics outre la régie et la création d'établissement public. Elle a écarté la régie mais offre la possibilité de délégation à un organisme public.

Donc, une incohérence en matière de terminologie subsiste par rapport à la délimitation de la délégation de la gestion du service qui relève généralement du domaine privé.

*La Cour recommande au Gouvernement de se conformer aux dispositions légales et réglementaires régissant les modes de gestion des services publics.*

#### *g. Discordance dans la maîtrise d'ouvrage de l'assainissement*

Selon la fiche 1.1 de la politique décrivant les responsabilités :

- Au niveau local, les communes sont les « maîtres d'ouvrage » de l'assainissement avec une période intermédiaire pendant laquelle on confie cette responsabilité aux régions en tant que circonscriptions administratives représentant les ministères chargés de l'assainissement jusqu'à l'habilitation des communes ;

- Les ministères centraux ont pour mission d'assurer le renforcement des capacités techniques, financières et humaines des communes afin que ces dernières puissent prendre cette responsabilité.

Les communes n'ont pas encore été habilitées à devenir les maîtres d'ouvrage compte tenu de leur capacité. Et le renforcement de leurs capacités est encore un processus en cours selon la PSNA (2008).

Des problèmes se posent alors :

- i. L'incohérence de la politique avec la politique de décentralisation écrite en 1994 qui prévoit déjà à cette période le transfert de compétence à la Commune (en tant que maître d'ouvrage) ;
- ii. L'impossibilité des communes de prendre en charge des contrats de délégation de gestion du service de l'assainissement, telle que prévue par la PSNA;
- iii. Le réalisme de la politique tant que ce cercle vicieux n'est pas rompu ainsi que la volonté réelle de la politique à s'en sortir.

***Aussi, de tout ce qui précède, la Cour recommande au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires de formations et de transfert de compétences techniques pour que les communes puissent jouer effectivement leur rôle de maître d'ouvrage.***

L'analyse de la conciliabilité des objectifs et des actions ont permis de détecter certaines anomalies. D'une part, les orientations stratégiques ne sont pas traduites en actions et ne sont pas attribuées à l'acteur concerné. A titre d'illustrations, les orientations de l'objectif stratégique 2 dans la fiche 1.2 de la PSNA ont prévu de « renforcer la formation de généralistes de l'assainissement (à la fois techniciens et ingénieurs sanitaires, hydrauliciens et hygiénistes) dont les profils seraient mieux adaptés aux problématiques des agglomérations de taille moyenne à grande échelle », alors qu'aucune action n'ait été prévue à cet effet dans le plan d'action.

D'autre part, les responsabilités de chaque acteur ne sont pas clairement identifiées. A titre d'illustration, la politique cite l'ANDEA, le MINFOP, le BNGRC et les forces armées parmi les acteurs et parties prenantes de la politique. Toutefois, il n'y aucune mention de l'implication de ces entités dans le plan d'action.

Enfin, certaines actions ne sont pas classées dans l'objectif correspondant. A titre d'illustration :

- L'action « Élaboration des normes de conception et d'entretien » a été insérée dans l'objectif 1 « Clarification des rôles et responsabilité des acteurs » au lieu d'être dans l'objectif spécifique 4 « Adaptation des technologies et réduction des coûts d'investissement » ;
- L'action « Règlementation sur le mode de financement de l'assainissement » a été insérée dans l'objectif 1 « Clarification des rôles et responsabilité des acteurs » au lieu de figurer dans l'objectif 3 « Mode de financement conciliant le recouvrement des coûts et la capacité à payer » ;
- L'action « Règlementation sur les procédures de délégation de gestion » a été insérée dans l'objectif 1 « Clarification des rôles et responsabilité des acteurs » au lieu d'être dans l'objectif 2 « Améliorer la performance de service d'assainissement ».

***De tout ce qui précède, la Cour recommande au Gouvernement de s'assurer de la cohérence de l'intervention dans toute conception d'une politique.***

#### **h. Ambiguïté de la tutelle technique du service d'assainissement**

Selon l'objectif 2 de la PSNA : « le service unique d'assainissement relève de la compétence

communale soit en tant que maître d'ouvrage d'une délégation ou par la création d'un établissement public local. » Par conséquent, la tutelle devrait être exercée par la Commune. Cependant, dans la répartition des tâches, ladite tutelle a été transférée aux Ministères chargés de l'eau et de la Décentralisation œuvrant en cotutelle pour appuyer la commune<sup>47</sup>. Une incohérence subsiste en termes de tutelle.

***La Cour recommande au Gouvernement de s'assurer de la cohérence entre les orientations stratégiques et la répartition des tâches afin de garantir leur mise en œuvre.***

### **2.1.3.3. Cohérence externe**

L'évaluation de la cohérence externe est l'appréciation de la complémentarité de la politique avec d'autres types d'interventions.

L'analyse de ce critère permettra d'apprécier si les objectifs de la politique n'entrent pas en contradiction avec les objectifs des politiques sectorielles concomitantes.

#### **a. Confusion de leadership dans l'élaboration de la PSNA**

En 2003, le décret n°2003/192 fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement de l'Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (ANDEA) en son article 4 lui confie la préparation des documents de politique et de stratégie de gestion des ressources en eau et d'assainissement.

En 2007, la Direction de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DEPA)<sup>48</sup> a été créée au sein de la Direction Générale de l'Eau (décret n°2007-986 fixant les attributions du Ministre de l'Energie et des Mines ainsi que l'organisation générale de son Ministère en son article 9) et l'amélioration du cadre légal et institutionnel du secteur de l'assainissement a été confiée à la DEPA sans qu'ANDEA soit dénuée de son attribution consistant à préparer les documents de politique et de stratégie d'assainissement.

En 2008, à la création du ministère de l'Eau, l'élaboration de la PSNA a été conduite par un groupement d'acteurs du secteur notamment la plateforme de concertation nationale « DIORANO WASH » qui ne relèvent pas des deux (2) entités prévues.

Cela prête à confusion sur l'entité responsable de l'élaboration de la PSNA.

***La Cour recommande au Gouvernement de s'assurer :***  
***-de la cohérence des textes législatifs et réglementaires en termes d'organisation et d'attributions de responsabilités afin de faciliter la mise en application des dispositions ;***  
***-Que toutes politiques publiques soient élaborées sous le leadership des entités dédiées à cet effet.***

47 «<sup>2</sup>Au niveau national, les principaux intervenants sont les Ministères chargés de l'eau et de la Décentralisation, qui interviennent en appui aux Communes pour la mise en place du service et si nécessaire pour en exercer la co-tutelle technique comme c'est le cas de services d'assainissement de grande taille. »

48 décret n°2007-986 fixant les attributions du Ministre de l'Energie et des Mines ainsi que l'organisation générale de son Ministère en son article 9 qui prévoit que :  
"[...]

1- La Direction de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DEPA)

La DEPA est chargée de la mise en œuvre de la politique du Ministre dans le domaine de l'Eau Potable et de l'Assainissement de base et d'Hygiène, notamment l'amélioration et l'application du cadre légal et institutionnel du secteur de l'eau potable et de l'assainissement, la promotion et le développement des activités du secteur, l'appui technique des exploitants du secteur ainsi que la collecte et la gestion des données de base..."

**b. Prévion et anticipation des risques de défaillances de la mise en œuvre de la politique**

D'une part, la PSNA a été élaborée dans le but de réguler le secteur de l'assainissement, à l'exception des (i) déchets médicaux et sécurité des injections, ainsi que (ii) la gestion des déchets et des rejets industriels et miniers. Pour y pallier, cet aspect fait déjà l'objet d'une Politique Nationale pilotée par le Ministère chargé de l'Industrie et le Ministère chargé de l'Environnement prévu par la loi n° 99-021 du 19 août 1999.

D'autre part, la politique couvre l'assainissement de base et l'assainissement collectif. Cela étant, si la mise en œuvre de ladite politique présente des défaillances, elle a déjà anticipé dans son 6ème orientation stratégique<sup>49</sup> la veille sanitaire et la gestion des éventuelles crises en collaboration avec le Ministère de la Santé Publique.

***La Cour encourage la capitalisation des bonnes pratiques notamment en matière d'anticipation.***

**c. Incohérence de la PSNA par rapport aux textes relatifs aux Collectivités Territoriales Décentralisées**

Selon la PSNA, le service d'assainissement (i) relève de l'autorité de la commune qui est le maître d'ouvrage et (ii) est sous la co-tutelle technique des Ministères chargés de l'eau et de la Décentralisation.

Or, l'article 36 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 prévoit la création de services, d'organismes et d'établissement régionaux ou locaux par le biais de la délibération du Conseil. Et l'article 333 du décret 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics précise que : " Lorsqu'ils relèvent de l'État, les établissements publics sont placés sous la tutelle technique d'un ou plusieurs Ministres et sous la tutelle financière des Ministres chargés des Finances et du Budget. Lorsqu'ils relèvent d'une collectivité territoriale, ils sont placés sous la tutelle technique de cette collectivité et sous la tutelle financière des Responsables chargés des Finances et du Budget de cette collectivité."

En conséquence, la PSNA, en confiant la tutelle du service d'assainissement local à un organisme central, est incohérente par rapport aux dispositions légales et réglementaires régissant la tutelle des organismes publics.

***La Cour recommande au Gouvernement de s'assurer de la cohérence de toutes politiques avec les textes législatifs et réglementaires pour garantir leur effectivité.***

**d. Plateforme de concertation opérationnelle**

Conformément à la résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU<sup>50</sup>, l'initiative DIORANO-WASH lancée à Madagascar depuis 2002, a été officialisée par la création d'une plate-forme régie par la Charte DIORANO-WASH<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Orientation stratégique 6 : le renforcement des actions de veille sanitaire, de prévention et d'assistance en cas de crise

<sup>50</sup>AG du 21 Décembre 1990, de la conférence internationale de l'eau douce à Bonn en 2001, et pour renforcer l'intégration des actions pour l'eau potable, l'assainissement et l'hygiène dans le « Madagascar Action Plan» (MAP)

<sup>51</sup> Charte adoptée par décret n° 2008 – 094 portant approbation et adoption de la charte Diorano –WASH.

La plateforme a été mise en place au sein du ministère de l’Energie et des Mines qui était en charge à l’époque de l’eau et de l’assainissement afin de garantir l’harmonisation des interventions dans le secteur.

Conformément à l’article 4 dudit décret, cette plateforme a regroupé les trois principaux Ministères concernés par le secteur assainissement à savoir les ministères en charge de l’EAU POTABLE et de l’ASSAINISSEMENT, de l’HYGIENE et de la SANTE, et de l’EDUCATION ainsi que les ONG nationales et internationales, coopérations bilatérales et multilatérales, le secteur privé, la société civile, les partenaires techniques et financiers, le mass média.

La stratégie nationale DIORANO Wash prévoit que la plateforme effectue les opérations de promotion de l’hygiène et les opérations de sensibilisation comme il est décrit à l’objectif stratégique 5 de la PSNA. En effet, dans ce cadre, la plateforme effectue la promotion des pratiques d’hygiène des populations malgaches en axant l’intervention sur trois thèmes :

- (i) lavage des mains avec du savon ;
- (ii) utilisation effective de latrines hygiéniques ;
- (iii) Et enfin la préservation de la potabilité de l’eau du point de puisage jusqu’à la consommation.

Toutefois, depuis 2016 cette plateforme a été dissoute en raison d’une désorganisation institutionnelle.

***De tout ce qui précède, la Cour réitère l’importance d’une telle plateforme puisqu’elle garantit l’alignement des interventions des ministères lead ainsi que des partenaires techniques financiers agissant dans le secteur assainissement et permet la mise en œuvre effective des interventions.***

#### **2.1.3.4. Effectivité**

L’analyse de l’effectivité permet d’apprécier les actions réellement conduites.

La politique n’a pas été traduite en action concrète de mise en œuvre. A ce titre, l’ineffectivité de la politique a été constatée et les principales raisons sont les suivantes :

##### **a. Insuffisance d’appropriation nationale**

Fréquemment, les politiques publiques exigent des investissements et constituent des contraintes pour des pays en développement, dont le financement dépend des partenaires étrangers. Il en est de même pour les grandes orientations notamment en matière d’assainissement.

Ainsi, s’agissant de conditions d’octroi de financement, telle politique publique n’émerge que sur l’impulsion et orientations internationales, jusqu’à se poser la question de souveraineté.

Certes, des entités publiques et privées nationales prennent conscience que le volet assainissement revêt d’une importance capitale dans la réduction de la pauvreté même si elles ne peuvent les intégrer en premier ordre de leurs degrés de priorités. Mais, perçue comme une contrainte, la politique n’obtient guère l’appropriation requise pour une mise en œuvre effective.

A titre d’illustration, au cours des entretiens, les différents responsables de différentes entités ne disposent pas des documents de politique et n’ont pas eu connaissance de son existence. Par conséquent, les activités financées par les PTF dans le cadre de la politique ont été considérées comme une initiative des partenaires.

***La Cour recommande au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour impliquer les responsables administratifs, techniques et financiers dans la conception de la politique.***

***b. Fracture en amont et en aval***

Au niveau national, la PSNA en tant que politique sectorielle ne résulte pas de la déclinaison de la Politique Générale de l'Etat (MAP), en amont. Pour être effective, la politique devait se traduire en aval en documents stratégiques jusqu'à un niveau opérationnel. Toutefois, la PSNA a fait office à la fois de politique, de stratégie et de plans d'action sans en faire une distinction claire et nette dans le document. Tous ces facteurs ont limité la traduction de la politique en actions concrètes.

En conséquence, tous les documents stratégiques et de planification<sup>52</sup> subséquents ont été élaborés indépendamment de la PSNA mais en conformité avec les orientations du MAP, essentiellement axées sur le volet hygiène et assainissement de base.

A cet effet, les documents suivants ont encadré les actions du secteur :

En 2008 : le Programme National d'Accès à l'Eau Potable et l'Assainissement (PNAEPA);

En 2012 : Une note d'orientation stratégique du secteur de l'Eau et Potable, de l'Assainissement et de l'hygiène;

En 2013 : Stratégie Nationale de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (SNEAH);

En 2013 : Document de planification du secteur de l'Eau et Potable, de l'Assainissement et de l'hygiène;

En 2015 : Lignes directrices du secteur EAH

Ces documents se sont déclinés en 6 axes stratégiques notamment :

Axe 1 : développement de l'accès à l'eau potable

Axe 2 : développement de l'accès à l'assainissement

Axe 3 : développement de l'accès à l'hygiène

Axe 4 : développement de la GIRE

Axe 5 : développement du Partenariat Public Privé

Axe 6 : développement du secteur

Des projets d'assainissement ont été mis en œuvre sur tout le territoire mais ceux-ci restent ponctuels et éparpillés sur tout le territoire avec comme conséquences immédiates la dispersion des efforts, et des dépenses irrationnelles qui aboutissent aux résultats sans impact réel.

La PSNA a été adoptée par le décret n°2008-319 du 28 février 2008 et modifié par le décret n° 2008-1057 du 10 novembre 2008. Entre ces deux périodes, un Programme National d'Accès à l'Eau Potable et l'Assainissement (PNAEPA) pour la période 2008 – 2012 a été mis en place en juin 2008 tenant compte de la note de politique sectorielle eau et assainissement pour la période 2006-2012.

***Afin de garantir l'effectivité de la mise en œuvre de la politique et de faciliter sa déclinaison en documents stratégiques et de planification, la Cour recommande au Gouvernement de s'assurer de la cohérence de la politique avec la politique générale de l'État.***

<sup>52</sup> SNEAH, Document de planification du secteur EAH, Lignes directrices du secteur EAH

### **c. Sous-estimation du volet technique**

Il résulte des entretiens que les avis des techniciens n'ont pas été valorisés à juste titre. En effet, tout au long du processus d'élaboration jusqu'à la mise en œuvre, l'aspect politique prime sur l'aspect technique ne serait – ce qu'en matière d'axes d'intervention. Ne citons que le cas de la non prise en compte de la solution qui a été avancée par un expert pour lutter de façon pérenne contre l'inondation.

En effet, il a été avancé par les techniciens que pour résoudre le problème des inondations à Madagascar, il y a lieu de procéder à la destruction du « haram-bato » qui s'étend sur 7km afin de faciliter l'écoulement des eaux dans le chenal de Bevomanga. Il suffira ainsi de maîtriser l'eau à travers une station de pompage qui récupérera toutes les eaux stockées dans les rizières. Cette maîtrise de l'eau se fera à travers l'utilisation d'une nouvelle technologie. Toutefois, le blocage à la réalisation de ce projet reste la volonté du gouvernement d'investir dans cet axe.

***Afin de rendre effective la politique, la Cour recommande au Gouvernement de prendre en compte l'aspect technique dans les prises de décisions.***

### **d. Instabilité institutionnelle avec changement de rattachement et de responsable**

L'organisation administrative de l'État évolue avec des fusion et scission, ainsi que de changement d'attributions. Or, la politique confie la mise en œuvre à l'organisation existante à la période d'élaboration et d'adoption. Ce qui rend difficile la mise en application des politiques déjà adoptées.

Pour le cas de la PSNA, elle a été adoptée la même année que la création du Ministère en charge de l'Eau Potable. Autant en termes d'ancienneté, de ressources et de compétences, ledit Ministère peine à asseoir sa notoriété face aux autres principaux acteurs du secteur notamment le Ministère en charge de la décentralisation et le Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire.

Des changements de rattachement des structures s'opèrent tant au niveau national (interministériel) ou au niveau local (collectivité et structures de proximité) entraînant le désengagement de certains acteurs et constituant l'un des blocages de son effectivité. A titre d'illustration, l'APIPA a été rattaché<sup>53</sup> auparavant au ministère de l'Aménagement du Territoire pour être ensuite rattachée au ministère de l'Eau et revenir actuellement au ministère de l'Aménagement. C'est également le cas de la tutelle du SAMVA qui est rattaché à la commune urbaine d'Antananarivo.

A cela s'ajoute le changement de responsable à la tête d'une structure. Ces nouvelles responsables peuvent ne pas partager les visions et orientations de leurs prédécesseurs entraînant une rupture dans la stratégie ou orientation du ministère. Toutes ces pratiques rendent ineffectives les planifications pluriannuelles voire annuelles.

Outre ces changements de structures et de responsables, la mémoire institutionnelle ne s'appuie pas sur le système mais sur les individus. L'historique de la politique n'a pu être retracée (problème d'archivage, problème de système de documentation et de base de données depuis la description du problème de la société en passant par les actions et en se terminant par les indicateurs (Baseline). Sans nul doute, les données de mise en œuvre font également défaut.

---

<sup>53</sup> Décret n° 2007-986 fixant les attributions du Ministère de l'Energie et des Mines ainsi que l'organisation générale de son ministère ; décret n° 2008-829 du 02 septembre 2008 fixant les attributions du ministère de l'Eau ainsi que son organisation générale ; décret n° 2009-529 du 08 mai 2009 fixant les attributions du Ministère de l'Eau ainsi que l'organisation générale.



***La Cour encourage l'archivage des données et informations ainsi que la constitution d'une base de données au sein de chaque structure.***

***e. Défaillance de la conception de la PSNA se répercutant sur sa mise en œuvre***

Le cadre logique n'a pas été retracé dans le document de politique et de stratégie et les données disponibles n'ont pas permis sa reconstitution. Lors de l'évaluation, il a été difficile de comprendre le lien entre le problème central de « pauvreté accrue » ; ainsi que la suite logique des objectifs fixés jusqu'aux actions dans la Politique d'assainissement. De surcroît, les actions prévues n'ont pas été accompagnées de quantification technique ou d'indicateurs objectivement vérifiables. La traduction financière était absente. Les effets et les impacts n'étaient pas explicités clairement. Et l'évaluateur estime que les lacunes dans les prévisions techniques des activités seraient la cause probable de la non-budgétisation. Cette situation se comprend compte tenu de ces problèmes techniques et financiers suscités.

Les dispositifs de suivi et évaluation interne manquaient dans la conception de cette politique. Et toute évaluation externe qui en dépend reste très difficile à réaliser.

De tout ce qui précède, la PSNA n'a pas été effective et sa réalisation était compromise dès le départ.

***Ainsi, la Cour recommande au Gouvernement de :***

- Concevoir l'aspect technique et financier de toute politique ;***
- Accompagner l'allocation de moyens pour la mise en œuvre des activités ;***
- Constituer des outils de suivi des réalisations afin d'assurer une évaluation interne et externe.***

#### **2.1.4. CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION**

Les différentes analyses dégagées lors de cette évaluation ont démontré que les interventions en matière d'hygiène et d'assainissement sont sujets à des goulots d'étranglement que sont: (i) l'insuffisance d'intérêt et de mobilisation des parties prenantes, (ii) le manque de cohérence et de stabilité institutionnelle et (iii) et enfin la faible mobilisation des structures de proximité. Tout cela conduit à l'ineffectivité de la politique.

Ladite évaluation permettra d'étoffer et d'orienter la nouvelle Politique Nationale de l'Assainissement qui est en cours d'élaboration actuellement au niveau du ministère en charge de l'eau potable. En outre, l'élaboration de cette politique doit tenir compte des défis ci-dessous identifiés tant en matière organisationnelle qu'en matière opérationnelle mais qui restent d'actualité.

En général, le défi à relever dans ce secteur est d'encourager une meilleure expression de la volonté politique ce qui permettra (i) de dégager une vision nationale partagée par tous et qui résulte des besoins réels de la population, et (ii) de garantir la mise en cohérence des actions disparates initiées par chaque intervenant tout en (iii) gardant la proximité par la subsidiarité pour être en contact avec la population.

En matière organisationnelle, le secteur se heurte encore à plusieurs problèmes :

- faible appropriation et d'implication des acteurs, des changements multiples de responsables, et comme si la politique devait répondre uniquement à des exigences internationales ;
- multiplicité des acteurs nationaux et foisonnement d'institutions, d'où fragmentation et chevauchement d'activités, ayant entraîné la dispersion des efforts ;
- cadre institutionnel et juridique disparate et ne découlant pas d'un cadre général ;
- persistance des barrières culturelles et de l'incivisme rendant difficiles les changements de

comportement en matière d'hygiène et assainissement.

Sur le plan opérationnel, la question de la gestion des eaux usées et excréta demeure une préoccupation importante qui attend d'être prise en charge sérieusement. La situation de l'assainissement liquide ne connaît pas un grand essor et fait face à de nombreux défis :

- Faible taux d'accès aux installations d'assainissement ;
- Vétusté des canaux ainsi que l'emprise sur les canaux ;
- Persistance des problèmes systémiques des réseaux d'assainissement ;

Concernant la gestion des eaux pluviales, les caniveaux conçus pour le drainage des eaux de pluies sont utilisés comme un système d'évacuation des toutes sortes de déchets, eaux grises, ordures ménagères, etc. Aujourd'hui, la vraie fonction des caniveaux est déviée rendant par voie de conséquence le curage difficile, voire impossible. Les eaux pluviales n'étant pas évacuées, les rues sont inondées en période d'inondation.

La gestion des déchets solides est caractérisée par une insuffisance d'infrastructures de collecte et de décharges finales suffisantes équipées et sécurisées. D'une manière générale, la surveillance, le traitement et l'élimination des déchets solides restent aléatoires car les équipements nécessaires à leur meilleure gestion sont rares. Le seul site de décharge d'Andralanitra est entassé et ne doit plus être opérationnel. La recherche de nouveaux sites de décharges est une priorité et doit tenir compte des différents blocages tels que la réticence des communes abritant les sites mais encore les coûts engendrés par l'aménagement de ces sites et qui doivent être appréhendés dans leur globalité.

Enfin, les projets de recherche et développement ne sont pas valorisés et pourtant face à l'évolution constante de la nouvelle technologie ainsi que l'impact du changement climatique, cette partie doit jouer un rôle majeur dans le secteur de l'assainissement pour espérer trouver une solution pérenne et évolutive.

Les constats généraux relevés et révélés dans cette première évaluation de politiques publiques menée par la Cour des Comptes soulèvent la question suivante : « **qu'en est-il des autres politiques publiques** » ?

## 2.2. CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2019 : UN RETARD CHRONIQUE DE LA PRODUCTION DU PLR

Le contrôle de l'exécution des lois de Finances rentre dans le cadre de la mission d'assistance de la Cour des Comptes, conformément aux :

- article 93 de la Constitution lequel consacre cette mission de la Cour au Parlement et au Gouvernement dans le cadre du contrôle de l'exécution des Lois de Finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ;
- article 128 de la Constitution lequel fixe les attributions de ladite Cour ;
- article 62 de la Loi Organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances (LOLF) selon lequel « (...) La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances conformément à la Constitution et à la loi organique sur la Cour Suprême.

Pour ce faire, conformément à l'article 278 de la loi organique n°2004-036 du 1<sup>er</sup> octobre 2004, la Cour : *apprécie: 1. la régularité et la sincérité des comptes consolidés des ordonnateurs et des comptables; 2. la qualité de la gestion dans l'exécution des lois de Finances. Elle établit à l'attention du Parlement un rapport et une déclaration générale de conformité entre les écritures des ordonnateurs et celles des comptables de l'Etat».*

Le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de Finances  **vise à éclairer le Parlement dans l'examen des actions du Gouvernement en matière de gestion des opérations financières de l'Etat.**

La présente partie récapitule les observations de la Cour sur l'exécution des lois de Finances pour l'année budgétaire 2019.

### 2.2.1. OBSERVATION D'ORDRE GENERAL

#### 2.2.1.1. Détérioration du délai de production du PLR à la Cour des Comptes

Conformément à la Loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances en son article 46 - alinéa 3 « *le Projet de Loi de Règlement est déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée Nationale et distribué au cours de la première session de la 2<sup>ème</sup> année qui suit l'exécution du Budget concerné* ».

En outre, aux termes de l'article 377 de la Loi Organique sur la Cour Suprême n° 2004-036 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 : « *Le Ministère chargé des Finances et du Budget 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* ».

Ainsi, pour le PLR 2019, il devrait être transmis à la Cour au plus tard le mois de janvier de la deuxième année, soit janvier 2021.

Cependant, il n'a été déposé au greffe de la Cour que le 23 novembre 2021<sup>54</sup>, et accuse ainsi un retard presque de 10 mois, alors que pour le PLR 2018, le retard enregistré est déjà de 4 mois.

<sup>54</sup> Bordereau d'envoi n°161 -2021/MEF/SG/DGFAG/DB/SSB.5 du 23 novembre 2021

**Tableau 24- Retard de Production du PLR**

ANNEE	DEPÔT LEGAL A LA COUR	DATE DE PRODUCTION A LA COUR	RETARD DE PRODUCTION	DATE DE NOTIFICATION DU RAPPORT AU MEF	DELAI DE TRAITEMENT
2017	Janvier 2019	10 janvier 2019	Aucun retard	19 juillet 2019	6 mois et 3 jours
2018	Janvier 2020	26 mai 2020	3 mois et 26 jours	26 octobre 2020	5 mois
2019	Janvier 2021	23 novembre 2021	9 mois et 23 jours	24 juin 2022	7 mois
2020	Janvier 2022	Non encore produit	9 mois à ce jour.	-	-

Par ailleurs, la Cour attire l'attention des responsables que le délai de production des PLR commence à se détériorer depuis l'exercice précédent.

*Aussi , la Cour réitère t-elle de respecter le délai légal de production du PLR .*

#### **2.2.1.2. Suivi des recommandations**

Les recommandations formulées par la Cour lors de son contrôle de l'exécution de lois de Finances de l'exercice 2017 ont fait l'objet de suivi pendant l'examen du PLR 2019.

**Tableau 25-Suivi des recommandations sur le PLR**

CONSTATATIONS (PLR 2017)	RECOMMANDATIONS (PLR 2017)	SITUATION DE SUIVI EN 2019	OBSERVATIONS
Hausse relative des recettes	Poursuivre les efforts déjà déployés pour l'amélioration des recouvrements des recettes budgétaires	Non suivi	En 2017, taux de recouvrement : 85,28% En 2019, taux de recouvrement 76,97%:
Faire apparaître dans le PLR tous les montants de dégrèvements, réduction ou remise d'impôts.	Les montants de « dégrèvements, remises, réductions » n'apparaissent pas dans le PLR. Ces montants sont déduits directement des recettes brutes de l'État alors qu'ils doivent figurer en tant que dépenses.	Non suivi	Les recettes budgétaires brutes inscrites dans le document annexe « recettes du PLR » s'élevaient à 5 928 744 741 955,67 Ariary Cependant le montant des recettes budgétaires du cadre I dans le PLR est de 5 890 397 448 944,45 Ariary.
Des dépenses de solde « Chap.60 » enregistrées au niveau de la catégorie « 3- Dépenses courantes hors solde »	Comptabiliser toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, dans la catégorie des dépenses de solde, conformément à l'article 14 de la LOLF ;	Non suivi	Des dépenses de solde restent encore comptabilisées dans la catégorie 3 « Dépenses courantes hors solde »
Insuffisance des informations concernant la performance des Institutions et Ministères.	Produire systématiquement à la Cour toutes les données estimées nécessaires à l'appréciation de la performance	Non suivi	Le seul document produit afférent à la performance et le Rapport annuel de performance. Ce document ne donne aucune explication sur les écarts en cas de non atteinte des valeurs cibles.
Le Budget Annexe des Postes et Télécommunication n'exerce plus à titre principal d'activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de prix ou de redevances conformément à l'article 28 de la LOLF	Supprimer le Budget Annexe des Postes et Télécommunications	En cours d'étude	C'est plutôt un document de synthèse d'indicateurs mais non pas de performance dans l'optique de la LOLF. Le Ministère du Développement Numérique, de la Transformation Digitale des Postes et des Télécommunications a fait part que « il est sollicité en premier lieu de mettre en place un comité de réflexion, accompagné par le Ministère de l'Economie et des Finances, dans le but d'étudier les aspects techniques et financiers liés à la mise en œuvre de ladite

Tableau 25-Suivi des recommandations sur le PLR

			<p><i>recommandation.</i></p> <p>En effet, étant donné que « plus de 60 % du montant global du BA sont alloués aux dépenses annuelles de la solde de trois cent soixante-sept agents du Ministère, comprenant les droits et avantages liés à la solde, les gratifications annuelles ainsi que les indemnités spécifiques fixées par de texte réglementaire, la suppression du Budget Annexe- Poste et Télécommunication- se traduit par le basculement de toutes les dépenses à caractère obligatoire et incompressible vers le budget Général. Ainsi le Ministère (MNDPT) demande l'accompagnement du Ministère en charge des Finances dans la réalisation de cette transition »</p> <p>Référence :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lettre n° 040- MNDPT /SG/DAF du 01 avril 2022</li> <li>- Lettre n° 072-2022/MNPDT/Min du 12 avril 2022</li> </ul>
Des Comptes de Commerce « Caisse de retraite » toujours déficitaires	Prendre les mesures nécessaires pour la maîtrise du déficit des caisses de retraite	Non Suivi	<p>Les caisses de retraites CRCM /CPR restent déficitaires.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Déficit 2017 : 275 milliards d'Ariary</li> <li>- Déficit 2018 : 284 milliards d'Ariary</li> <li>- Déficit 2019 : 254 milliards d'Ariary</li> </ul>
Insuffisance dans la comptabilisation des opérations sur FCV	Retracer au cadre IV toutes les opérations relatives au FCV tant en dépenses qu'en recettes	Suivi	Les dépenses d'investissement financées sur FCV sont enregistrées au niveau du cadre IV conformément à l'article 35 de la LOLF

## 2.2.2. OPERATIONS BUDGETAIRES DU CADRE I

Au titre de l'année 2019, le Budget Général de l'Etat s'est soldé avec un déficit de 1 076,98 milliards d'Ariary contre 450,94 milliards d'Ariary en 2018.

### 2.2.2.1. Sur la gestion des autorisations budgétaires

#### a. Accroissement des modifications de crédits portant atteinte à l'autorisation parlementaire

Les crédits autorisés par la loi de Finances rectificatives s'élèvent à 8 948,24 milliards d'Ariary. Au cours de l'année sous revue, les 30 décrets de transferts et de virement ont fait mouvoir 1 096 milliards d'Ariary au total, soit 12,25% des crédits rectifiés par la LFR. Selon l'article 19 alinéa 3 de la LOLF, « les virements et transferts sont effectués par décret (...), **après information des commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées** ». Or aucune pièce attestant l'information de ces mouvements de crédit au Parlement n'est parvenue à la Cour.

Par ailleurs, les crédits objet de modification ne cessent d'augmenter par rapport à 2017 et 2018 lesquels ont été respectivement de 130,54 milliards d'Ariary et de 233,76 milliards d'Ariary.

*Ainsi, la Cour recommande au Ministère de l'Economie et des Finances de porter une attention particulière au recours de mouvements de crédits afin de veiller au respect de l'autorisation parlementaire.*

#### b. Des mouvements de crédits hors délai

Selon la circulaire d'exécution budgétaire n°114- MFB/SG/DGB/DS du 31 Décembre 2018, au point 2.3, les modifications de crédits peuvent être opérées jusqu'à fin septembre de l'exercice en cours. Or, il a été observé que 06 décrets de virement et 16 décrets de transfert ont été pris au-delà de cette date limite.

*Ainsi, la Cour recommande au MEF de respecter les dispositions réglementaires en matière de délai sur les modifications de crédits*

### 2.2.2.2. Sur les recettes budgétaires

#### a. Une réalisation des recettes budgétaires en hausse relative dominée par les recettes fiscales

Les recettes du Budget Général se décomposent en deux principales catégories : les recettes fiscales et douanières ainsi que les autres recettes budgétaires. Au titre de l'exercice budgétaire 2019, les recettes réalisées au titre du Budget Général de l'Etat s'élèvent à 5 890,40 milliards d'Ariary se répartissant en recettes internes pour un montant de 5 670,80 milliards d'Ariary et en recettes sur subventions d'équipement de 219,59 milliards d'Ariary. Le taux global de réalisation est ainsi de 76,97% sur les prévisions de recettes définitives de 7 652,45 milliards d'Ariary.

Le tableau ci-après retrace la situation desdites recettes pour 2019:

**Tableau 26-Situation des recettes budgétaires 2019**

(En milliards d'Ariary)

Rubrique	Prévisions finales	Réalisations	Taux de réalisations (%)
<b>RECETTES FISCALES ET DOUANIERES</b>			
Impôts sur les revenus, bénéfiques et gains	1 367,01	1 328,73	97,20%
Impôts sur le patrimoine	41,28	30,84	74,71%
Impôts sur les biens et services	2 024,11	1 406,64	69,49%
Impôts sur le commerce extérieur	2 350,79	2 372,88	100,94%
Autres Recettes fiscales	22,44	25,76	114,80%
<b>TOTAL</b>	<b>5 805,63</b>	<b>5 164,85</b>	<b>88,96%</b>
<b>AUTRES RECETTES BUDGETAIRES</b>			
Subventions d'équipement	994,41	219,59	22,08%
Contributions reçues des tiers	750,06	357,16	47,62%
Produits financiers	84,98	115,91	136,40%
Recettes non fiscales	17,37	32,89	189,35%
<b>TOTAL</b>	<b>1 846,82</b>	<b>725,55</b>	<b>39,29%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>7 652,45</b>	<b>5 890,40</b>	<b>76,97%</b>

Source : PLR 2019

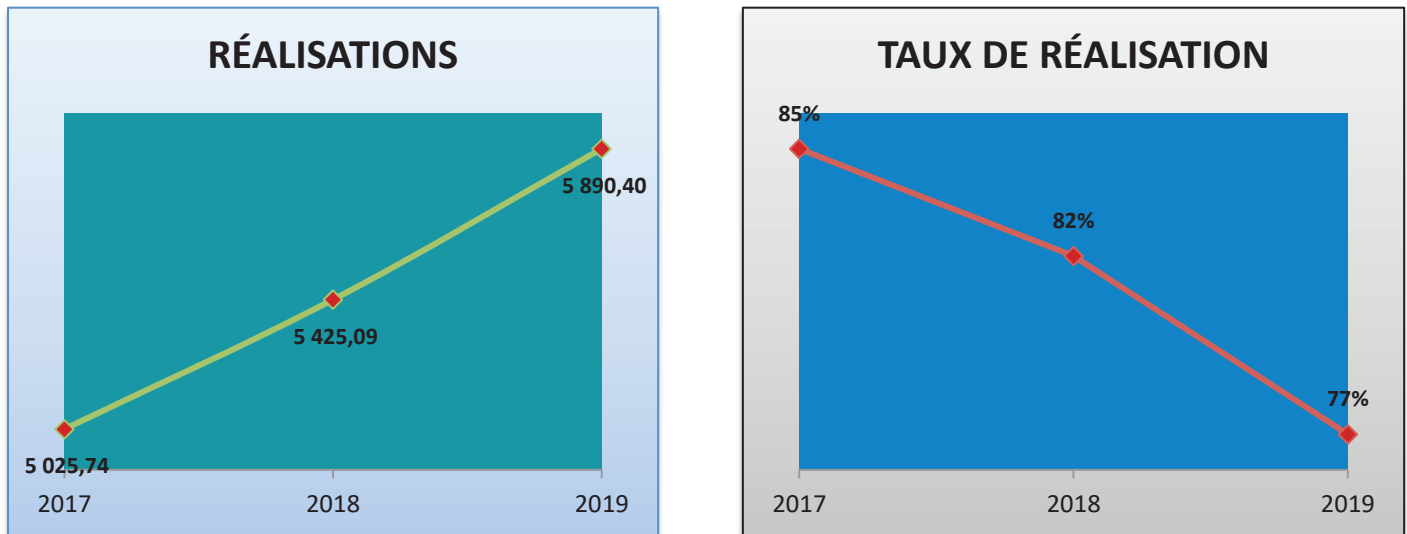
En termes d'évolution, les prévisions de recettes budgétaires pour l'année 2019 ont été fixées à 7 652,45 milliards d'Ariary, si elles se sont chiffrées à 6 584,07 milliards d'Ariary pour 2018, soit une hausse de 16,23%. Cette augmentation est observée au niveau des recettes fiscales passant de 5 102,12 milliards d'Ariary en 2018 à 5 805,63 milliards d'Ariary en 2019 soit une variation de 13,79%. Par ailleurs, lesdites recettes fiscales occupent une place prépondérante sur l'ensemble des recettes budgétaires avec une proportion de 75,87%.

S'agissant des réalisations, le montant total des recettes encaissées s'élève à 5 890,40 milliards d'Ariary pour 2019, soit un taux global de réalisation de 76,97%. En termes de valeurs, les recettes ont augmenté de 465,32 milliards d'Ariary par rapport à 2018. Toutefois, ce taux de réalisation est inférieur à celui de 2018 qui est de 82,40%. Une régression du taux de réalisation est ainsi constatée malgré la hausse en volume des recettes budgétaires, de 2017 à 2019 tel que le présente le graphique suivant :



**Figure 6- Réalisations globales des recettes budgétaires**

(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR 2017 -2019...

Les mesures préconisées pour l'amélioration des recettes ont amené les responsables à viser plus que les années précédentes et il résulte une hausse de 465,32 milliards d'Ariary en valeur absolue en matière de réalisation pour 2019. Toutefois, malgré le taux de réalisation qui se décroît, le taux de pression fiscale net est en légère augmentation étant de 10,5% en 2019 contre 10,2% en 2018.

#### **b. Structure fiscale constante ou transition fiscale hésitante**

Depuis 2016, la structure de la fiscalité à Madagascar reste la même. En effet, sur la période 2016 – 2019, les impôts sur le commerce extérieur demeurent la principale recette et constituent en moyenne 46,77% des réalisations. L'importance des impôts sur le commerce extérieur signifie que les ressources de l'Etat sont tributaires des opérations avec l'extérieur, notamment l'importation. Or, plus les importations abondent, plus les termes de l'échange du pays se détériorent et les externalités négatives sur l'économie ne sont pas négligeables, ceci conjugué avec les chocs exogènes des cours internationaux des produits agricoles et matières premières. Toutefois, la part des impôts sur le commerce extérieur accuse une légère diminution passant de 48,47% en 2016 à 44,67% en 2019, tandis que celle des impôts sur les biens et services et celle des impôts sur le revenu oscille autour des 25%.

#### **c. Non prise en charge de l'intégralité des recettes fiscales**

Comme évoqué supra, suivant le PLR, les recettes encaissées se totalisent à 5 890,40 milliards d'Ariary pour 2019. Or, au vu du document annexe « Etat des recettes fiscales », le montant des recettes réalisées se chiffre à 5 928,74 milliards d'Ariary. L'écart de 38,34 milliards d'Ariary est constitué des « dégrèvements et des remises » enregistrées au niveau des comptes 709 (Impôts sur les revenus, bénéfiques et gains) – 719 (Impôts sur le patrimoine) – 729 (Impôts sur les biens et services) – 739 (Impôts sur le commerce extérieur) et 749 (Autres recettes fiscales). De plus, au vu du CGAF, ces « dégrèvements et remises » sont comptabilisées dans les « opérations de fin de gestion ». Ce mode de comptabilisation rend opaque la gestion des recettes. La Cour a déjà soulevé une telle anomalie dans son rapport sur le PLR 2017.

***De tout ce qui précède, la Cour recommande au MEF de:***

- *déployer plus d'efforts pour améliorer le recouvrement malgré la légère progression du taux de pression fiscale ;*
- *renforcer la capacité de mobilisation des ressources fiscales intérieures tout en élargissant l'assiette fiscale afin de garantir un espace budgétaire résilient.*

***En outre elle réitère de :***

- *respecter le principe de non-compensation entre les recettes et les dépenses prévu par l'article 5 de la LOLF ;*
- *faire apparaître dans le PLR tous les montants de dégrèvements, réduction ou remise d'impôts.*

### **2.2.2.3. Sur les dépenses budgétaires**

Au cours de l'année 2019, le total des dépenses budgétaires réalisées s'élève à 6 967,38 milliards d'Ariary, contre 5 876,03 milliards d'Ariary en 2018, soit une hausse de 19%. Avec une prévision de 8 948 237 milliards d'Ariary, le taux de consommation est de 77,86%.

Lors du contrôle de l'exécution des lois de Finances 2019, l'analyse des dépenses par programme et par catégorie fait ressortir les points développés ci-après.

#### **a. Analyse par programme**

##### *Croissance continue des dépenses pour le programme « administration et Coordination »*

Le programme « Administration et Coordination » totalise 2 588,40 milliards d'Ariary au titre de l'année 2019. C'est un programme transversal à toutes institutions et ministères et représente à lui seul 37,15% des dépenses budgétaires.

Au cours de l'année 2017 ce programme atteignait 2 070 milliards tandis qu'en 2018, il était de 2 447,80 milliards d'Ariary. Une augmentation de 25,04% est ainsi observée pour les dépenses liées à ce programme depuis 2017. Les dépenses de solde du compte « 6011 », correspondent au 68% du total des dépenses relatives à ce programme.

Par rapport aux recettes budgétaires hors subvention, le programme « Administration et coordination » requiert 50% desdites recettes.

##### *Dépenses des Programmes porteurs de croissance légèrement en hausse*

Les dépenses afférentes aux programmes regroupés au niveau des missions vecteurs de croissance restent faibles, avec un montant total de 302,37 milliards d'Ariary, ce qui équivaut au 11,68%.

## Tableau 27- Dépenses pour les missions vecteurs de croissance

En milliards d'Ariary

MISSION	2 017	2018	2019
AGRICULTURE ET ELEVAGE	290,92	248,94	264,85
MINES	8,20	9,92	8,15
PECHE	13,21	19,81	19,3
TOURISME	9,66	11,64	10,07
<b>TOTAL</b>	<b>321,99</b>	<b>290,31</b>	<b>302,37</b>

Sources : PLR 2017-2019

Par rapport à l'année précédente, ces dépenses sont légèrement en hausse mais n'atteignant pas son niveau de 2017.

De 2017 à 2019, si les dépenses réalisées pour les missions « mines », « Pêche » et « Tourisme » ont connu des variations positives, celles de la mission « agriculture et de l'élevage » régressent de 8,96%, alors que le pays est un pays à vocation agricole.

### Des principales dépenses sociales en baisse

Globalement, les dépenses sociales demeurent encore minimales, pour un montant de 349,69 milliards d'Ariary, soit 13,51%.

Concernant le programme « Education fondamentale de 9 ans », les dépenses réalisées se chiffrent à 149,30 milliards d'Ariary soit 2,14%. Par rapport à 2018, lesdites dépenses d'un montant de 153,90 milliards sont ainsi en baisse.

Il en est de même pour les dépenses des deux principaux programmes de la Santé à savoir, le programme « Fourniture des soins de santé de qualité » et le programme « Lutte contre les maladies », elles accusent une baisse de l'ordre de 25%, passant respectivement de 90,14 milliards d'Ariary à 71,12 milliards d'Ariary et de 28,51 milliards d'Ariary à 17,87 milliards d'Ariary.

### Légère hausse des programmes essentiels de l'infrastructure

Une hausse est observée pour certains programmes du secteur par rapport à l'année précédente. En effet, le programme « Développement des infrastructures routières » d'un montant de 170,60 milliards d'Ariary constitue 2,45% des dépenses budgétaires. Ce programme enregistre une augmentation comparée à l'année précédente. Les dépenses correspondantes en 2018 s'élèvent à 131,05 milliards d'Ariary.

## **b. Analyse par grandes catégories de dépenses**

### Dépenses de solde en hausse

Les dépenses de solde connaissent une tendance haussière sur les trois dernières années allant de 1 800,75 milliards d'Ariary en 2017 à 2 293,73 milliards d'Ariary en 2019, soit un taux de d'accroissement de 27%.

Par contre, le taux de réalisation desdites dépenses de 97,18% a baissé par rapport aux années précédentes. En effet, si ce taux, pour les années 2017 et 2018, était respectivement de 99,67% et 99,57%, il se situe à 97,18% en 2019.

Les dépenses de soldes occupent 44% des recettes fiscales en 2019, manifestant ainsi une tendance générale à la baisse de l'évolution du ratio soldes sur recettes fiscales depuis 2014

*Dépenses de solde enregistrées dans la catégorie 3 « Dépenses courantes hors solde » en violation des articles 14 et 15 de la LOLF*

Il a été observé que des dépenses de solde de 195 158 731 549,86 Ariary ont été inscrites dans la catégorie 3 « Dépenses courantes hors solde ».

Le MEF a fait part dans le PLR 2019, page 63 que « *des charges de personnel de catégorie 3 ont été rassemblées au sein des opérations courantes -Solde car selon les recommandations de la Cour des Comptes toutes les opérations afférentes au chap.60 doivent y être regroupées* ».

En effet, c'est seulement pour la présentation du PLR 2019 que les dépenses de solde « issues de la catégorie 3 » en sont dissociées mais au vu du SIIGFP elles sont encore exécutées au niveau de la Catégorie 3 « dépenses courantes hors solde ».

Ces « charges de Personnel dans la catégorie 3 » connaissent une tendance à la hausse depuis 2017, lesquelles étaient de 161,20 milliards, passent à de 176,40 milliards en 2018 et enfin à 195,20 milliards d'Ariary en 2019.

Or, l'article 15 de la Loi Organique n° 2004 -007 du 24 juillet 2004 sur les Lois de Finances (LOLF) dispose que : « Les dépenses courantes hors solde comprennent :

- Les achats de biens et services ;
- Les charges permanentes ;
- Les impôts, droits et taxes ;
- Les transferts et les subventions ;
- Les charges financières. »

Et le Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP) précise les chapitres respectifs pour ces charges :

- Chapitre 61: Les achats de biens;
- Chapitre 62: Les achats de services et charges permanentes ;
- Chapitre 64: Les impôts, droits et taxes ;
- Chapitre 65: Les transferts et les subventions ;
- Chapitre 66: Les charges financières. »

En outre, l'article 14 de ladite loi organique préconise que : « *les dépenses courantes de solde comprennent : les rémunérations d'activité des fonctionnaires civils et militaires, composées principalement du traitement, du supplément familial de traitement ainsi que de diverses indemnités liées à la fonction ou à la solde, les cotisations et contributions sociales, les prestations sociales et allocations de solde* ». Ainsi, ces dépenses de personnel de 195,16 milliards d'Ariary doivent être comptabilisées dans la catégorie des dépenses de solde « Catégorie 2 » conformément à l'article 14 de la LOLF

***Ainsi, la Cour réitère et précise que toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, doivent être dans la catégorie des dépenses courantes de solde « Catégorie 2 », conformément à l'article 14 de la LOLF.***

### Dépenses hors soldes dominées par les « transferts et subventions »

Pour l'année 2019, les crédits définitifs en matière de dépenses hors soldes ont été fixés à 2 228,93 milliards d'Ariary. Les dépenses effectuées totalisent 2 114,55 milliards d'Ariary. Les dépenses hors soldes sont à hauteur de 30,35% du Cadre I.

Avec un montant de 1 290, 27 milliards d'Ariary, les dépenses de transfert occupent une place prépondérante au niveau des dépenses hors soldes, soit 61%.

Les dépenses de transfert au secteur privé enregistrées au compte «6565 » d'un montant de 487,68 milliards d'Ariary accaparent les 37% des dépenses de subventions.

Parmi les bénéficiaires de transfert, la JIRAMA est celle qui a reçu le plus important transfert. Ces dépenses concernent surtout le paiement de location de groupe et la fourniture de carburant pour un montant de 289,39 milliards d'Ariary.

#### 2.2.2.4. Performance

##### a. Présentation générale de la performance 2019

Suite aux élections présidentielles de 2018, les actions gouvernementales seront axées sur l'objectif d'Emergence. Les programmes d'activités des Institutions et des Ministères s'aligneront ainsi sur le respect des « velirano, serments faits par le Président lors de la campagne électorale » qui est devenue une ligne directrice établie par le Président de la République et qui est traduite dans la Politique Générale de l'Etat (PGE) en termes d'axes prioritaires.

Dans cette perspective, le Gouvernement, organisé en 32 ministères et institutions, se voit confier 54 missions repartis en 142 programmes. Il s'est fixé de 453 d'objectifs (globaux et spécifiques) assortis de 1216 valeurs cibles comme indicateurs de résultats.

**Tableau 28-Récapitulation de la situation de la performance et de la situation budgétaire pour 2016 à 2019**

RUBRIQUES	2016	2017	2018	2019
Nombre d'Institutions et Ministères	38	38	37	32
Nombre de missions	55	55	50	54
Nombre de programmes	146	148	138	142
Nombre d'objectifs	448	426	530	453
Valeurs cibles finales	1035	1007	708	1216
Valeurs réalisées	540	577	405	555
Valeurs non atteintes	410	368	261	504
Valeurs non disponibles	27	11	26	49
Autres	58	51	16	108
<b>Taux de performance global</b>	<b>52,17</b>	<b>57,3</b>	<b>57,2</b>	<b>45,64</b>
Crédits définitifs (en Milliards d'Ariary)	7 123,32	7 370,14	7 294,39	8 948,24
Dépenses réalisées (en Milliards d'Ariary)	6 200,01	5 653,09	5 876,03	6 967,38
<b>Taux d'absorption budgétaire</b>	<b>87,04</b>	<b>76,7</b>	<b>80,56</b>	<b>77,86</b>

Sources : PLR 2016-2019

Pour l'année 2019, globalement le taux de performance est de 45%, ce qui est insuffisant d'après la méthode d'appréciation adoptée par la Cour<sup>55</sup>.

Ce taux est relativement en baisse par rapport aux exercices précédents étant donné que les valeurs - cibles sont en augmentation.

La présente analyse n'est pas exhaustive du fait des limites évoquées infra et portera essentiellement sur les programmes estimés avoir des effets potentiels sur la croissance et sur le bien-être de la population.

### **b. Performance par programme**

Quatre programmes sont retenus pour l'analyse compte tenu des leurs impacts tangibles sur le quotidien des citoyens à savoir :

- le programme concernant l'électricité
- le programme sur les infrastructures routières
- le programme « Agriculture »
- le programme « Education fondamentale

*Programme « développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » - Programme à 99 % sur financement extérieur avec des risques budgétaires élevés mais à performance très insuffisante*

Ce programme est rattaché à la mission « Energie » du Ministère de l'Energie, de l'Eau et de l'Hydrocarbure. Selon le document cadre à moyen terme 2019, la mission « Energie » consiste en la conception et la mise en œuvre de la politique nationale de l'Energie ainsi que celle des Hydrocarbures du Gouvernement, afin d'assurer un approvisionnement en énergie satisfaisant la demande, de meilleure qualité et à moindre coût.

Les principaux défis à relever consistent à fournir de l'énergie au moindre coût pour soutenir la croissance économique ainsi que le développement durable et inclusif.

L'objectif global «Développer les infrastructures électriques et ressources d'énergie locale » est décliné en 2 objectifs spécifiques, à savoir :

- OS - 203-1-1 Satisfaire la demande intérieure
- OS- 203-1-2 Gérer durablement les ressources d'énergies locales

Pour atteindre ces objectifs, les activités mises en œuvre ont coûté 57,23 milliards d'Ariary dont 99,57% sont financés par des emprunts extérieurs.

Les structures publiques les plus importantes œuvrant dans le secteur sont :

- La JIRAMA
- L'Agence de Développement de l'Electrification Rurale (ADER)
- L'Autorité de Régulation de l'Electricité (ARELEC)

Ainsi, la performance du secteur revient notamment auxdites structures. Or les trois structures constituent un risque budgétaire avec l'accroissement sans cesse des subventions pour la JIRAMA et

---

<sup>55</sup> Valeurs cibles atteintes supérieures ou égales à 80% : Performance satisfaisante  
Valeurs cibles atteintes entre 80 et 50% (inclus) : Performance modérée  
Valeurs cibles atteintes entre 50 et 25% (inclus) : Performance insuffisante  
Valeurs cibles atteintes Inférieures à 25% : Performance très insuffisante

l'insuffisance des informations sur les réalisations aussi bien financières que physiques pour les deux établissements publics.

Pourtant, l'ADER, un établissement public à caractère administratif, de par sa mission joue un rôle crucial dans la mise en œuvre de la politique nationale en matière de développement de l'électrification rurale<sup>56</sup>.

Par ailleurs, elle vise à :

- Promouvoir et encourager la soumission des projets en matière d'électrification rurale, d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique ;
- Recenser toutes les informations relatives à l'électrification rurale en vue de l'établissement des statistiques y afférentes et d'établir officiellement les indicateurs de l'électrification rurale;
- Suivre et évaluer les activités relatives à l'électrification rurale dans tous ses aspects, notamment techniques, sociaux, économiques, financiers et environnementaux.

S'agissant de l'ARELEC, elle assure la régulation, le contrôle et le suivi des activités relatives au secteur de l'électricité. Ainsi, elle est chargée<sup>57</sup>, entre autres, de :

- contribuer, en soutien au Ministère en charge de l'énergie, à la conception de la politique du Secteur de l'Electricité et à l'élaboration des stratégies, à la surveillance et à la bonne conduite de sa mise en œuvre ;(...)
- fixer et publier, conformément aux dispositions tarifaires de la Loi et des textes pris pour son application, les prix réglementés applicables aux activités menées par les Exploitants(...)
- publier annuellement une cartographie spatiale, selon l'énergie concernée, le volume d'énergie et toutes autres spécificités techniques jugées pertinentes, des prix d'achat et de vente d'électricité pratiqués sur l'ensemble du territoire entre les Clients et leur fournisseur d'électricité ainsi que de l'électricité revendue par les autoproducteurs (...);

Il convient de signaler que pour l'OS 2 « Gérer durablement les ressources d'énergies locales », même les valeurs cibles ne sont pas fixées.

---

<sup>56</sup> Décret n°2018-384 du 24 avril 2018 fixant les missions, les attributions, l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Agence de Développement de l'Electrification Rurale (ADER)

<sup>57</sup>DECRET N° 2018-383 du 24 Avril 2018 fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement de l'Autorité de Régulation de l'Electricité (ARELEC).

**Tableau 29- Programme «-développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales**

<b>OG : Développer les infrastructures électriques et ressources d'énergie locale</b>				
<b>OS</b>	<b>203-1-1 Satisfaire la demande intérieure</b>			
	<b>203-1-2 Gérer durablement les ressources d'énergies locales</b>			
<b>RESULTATS ESCOMPTEES</b>	1- Les ressources locales disponibles sont utilisées efficacement			
	2 Accès à l'énergie durable pour tous			
<b>INDICATEURS DE RESULTAT</b>	<b>INTITULE</b>	<b>VALEUR CIBLE</b>	<b>VALEUR REALISEE</b>	<b>SITUATION</b>
	203-1-1-1-R1 Economie de bois	20000 M3	0	Non atteint
	203-1-1-1-R2 Taux d'accès en électricité	18%	14%	Non atteint
	203-1-1-1-R3 Réduction des heures de délestages	40%	35%	Non atteint
	203-1-1-2-R1 Taux d'accès en électricité	18%	14%	Non atteint
	203-1-1-2-R2 Kits solaires distribués	110 000	75 000	Non atteint

Source : RAP 2019

Au vu du tableau ci-dessus, aucun des résultats escomptés n'est réalisé.

Par ailleurs, une redondance de l'indicateur « Taux d'accès en électricité » est constatée.

Pour le résultat « Accès à l'énergie durable pour tous », les valeurs cibles finales ne sont même pas fixées<sup>58</sup>.

Ainsi, malgré l'accroissement exponentiel des subventions allouées à la JIRAMA, le taux d'accès à l'électricité n'est que de 14%, les heures de délestages ne sont pas réduites comme prévues et les kits solaires distribués sont insuffisants. De ce fait, la performance du programme « Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales » est insuffisante.

*De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère de l'Energie, de l'Eau et de l'hydrocarbure de :*

- faire preuve de rigueur dans la détermination des indicateurs de performance (indicateurs de résultats, valeur cible)*
- communiquer plus d'informations sur la performance*
- multiplier les efforts pour améliorer le secteur de l'énergie*
- rechercher les ressources alternatives en matière d'énergie.*

*Programme « Développement des infrastructures routières » - Performance insuffisante malgré la faible densité du réseau routier*

À Madagascar, la route est une expédition à la fois tumultueuse et captivante. Ce paradoxe se traduit d'une part, par l'état obsolète d'un réseau routier peu sécurisé, mais d'autre part, il offre aussi la possibilité de parcourir une terre pleine de richesse tout en profitant d'un véritable spectacle à ciel ouvert<sup>59</sup>.

Les principaux axes du réseau routier sont un vecteur essentiel du pays et jouent un rôle déterminant pour le développement du pays et pour assurer la mobilité de tous.

Le programme « Développement des infrastructures routières » du Ministère des Travaux Publics vise comme objectif global à contribuer au développement socio-économique en desservant les pôles économiques et les zones de production.

<sup>58</sup> Annexe PLR - Rapport Annuel de performance 2019

<sup>59</sup> <https://madamag.mg/principales-routes-madagascar>



L'objectif global comprend quatre objectifs spécifiques :

- Construire et réhabiliter le réseau routier
- Assurer l'intégration des dimensions sociales et environnementales
- Réhabiliter et/ou construire le réseau des routes nationales (RN)
- Maintenir le réseau des routes nationales (RN) et structurantes en bon état

Pour réaliser ces objectifs, la somme de 170,55 milliards d'Ariary est mobilisée, constitués à 77% de financements extérieurs.

Ramenés, au PIB, ces 170 milliards d'Ariary ne correspondent qu'à 1% du PIB. Or, selon le document CDMT, en tenant compte de l'état du réseau routier, le coût global des programmes routiers est cadré dans la fourchette de 4 à 5% du PIB ; la référence étant de 2% du PIB pour les pays en voie de développement pour un réseau en bon et moyen état.

Par ailleurs la réalisation de ces objectifs voit la contribution des deux établissements notamment l'Agence Routière et le Fonds routier.

La performance du programme est résumée dans le tableau ci-après :

**Tableau 30- Développement des infrastructures routières**

<b>OG</b>	<b>Contribuer au développement socio-économique en desservant les pôles économiques et les zones de production</b>
<b>OS</b>	<b>Construire et réhabiliter le réseau routier</b> <b>Assurer l'intégration des dimensions sociales et environnementales</b> <b>Réhabiliter et/ou construire le réseau des routes nationales (RN)</b> <b>Maintenir le réseau des routes nationales (RN) et structurantes en bon état</b>

<b>RESULTATS ATTENDUS</b>	Efficacité et la qualité de la circulation des biens et des personnes améliorés Zones déprimées et reculées désenclavées Les projets routiers sont réalisés avec des mesures de sauvegarde environnementales et sociales appropriées Progression du linéaire de routes nationales et unités d'ouvrages d'art réhabilités Linéaire de routes nationales et unités d'ouvrages d'art réhabilités en progression Linéaire de pont métallique installé Progression du linéaire Km de routes en bon état Pourcentage du réseau des routes nationales (RN) bitumé en bon état
---------------------------	---

	<b>INTITULE</b>	<b>CIBLE</b>	<b>REALISATION</b>	<b>SITUATION</b>
<b>INDICATEURS DE RESULTAT</b>	% des ouvrages d'art en bon état	0		Autres
	Longueur des routes réhabilitées et/ou reconstruites	0	0	Autres
	Taux d'évolution de trafic sur les routes nationales revêtues	110%	110%	Atteint
	Taux d'évolution de trafic sur les routes nationales non revêtues	110%	110%	Atteint
	Routes rétablies après passage de catastrophes naturelles	100%	100%	Atteint
	% des communes désenclavées	50%	50%	Atteint
	Proportion des Programmes d'engagement environnementaux (PrEE) relatifs aux travaux d'entretien routier	60%	60%	Atteint
	Proportion des études d'impacts	60%	60%	Atteint

environnementaux (EIE) relatifs aux projets routiers			
Pourcentage des ouvrages d'art réhabilités et/ou construits	60%	60%	Atteint
Grand Dalots RNS5	0		Autres
Nombre de digues réhabilitées	0		Autres
Nombre d'ouvrages d'art construits (Ponts et grands dalots)	0		Autres
Km de routes réhabilitées et/ou construites	500	352	Non atteint
Linéaires d'ouvrage d'arts réhabilités sur les RN	120MI	200MI	Atteint
Longueur de digues réhabilitées sur les RN	100MI	1000 MI	Atteint
MI de pont métallique modulaire installé	150 MI	0	Non atteint
Pourcentage des routes nationales non-revêtues en bon état			
Pourcentage des Routes nationales structurantes en bon état	65%	50%	Non atteint
Pourcentage des Routes nationales revêtues non structurantes en bon état	35%	0	Non atteint

Sur 18 indicateurs, 9 sont atteints, au vu du tableau de la grille d'évaluation supra, ce résultat montre ainsi une performance insuffisante pour un taux de performance de 50%.

Cette performance de 50% concerne :

- Taux d'évolution de trafic sur les routes nationales revêtues ;
- Taux d'évolution de trafic sur les routes nationales non revêtues ;
- Les routes rétablies après passage de catastrophes naturelles ;
- Pourcentage des communes désenclavées ;
- Proportion des Programmes d'engagement environnementaux (PrEE) relatifs aux travaux d'entretien routier ;
- Proportion des études d'impacts environnementaux (EIE) relatifs aux projets routiers ;
- Pourcentage des ouvrages d'art réhabilités et/ou construits ;
- Linéaires d'ouvrage d'arts réhabilités sur les RN.
- Longueur de digues réhabilitées sur les RN.

Par contre, les indicateurs pertinents liés à la réhabilitation et/ou construction des routes ne sont pas atteints. Sur la cible « 500 km de routes » seulement 352 km ont été faits.

Il en est de même pour le maintien en bon état du réseau des routes nationales et structurantes dont la valeur cible n'est pas atteinte.

Or, déjà la valeur cible ne représente que 1,6% des routes nationales<sup>60</sup>, et la densité du réseau routier à Madagascar figure parmi les plus faibles dans l'Afrique Subsaharienne, la densité du réseau routier du pays est environ 5,3 km pour 100km<sup>2</sup> de superficie contre 6,8km pour 100km<sup>2</sup> pour les autres pays.

Par ailleurs, certains indicateurs devront être revus afin d'éviter les répétitions tel qu'il suit :

- (i) - 206-1-1-3-R1 « Longueur des routes réhabilitées et/ou reconstruites »
- 206- 1- 3-2 R3 « Km de routes réhabilitées et/ou construites »
- (ii) - 206-1-3-1-R2 « Pourcentage des ouvrages d'art réhabilités et/ou construits »
- 206-1-3-2-R3 « Nombre d'ouvrage d'art construits »

<sup>60</sup> <https://www.donneesmondiales.com/afrique/madagascar/trafic.php/> : Le réseau de routes et d'autoroutes a une longueur totale de 31.640 km.

**Ainsi, la Cour recommande au Ministère des Travaux Publics:**

- **De déployer plus d'effort pour la construction et la réhabilitation des routes tout en assurant leur financement qui devrait être au moins 2% du PIB.**
- **D'améliorer la qualité des informations sur la performance.**

*Programme « agriculture » performance modérée mais des indicateurs faiblement pertinents.*

L'objectif global de ce programme est de « Développer l'agriculture tournée vers le marché national et international ». Il comprend deux objectifs spécifiques :

- Promouvoir des systèmes de production agricoles améliorés et compétitifs
- Structurer le monde rural et faire des aménagements intégrés.

**Tableau 31- Programme -Agriculture**

OG	<b>Développer l'agriculture tournée vers le marché national et international</b>			
OS	<b>Promouvoir des systèmes de production agricoles améliorés et compétitifs</b>			
	<b>Structurer le monde rural et faire des aménagements intégrés</b>			
<b>RESULTATS</b>	Conditions de vie des ménages producteurs améliorées			
	Infrastructures rurales viabilisées et mécanisation agricole promue			
	Services d'appui aux producteurs améliorés			
<b>INDICATEURS</b>	<b>INTITULE</b>	<b>CIBLE</b>	<b>REALISATION</b>	<b>SITUATION</b>
<b>DE</b>	Nombre d'organisations paysannes et ménages bénéficiaires	60 000	99 872	Atteint
<b>RESULTAT</b>		20 000	46 987	Atteint
	Superficies hydro-agricoles irriguées	34 918 000	31 987 000	Non Atteint
	Montant de subvention allouée aux producteurs			

Source : RAP -SIIGFP 2019

Les activités entreprises pour l'atteinte de ces objectifs coûtent 235 milliards d'Ariary dont 85% sur financements extérieurs.

Avec 2 indicateurs atteints sur les trois ciblés, la performance du programme « Agriculture » est modérée soit 67%.

Toutefois, la Cour tient à signaler qu'au vu de l'objectif global, ces indicateurs sont insuffisants à savoir :

- Nombre d'organisations Paysannes et ménages bénéficiaires ;
- Superficies hydro-agricoles irriguées ;
- Montant de subvention allouée aux producteurs.

En effet, on ne peut pas assurer une agriculture tournée vers le marché aussi bien national qu'international tant qu'on ne fait pas un suivi sur le rendement agricole.

**Ainsi la Cour recommande au Ministère de l'Agriculture le rendement agricole « tonne par hectare » (t/ha) comme indicateur.**

Programme « Education fondamentale de 9 ans » performance insuffisante avec des indicateurs redondants.

Ce programme a pour objectif global « Permettre à chaque enfant malgache d'âge scolaire, sans exclusion, de bénéficier d'une éducation fondamentale de 9 ans ». Les objectifs spécifiques rattachés à ce programme sont :

- Améliorer l'accès, l'équité et la rétention dans l'enseignement fondamental
- Promouvoir la qualité de l'enseignement fondamental

**Tableau 32- Programme « Education fondamentale de 9 ans »**

OG	Education fondamentale de 9 ans			
OS	Améliorer l'accès, l'équité et la rétention dans l'enseignement fondamental			
	Promouvoir la qualité de l'enseignement fondamental			
<b>RESULTATS</b>	Structures d'accueil liées à l'EF fonctionnelles			
	Charges parentales relatives à l'EF allégées			
	Enseignants et encadreurs de l'EF certifiés et opérationnels			
	Rendement scolaire de l'EF amélioré			
<b>INDICATEURS DE RESULTAT</b>	<b>INTITULE</b>	<b>CIBLE</b>	<b>REALISATION</b>	<b>SITUATION</b>
	Nombre de salles de classe nouvellement construites et réhabilitées au niveau classe du fondamental fonctionnelles (Etat et communautés)	900	12	NA
	Pourcentage de salles de classe fonctionnelles nouvellement construites et réhabilitées au niveau du fondamental (Etat)	35	20	NA
	Pourcentage des EF dotés des enseignants recrutés	26	0	NA
	Pourcentage des élèves de l'éducation fondamentale bénéficiant de frais d'inscription	100	0	NA
	Nombre d'ENF subventionnés formés	4 208	43 803	A
	Nombre d'enseignants non fonctionnaires subventionnés formés	4 208	43 803	A
	Pourcentage des enseignants formés	4 208	43 803	A
	Pourcentage des enseignants formés	35	0	NA
	Pourcentage des enseignants non fonctionnaires de l'Enseignement fondamental formés	40	0	NA
	Pourcentage des admis au BEPC (admis/3ème)	45	46 ,60	A

Sur un total de 9 indicateurs relatifs à ce programme, 3 ont été atteint soit 44,44% ce qui traduit une performance insuffisante.

Ces objectifs atteints concernent :

- Nombre d'Enseignants Non Fonctionnaires (ENF) subventionnés formés
- Nombre d'Enseignants Non Fonctionnaires subventionnés formés
- Pourcentage des enseignants formés
- Pourcentage des admis au BEPC (admis/3ème)

Concernant le résultat attendu «charges parentales relatives à l'Enseignement Fondamentale allégées», aucune réalisation n'a été effectuée. Ainsi, aucun enseignant n'a été recruté pour le compte de l'enseignement fondamental. En outre, aucun élève de l'éducation fondamentale n'a

bénéficié de frais d'inscription. En conséquence, malgré son importance, l'atteinte de l'objectif spécifique « améliorer l'accès, l'équité et la rétention dans l'enseignement fondamental » se trouve compromis.

S'agissant du 2ème objectif spécifique « promouvoir la qualité de l'enseignement fondamental », si l'on se réfère au précédent tableau, certains indicateurs de résultat sont redondants. En effet, l'indicateur « Nombre d'Enseignants Non Fonctionnaires subventionnés formés » y figure 2 fois. Une répétition de l'indicateur « pourcentage des enseignants formés » est également notée dans le même tableau.

Les valeurs de certains indicateurs apparaissent également plusieurs fois dans le même tableau.

***Ainsi, la Cour recommande au Ministère de l'Education Nationale de veiller à l'amélioration de la qualité des informations sur la performance.***

### 2.2.3. LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

Les Comptes Particuliers du Trésor, pour l'année 2019 enregistrent un résultat excédentaire à hauteur de 111, 43 milliards d'Ariary. Ainsi, le total des dépenses est arrêté à 848, 35 milliards Ariary et celui des recettes à 959,78 milliards Ariary.

#### 2.2.3.1. Amélioration du résultat général des Comptes Particuliers du Trésor

Contrairement aux exercices 2016 à 2018 au cours desquels les CPT ont enregistré un déficit chronique, le résultat des CPT pour l'année 2019 est excédentaire, comme il est relaté dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 33- Résultats des opérations des CPT du 2016 à 2019**

(En Ariary)

Libellé	2016	2017	2018	2019
Compte de Prêt	55 326 092 300,57	- 32 203 521 281,99	- 38 785 684 884,85	- 56 466 367 188,96
Compte de Participation	- 807 468 714 302,97	- 415 760 552 180,47	- 75 095 988 543,69	395 900 509 310,59
Compte de Commerce	- 159 395 500 208,15	- 273 992 072 659,69	- 313 013 003 851,99	- 233 799 083 880,75
Compte d'Affectation Spéciale	-	-	659 173 495,83	5 797 415 360,58
<b>RESULTAT</b>	<b>- 911 538 122 210,55</b>	<b>- 721 956 146 122,15</b>	<b>- 426 235 503 784,70</b>	<b>111 432 473 601,46</b>

Sources : Lois de règlement 2016, 2017, 2018 et le PLR 2019

Il ressort de ce tableau que les résultats des CPT du 2016 à 2019 continuent de s'améliorer, allant d'un déficit de 911 milliards d'Ariary à un excédent de 111 milliards d'Ariary.

La situation de chaque catégorie de CPT au titre de l'année 2019 est récapitulée dans le tableau ci-après :

**Tableau 34- Operations des Comptes Particuliers de Tresor 2019**

(En Ariary)

Nomenclature	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Réalisations
Comptes de Prêt	2 040 552 000,00	22 604 473 985,31	183 600 000 000,00	79 070 841 174,27	- 56 466 367 188,96
Comptes de Participation	500 988 088 000,00	500 988 088 000,00	199 439 206 000,00	105 087 578 689,41	395 900 509 310,59
Comptes de Commerce	765 016 233 000,00	411 837 460 192,77	765 016 233 000,00	645 636 544 073,52	- 233 799 083 880,75
Comptes d'Affectation Spéciale	23 504 256 000,00	24 351 660 664,98	23 504 256 000,00	18 554 245 304,40	5 797 415 360,58
<b>TOTAL</b>	<b>1 291 549 129 000,00</b>	<b>959 781 682 843,06</b>	<b>1 171 559 695 000,00</b>	<b>848 349 209 241,60</b>	<b>111 432 473 601,46</b>

Sources: PLR 2019, BCSE 2019, CGAF 2019

Pour l'année 2019, les prévisions des CPT sont estimées à 1 291,55 milliards d'Ariary pour les recettes et 1 171,56 milliards d'Ariary pour les dépenses ; tandis que les réalisations ont été respectivement de 959,78 milliards d'Ariary et de 848,35 milliards d'Ariary, ce qui a engendré un résultat excédentaire de 111,43 milliards d'Ariary.

Concernant la réalisation des CPT pour l'année 2019, les taux de réalisation sont de :

- 74,31% pour les recettes,
- 72,41% pour les dépenses

Malgré la hausse des dépenses réalisées, les CPT s'affichent un résultat excédentaire grâce :

- au recouvrement des recettes des comptes de prêt, 10 fois plus que prévue ;
- à la décroissance du déficit des comptes de commerce ;
- au résultat excédentaire des comptes d'affectation spéciale

### **2.2.3.2. Comptes de prêt déficitaires**

L'article 34 alinéa 8 de la LOLF précise que « *Les comptes de prêt retracent les prêts d'une durée supérieure à deux ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation. Le montant de l'amortissement en capital des prêts de l'Etat est prise en recette au compte de prêt de l'intéressé.* »

De 2017 à 2019, les comptes de prêt demeurent toujours déficitaires. Le recouvrement des recettes en 2019 est de 22,60 milliards d'Ariary, tandis que les dépenses effectuées s'élèvent à 79,07 milliards d'Ariary, engendrant ainsi un déficit de 56,47 milliards d'Ariary. Ce déficit est notamment dû à l'importance des dépenses d'un montant de 79,07 milliards d'Ariary accordés à titre de rétrocession du prêt Japonais à la Société du Port à Gestion Autonome de Toamasina (SPAT).

### **2.2.3.3. Comptes de participation excédentaires**

D'après l'article 34 alinéa 9 de la LOLF : « *Les comptes de participation décrivent les participations financières de l'Etat au capital de sociétés ou d'organismes nationaux ou étrangers...* ».

Concernant l'année 2019, les dépenses réalisées au titre des comptes de participation sont de l'ordre de 105,09 milliards d'Ariary, quant aux recettes, elles ont été recouvrées en totalité pour un montant de 500,99 milliards d'Ariary. Il en résulte un excédent de 395,90 milliards d'Ariary.

Les recettes proviennent des Entreprises non financières, la réduction en capital de l'Air Madagascar en assure la grande partie à hauteur de 488,54 milliards d'Ariary.

Tandis que les dépenses sont constituées par l'augmentation de capital de plusieurs organismes ainsi que de la BFM.

#### **2.2.3.4. Comptes de commerce déficitaires**

Aux termes de l'article 34 alinéa 3 de la LOLF, « *Les commerce retracent des opérations à caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat non dotée de la personnalité morale .....* ».

Pour l'année 2019, les opérations des comptes de commerce se sont soldées par un résultat déficitaire de 233,80 milliards d'Ariary. Les réalisations en matière de dépenses et de recettes ont respectivement été de 645, 64 milliards d'Ariary et de 411, 84 milliards d'Ariary. Ce déficit est dû principalement à celui du Ministère de l'Economie et des Finances, en l'occurrence, à la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM) et à la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR) qui ont enregistré un déficit de 253,75 milliards d'Ariary.

#### **2.2.3.5. Comptes d'affectation spéciale excédentaires**

L'article 34 alinéa premier de la LOLF dispose que « *Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui sont financées au moyen de ressources particulières...* ».

L'excédent des comptes d'affectation spéciale représente 5,80 milliards d'Ariary. Les recettes encaissées s'élèvent à 24,35 milliards d'Ariary et les dépenses réalisées sont 18,55 milliards d'Ariary.

Deux ministères ont eu recours aux comptes d'affectation spéciale au cours de l'année sous revue à savoir : Ministère de la Justice et le Ministère de l'Economie et des Finances.

Pour le Ministère de l'Economie, les recettes du compte d'affectation spéciale s'élève à 24,34 milliards et les dépenses 18,55 milliards d'Ariary. Les dépenses d'indemnités réalisées au niveau du Programme « Douanes » constituent les 97% des dépenses totales.

En ce qui concerne le Ministère de la Justice, les recettes découlent des amendes et des condamnations prononcées. Aucune dépense n'a été enregistrée.

***De tout ce qui précède, la Cour recommande au MEF de :***

- ***Déployer plus d'efforts pour réduire le déficit du compte de commerce « CRCM » du Ministère de l'Economie et des Finances ;***
- ***Reclasser les dépenses 6741 « Frais de Justice » du compte de commerce du Ministère de la Justice dans le compte d'affectation spéciale « Frais de Justice » dudit Ministère, ce conformément au décret n° 2014 - 1254 du 13 Aout 2014 portant régime général des frais de justice pénale et assimilés.***

## 2.2.4. LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

### 2.2.4.1. Un résultat excédentaire

Les Opérations en Capital de la Dette Publique dégagent un résultat excédentaire de 1 084,78 milliards d'Ariary dont 420,59 milliards d'Ariary concernent les dettes intérieures et 664,19 milliards d'Ariary représentent les dettes extérieures.

### 2.2.4.2. Des indicateurs d'endettement soutenable

Le taux d'endettement public (encours de la dette rapporté au PIB<sup>61</sup>) avoisine les 30% au 31 décembre 2019, réparti entre la dette extérieure pour 23% et la dette intérieure à hauteur de 7%.

Toutefois, ce taux ne dépasse pas la valeur cible de 35% fixée dans la Stratégie Nationale de la Dette (2018-2020)<sup>62</sup>. D'après le rapport de mise en œuvre de la Stratégie de la Dette à Moyen Terme (SDMT) durant l'année 2019, ceci peut se justifier par la maximisation du recours aux emprunts extérieurs hautement concessionnels à maturité longue combinée à un taux d'intérêt relativement faible.

### 2.2.4.3. Dettes extérieures multilatérales privilégiées

L'International Development Association (IDA Banque Mondiale), le Fonds Africain pour le Développement (FAD) et le Fonds International de Développement Agricole (FIDA) occupent les trois premiers rangs des créanciers de Madagascar.

La représentation graphique des dettes accordées par chaque bailleur de 2017 à 2019 confirme cette situation.

En outre, il apparaît qu'entre fin 2017 et fin 2019, l'encours de la dette est passé de 9 006,46 milliards d'Ariary à 11 327,11 milliards d'Ariary soit une hausse de 25,77%.

---

<sup>61</sup> PLR 2019 page 4, le PIB : 51 035,20 mds Ariary.

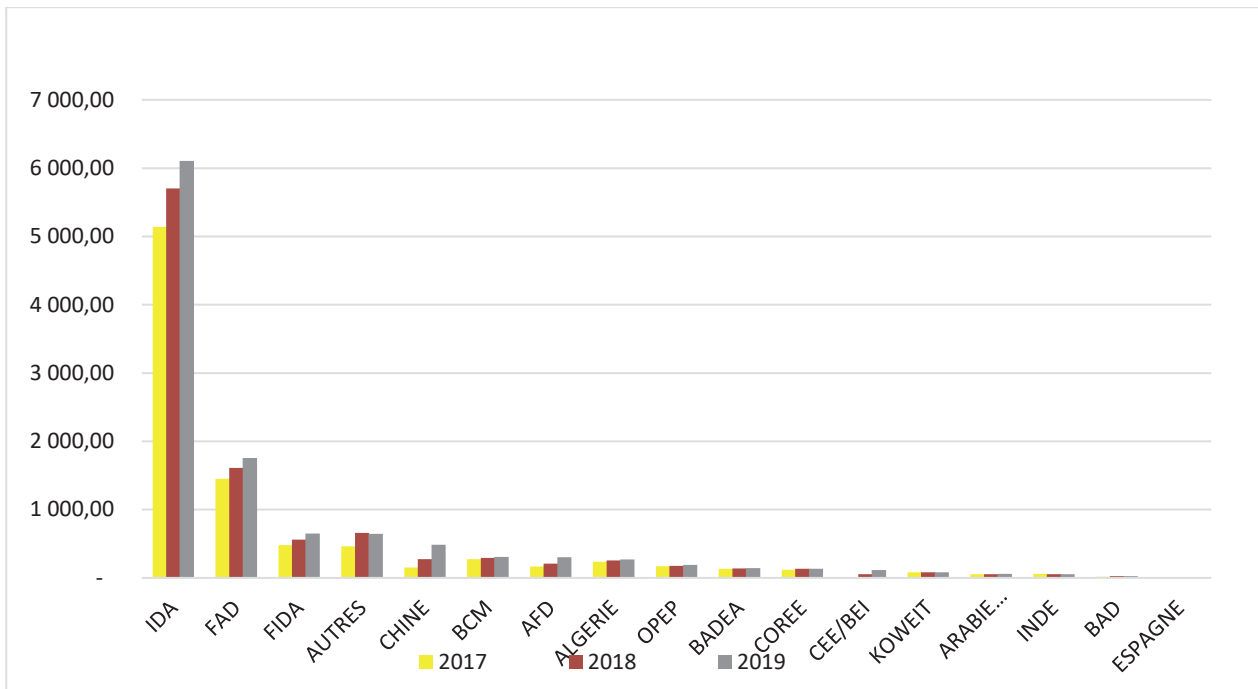
<sup>62</sup> SND 2018-2020, quatre objectifs sont établis, à savoir :

- la maîtrise du coût de la dette extérieure : le ratio VA de la Dette / PIB ne doit pas dépasser un certain niveau (35%) afin d'assurer la soutenabilité de la dette à moyen et long terme. Ce plafond de 35% équivaut au seuil de soutenabilité fixé par le nouveau Cadre de Viabilité de la Dette pour les Pays à Faible Revenu.



**Figure 7- Encours de la dette extérieure 2017-2019**

(En milliards d'Ariary)



Source : PLR 2017-2018-2019

***La Cour encourage les responsables à poursuivre les efforts déjà entrepris pour maintenir la dette publique à un niveau soutenable à long et moyen terme.***

## 2.3. AVIS AU GOUVERNEMENT

En application de l'Article 284 de la loi organique n° 2004-036 du 1<sup>er</sup> Octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant, la Cour des Comptes assiste les Assemblées parlementaires et le Gouvernement.

Sur saisine de ces derniers, elle peut effectuer des études d'ordre économique et financier ou donner son avis sur des projets de textes relatifs aux Finances publiques.

Au cours de l'année 2022, six demandes reçues ont fait l'objet d'avis de la Cour tel qu'il est présenté dans le tableau ci-après.

**Tableau 35- Liste des avis de la Cour des Comptes**

AUTORITE	REFERENCE DE SAISINE	OBJET	REFERENCE REPOSE DE LA COUR
Ministre de l'Industrialisation, du Commerce et de la Consommation	Lettre n°10-22/MICC/Min du 19/01/2022	Demande d'avis sur la mise en place des fonds de concours	Lettre n°28/22/CS/CC du 28/02/2022
Directeur Général de l'Agence Nationale d'Appui au Logement et à l'Habitat (ANALOGH)	Lettre n° 022/22- du 27/01/2022	Demande d'avis sur le plan des comptes	Lettre n° 015/22/CS/CC/CAB du 08/02/2022
Ministre de la Santé Publique	lettre n°147-MSANP/SG/DGFS/DHRD du 10 mars 2022	Demande d'avis sur le paiement relatif aux travaux de peinture et de finition de l'Hôpital « Manara-penitra » de Morondava	Avis n° 07/22-ADM/APP/AVIS/HMP du 06/05/2022 pour le paiement relatif aux travaux de peinture et de finition de l'Hôpital Manara-penitra de Morondava
Ministre de la Pêche et de l'Economie Bleue	lettre n° 057/22-MPEB/Mi du 30 Mars 2022	Demande d'avis sur l'application de la délibération n° 06/2010/MPRH/ASH du 13 avril 2010 du Conseil d'Administration de l'ASH	Avis n° 08/22-ADM/APP/AVIS/ASH du 06 Mai 2022 sur les taux d'indemnités des missions des agents de l'Autorité Sanitaire Halieutique (ASH)
Ministre de l'Education Nationale	-Lettre n° 2022-123/MEN du 12 Aout 2022	-Demande d'avis sur le projet de décret portant réglementation des subventions allouées aux établissements scolaires publics d'enseignement général	Lettre n°141/CS/CC/CAB/L du 03/10/2022
Ministre de l'Education Nationale	-Lettre n° 2022-125/MEN du 12 Aout 2022	Demande d'avis relatif au projet de décret portant réorganisation de la farimbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony (FEFFI)	Lettre n°141/CS/CC/CAB/L du 03/10/2022 Lettre n°141/CS/CC/CAB/L du 03/10/2022

Source : Cour des comptes

### 2.3.1. Sur l'avis relatif à la mise en place des fonds de concours-MICC

Suite à la demande du Ministre de l'Industrialisation, du Commerce et de la Consommation par lettre sus-mentionnée, la Cour des Comptes a souligné, dans son avis, la nécessité du respect des dispositions de l'article 25 de la LOLF notamment en termes de procédure et l'utilisation des fonds de concours.

A cet effet, les fonds de concours doivent être acceptés par décret, pris en Conseil des Ministres ou en Conseil de Gouvernement sur proposition des Ministres chargés des Finances et du Budget. Ils seront régularisés par une loi de Finances.

En outre, aux termes de l'alinéa in fine dudit article, l'emploi du fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, le décret susmentionné pris en Conseil des Ministres ou en Conseil de Gouvernement définit également les règles d'utilisation des crédits ouverts au titre de ces fonds de concours.

### 2.3.2. Sur l'avis relatif au plan des comptes de l'ANALOGH

En vertu du décret n° 2021-1285 du 17 novembre 2021 portant refonte du statut et réorganisation de l'Agence Nationale d'Appui au Logement et à l'Habitat ou ANALOGH, l'Agence est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)

En application des dispositions du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics notamment en son article 405, en tant que EPIC, le plan comptable de ladite agence devrait être approuvé par la Direction de la Comptabilité Publique après avis respectifs du Conseil Supérieur de la Comptabilité et de la Cour des Comptes.

A cet effet, suite à la demande du Directeur Général de l'Agence par lettre sus-mentionnée que la Cour a émis son avis sur la conformité des comptes de ladite entité aux PCG 2005.

### 2.3.3. Sur l'avis relatif au le paiement des travaux de peinture et de finition de l'Hôpital « Manara-penitra » de Morondava

Par lettre du Ministre de la Santé Publique sus-référencé, la Cour a été saisie par ce dernier pour demander un avis sur le paiement relatif aux travaux de peinture et de finition de l'Hôpital « Manara-penitra » de Morondava.

En effet, suivant le TEF, lesdites dépenses ont été comptabilisées au compte 2433 « Construction ou réhabilitation : bâtiment de centres de soins de santé ».

Le mandat correspondant a été ainsi rejeté par le Trésorier ministériel chargé de la Santé Publique, aux motifs que « *les travaux de peinture doivent être comptabilisés au compte 6211 mais non pas au compte 2433* »

Conformément aux dispositions de l'arrêté n° 6459/25 du 08 juin 2005 portant guide d'application du plan comptable des opérations publiques (P.C.O.P.) 2006, sur les immobilisations et les charges au Titre 3, Chapitre 3, Section 3 « (...), s'agissant des immobilisations corporelles, sont considérées comme *immobilisations les dépenses ultérieures correspondant à des dépenses de sécurité ou environnementales qui n'ont pas nécessairement un lien direct avec l'actif mais qui conditionnent son utilité et sans lesquelles l'actif ne pourrait fonctionner*. Dans ce cas, elles seront enregistrées à la classe 2.

*(...), sont considérées comme charges les dépenses ultérieures tels que les dépenses de réparation ou d'entretien des immobilisations corporelles qui sont encourues afin de restaurer ou de maintenir le potentiel de service rendu que l'Etat peut attendre du niveau de performance défini à l'origine de l'actif*. De ce fait, ces dépenses seront comptabilisées en charges, soit à la classe 6.

Sur la base des dispositions ci-dessus, la Cour a émis son avis et a pu conclure que les dépenses relatives aux travaux de peinture et de finition de l'hôpital Manara- Penitra sont à imputer au compte 6211.

#### **2.3.4. Sur l'avis relatif à l'application de la délibération n° 06/2010/MPRH/ASH du 13 avril 2010 du Conseil d'Administration de l'ASH**

Par lettre du Ministre de la Pêche et de l'Economie Bleue ci-dessus, la Cour a été saisie par ce dernier sur l'application de la délibération n° 06/2010/MPRH/ASH du 13 avril 2010 du Conseil d'Administration de l'ASH.

En effet, par délibération n°06/2010/MPRH/ASH en date du 13 avril 2010, le Conseil d'Administration de l'Autorité Sanitaire Halieutique « a adopté à l'unanimité des membres présents la modalité et taux des indemnités de missions des Agents de l'ASH à partir de l'année 2010.

Ces taux justifiables par ordre de route sont fixés à :

Indemnité journalière :

- . Ar 40.000 pour les cadres techniques, et ceux de l'administratif et financier,
- . Ar 30.000 pour les agents techniques, et ceux de l'administratif et financier,
- . Ar 30.000 pour les chauffeurs et autres personnels d'appui.

Hébergement (nuitée) :

- . Ar 70.000 pour les cadres techniques, et ceux de l'administratif et financier,
- . Ar 60.000 pour les agents techniques, et ceux de l'administratif et financier,
- . Ar 30.000 pour les chauffeurs et autres personnels d'appui »

Ces taux ne sont pas toutefois conformes au décret n° 2008-668 du 21 juillet 2008 suscité notamment en son article 22 qui dispose que « Les indemnités journalières pour frais de tournée ou d'intérim dues aux personnels régis par le présent décret sont fixées selon les tarifs ci-après, établis en monnaie nationale :

- Groupe I..... 36 000 Ariary
- Groupe II..... 30 000 Ariary ».

Outre, la Cour estime que l'Autorité Sanitaire Halieutique qui est un établissement public ne doit pas se soustraire des dispositions 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, texte de portée générale, suivant le principe de parallélisme de forme

Les taux prévus par la délibération n° 06/2010/MPRH/ASH du 13 avril 2010 du Conseil d'Administration de l'ASH sont ainsi irréguliers.

### **2.3.5. Sur l'avis relatif au projet de décret portant règlementation des subventions allouées aux établissements scolaires publics d'enseignement général et au projet de décret portant réorganisation de la farimbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony (FEFFI).**

Par deux lettres sus- référencées, la Cour des Comptes a été saisie par le Ministre de l'Education Nationale sur les 2 projets de décrets ci-dessus.

Suite à cette demande, la Cour a émis son avis et a souligné l'importance du contrôle tant interne qu'externe dans le suivi de la gestion des subventions allouées du fait que conformément aux articles 8 et 15 de la LOLF, les subventions sont des charges budgétaires de l'Etat faisant partie des dépenses courantes hors solde.

En outre, l'article 1. 24 de l'ordonnance n°60-133 du 03 octobre 1960 portant régime général des associations stipule que « Les associations déclarées ou reconnues d'utilité publique sont soumises à un contrôle particulier lorsqu'elles bénéficient de subventions de l'Etat, des provinces ou des communes. »

Des observations sur la cohérence de ces deux projets de décrets ont été ainsi émises également par la Cour et cette dernière a recommandé leur harmonisation pour éviter des différentes interprétations.

## 2.4. ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES DECENTRALISEES

### 2.4.1. Défaut d'adoption du Budget

#### 2.4.1.1. Cas de la Commune Urbaine de Manjakandriana - Gestion 2022

Le projet de Budget primitif pour l'année 2022 de la Commune Urbaine de Manjakandriana établi le 30 Août 2021 par le Chef de l'Exécutif n'a pas été adopté lors de la session ordinaire du Conseil Municipal du mois d'Août 2021, contrairement aux dispositions de l'article 75 de la Loi modifiée n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, qui stipule que : « *La session budgétaire pour chaque Collectivité Territoriale Décentralisée est fixée comme suit : (...) au cours de la deuxième quinzaine du mois d'août, pour la Commune* ».

En effet, la lettre du Président du Conseil en date du 02 Septembre 2021, annexée à la requête du Chef de District, expose qu'à la suite d'une mésentente à propos de la nomination d'un Rapporteur et d'un Vice-Président durant ladite session, des Conseillers ont réclamé la démission du Président du Conseil en fonction ; Qu'ainsi le point sur le vote du Budget n'a pas pu se tenir.

En l'état actuel de la procédure, il s'avère nécessaire de rappeler l'article 166 in fine de la Loi modifiée n°2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal administratif et au Tribunal financier qui dispose que : « (...) à compter de la saisine du Tribunal financier et jusqu'au règlement du budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée par le représentant de la Province Autonome, l'organe délibérant ne peut adopter de délibération sur le budget de l'exercice en cours ».

Qu'ayant pris connaissance du projet de Budget primitif 2022, le Tribunal, par Avis n°02/TFA/CAB/22 du 07 Mars 2022, émet les observations suivantes :

#### a. Sur l'équilibre budgétaire

Conformément à l'article 14 du Décret n°2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées, le projet de Budget est présenté en équilibre réel.

En effet, les sections fonctionnement et investissement sont équilibrées tant en recettes qu'en dépenses, tel que relaté dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 36- Projet de Budget primitif de l'exercice 2022 de la Commune Urbaine de Manjakandriana**

COMPTE	INTITULES	Montant (Ar)	COMPTE	INTITULES	Montant (Ar)
<b>SECTION FONCTIONNEMENT</b>			<b>SECTION FONCTIONNEMENT</b>		
60	CHARGES DE PERSONNEL	200 495 065	70	IMPOTS SUR LES REVENUS, BENEFICES ET GAINS	125 023 492
61	ACHAT DE BIENS	44 065 700	71	IMPÔTS SUR LE PATRIMOINE	123 884 156
62	ACHAT DE SERVICES ET CHARGES PERMANENTES	68 054 300	72	IMPOTS SUR LES BIENS ET SERVICES	46 453 231
63	DEPENSES D'INTERVENTION	2 420 000	74	AUTRES RECETTES FISCALES	399 300
64	IMPOTS ET TAXES	1 815 000	75	CONTRIBUTIONS RECUES DES TIERS	24 623 500
67	CHARGES DIVERSES	1 210 000	77	RECETTES NON FISCALES	117 207 860
<b>TOTAL DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT</b>		<b>318 060 065</b>	<b>TOTAL DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT</b>		<b>437 591 539</b>
12	EXCEDENT DE FONCTIONNEMENT	119 531 474			-----
<b>TOTAL DEPENSES D'ORDRE DE FONCTIONNEMENT</b>		<b>119 531 474</b>	<b>TOTAL DEPENSES D'ORDRE DE FONCTIONNEMENT</b>		-----
<b>TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</b>		<b>437 591 539</b>	<b>TOTAL RECETTES DE FONCTIONNEMENT</b>		<b>437 591 539</b>
<b>SECTION INVESTISSEMENT</b>			<b>SECTION INVESTISSEMENT</b>		
20	IMMOBILISATIONS CORPORELLES	80 431 300	13	SUBVENTION D'EQUIPEMENT	19 965 000
21	IMMOBILISATIONS INCORPORELLES				
<b>TOTAL DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT</b>		<b>80 431 300</b>	<b>TOTAL RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT</b>		<b>19 965 000</b>
<b>DEPENSES D'ORDRE D'INVESTISSEMENT</b>		<b>59 065 174</b>	1064	EXCEDENT DE FONCTIONNEMENT CAPITALISE	119 531 474
			<b>TOTAL RECETTES D'ORDRE D'INVESTISSEMENT</b>		<b>119 531 474</b>
<b>TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>		<b>139 496 474</b>	<b>TOTAL RECETTES D'INVESTISSEMENT</b>		<b>139 496 474</b>
<b>TOTAL DEPENSES</b>		<b>577 088 013</b>	<b>TOTAL RECETTES</b>		<b>577 088 013</b>

Source : Projet de Budget primitif de l'exercice 2022

En outre, les dépenses d'investissement d'un montant d'Ariary 80 431 300,00 respectent la proportion fixée par l'article 22 du Décret visé précédemment, selon lequel « *la section investissement du budget d'une Collectivité territoriale décentralisée doit représenter au moins quinze pour cent (15%) des recettes budgétaires propres* ».

A partir des classes 70, 71, 72, 74 et 77, les 15% des recettes budgétaires propres s'élèvent à 61 945 205,85 Ariary.

**b. Sur les prévisions de recettes et de dépenses**

Au regard du document sous-revue, il est constaté que d'une manière générale, les bases d'évaluation tant des recettes que des dépenses ne sont pas apparentes.

A titre d'illustration, concernant les recettes, l'annexe A2. « Tableau synthétique des droits et taxes fiscaux et parafiscaux », qui est supposé donner les détails de l'estimation, notamment le nombre de taxation ou de prestation selon le Manuel de procédures budgétaires à l'usage des Communes Urbaines, édité en Août 2018 (cf. page 32 – Annexe 2), se limite à présenter le taux applicable pour chaque compte.

Ainsi, les montants prévisionnels figurant dans le document de recettes (1.1) sont difficilement appréciables ; Qu'il en est de même pour les dépenses, à l'exception des dépenses du Programme 003 : « CSB » qui sont assorties de détails.

En effet, « *Les prévisions inscrites dans le budget doivent être exhaustives, sincères et réalistes* » selon l'article 11 du Décret n°2015-959 du 16 Juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées.

En outre, l'article 41 du même Décret prévoit que : « *L'évaluation des recettes à inscrire dans le budget est effectuée sur la base des réalisations des trois dernières années. Les droits et taxes divers sont évalués par le produit du nombre de taxation estimé et du montant de la taxe votée. Le nombre de taxation est évalué sur la base des réalisations des trois dernières années. Les revenus des services et du domaine sont évalués par le produit du nombre de prestation estimé et du tarif voté pour chaque prestation. Le nombre des prestations est évalué sur la base des réalisations des trois dernières années* ».

Par conséquent, le Tribunal invite la Commune à se conformer à l'annexe 2 : « Tableau synthétique des droits et taxes » tel que prévu par ledit Manuel de procédures budgétaires, en sa page 32, ou à défaut se conformer à l'article 41 sus-citée, alinéa premier.

#### **c. Sur les recettes d'investissement**

Une prévision de subvention d'équipement provenant du F.D.L (Fonds de Développement Local) d'un montant de 19 965 000 Ariary figure dans la section recettes d'investissement.

Concernant l'évaluation de ce type de recettes, selon le Manuel de procédures budgétaires, en sa page 21, les recettes d'investissements qui ne sont pas dotées de manière périodique telle que la subvention d'équipement, (...) *ne peuvent pas être extrapolées à partir des exercices antérieurs. L'inscription est effectuée sur la base (...) des conventions de financement (...) signées ou à signer durant l'exercice.*

Puisque le projet de Budget ne mentionne ni dans la note de présentation ni dans l'Annexe 5. « Prévision des subventions » l'existence d'un accord de financement, le Tribunal suggère à la Commune de ne prévoir des subventions d'équipement que sur la base des Conventions signées ou des engagements concrets de la part de ses partenaires financiers.

#### **d. Sur les dépenses obligatoires**

« Les crédits de paiements nécessaires au paiement des factures sur des marchés pluriannuels passés dans le cadre d'autorisations d'engagement votées dans un budget antérieur » font partie des dépenses obligatoires énumérées par l'article 166 de la Loi n° 2014-020 du 20 Août 2014.

L'Annexe 6 « Projets prioritaires à réaliser durant l'exercice » illustre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement correspondants à chaque projet.

Des incohérences sur les informations budgétaires ont été observées suite à la confrontation de cette annexe 6 avec le Document de dépenses et la Récapitulation des dépenses par programme, pour le Programme 901 : « Développement social, économique et culturel ».



## Tableau 37-Incohérence des informations budgétaires relatives au Programme 901

(en Ariary)

Compte	Libellé	Documents		
		Dépenses par programme	Récapitulatif des dépenses par programme	ANNEXE 6
<b>Dépenses programme 901: Développement social, économique et culturel</b>				
2138	Autres constructions ou réhabilitations - Bâtiment	12 100 000	12 100 000	11 000 000
2148	Autres constructions ou réhabilitations - voies	14 900 000	16 500 000	15 000 000
2155	Réseau électricité	-	3 300 000	3 000 000
2157	Installation, agencement, aménagement réseau	-	4 400 000	4 000 000
<b>Total dépenses programme 901</b>		<b>50 431 300</b>	<b>75 231 300</b>	
<b>TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>		<b>80 431 300</b>	<b>89 509 300</b>	

Source : Projet de Budget primitif de l'exercice 2022

Ces incohérences mettent en doute la sincérité des prévisions contrairement à ce qui est stipulé à l'article 11 du Décret n° 2015-959 du 16 Juin 2015 susmentionné.

**Par conséquent, le Tribunal suggère que les informations transcrites dans le budget soient cohérentes pour assurer la sincérité budgétaire et l'inscription des crédits suffisants pour s'acquitter des dépenses obligatoires.**

### 2.4.1.2. Cas de la Commune Rurale de Tsihombe, - gestion : 2022

Par lettre n° 88/22/DIST/TSIH/AG en date du 15 mars 2022, reçue au greffe du TF de Toliara le 18 mai 2022, le Chef de district de Tsihombe en tant que Représentant de l'État territorialement compétent, a saisi le Tribunal de céans suite à la non adoption du budget dans le délai légal pour défaut de l'organe délibérant de la Commune rurale de Tsihombe.

Conformément aux articles 115, 166 et 170 de la loi modifiée n° 2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier, le Tribunal s'est déclaré compétent pour statuer sur l'objet de la requête et sur la recevabilité de la saisine.

Après examen du projet de budget primitif 2022, le TF de Toliara a constaté que l'équilibre par section dudit projet ne respecte pas les dispositions de l'article 14 du décret n° 2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées qui dispose que : « le budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée doit être présenté et voté en équilibre réel ».

En l'espèce, la section fonctionnement et la section investissement révèlent un déséquilibre s'élevant respectivement à 54 600 000 Ariary. En effet, le Tribunal met en doute la sincérité des prévisions budgétaires 2022 au vu du déséquilibre observé.

Par avis n°04/22/AV/TF/TOL du 20 mai 2022, le TF de Toliara a proposé au Représentant de l'Etat de rétablir l'équilibre de la section fonctionnement par la rectification de la valeur inexacte du compte 12 « excédent de fonctionnement » à 60 000 000 Ariary au lieu de 5 400 000 Ariary. Pour la section investissement, le rétablissement de l'équilibre passe par le report de la valeur du compte 12 « excédent du fonctionnement » à 60 000 000 Ariary au niveau du compte 1064 « excédent de fonctionnement capitalisé » de la section investissement.

En vue de ce rétablissement, le Tribunal a suggéré au Chef de District d'arrêter l'équilibre du Projet de budget primitif 2022 de la Commune rurale de Tsihombe à 669 400 000 Ariary tant en recettes qu'en dépenses et invite de régler et rendre exécutoire ledit projet de budget primitif 2022.

#### **2.4.1.3. Cas de la Commune Urbaine de Mahajanga**

Suite à la lettre de notification du Président de la Délégation Spéciale de la Commune urbaine de Mahajanga, le Préfet de Mahajanga, a saisi le Tribunal Financier de Mahajanga, pour le règlement des budgets primitifs de l'exercice 2022 de la Commune de Mahajanga et du Bureau d'Assistance Sociale de Mahajanga (BAS).

En règlement des budgets, le Tribunal Financier de Mahajanga a émis l'Avis n°01-TFM/CAB/22 par lequel :

- Le préfet de Mahajanga a été invité à établir provisoirement, par voie d'arrêté, le budget principal primitif et le budget annexe primitif de la CU de Mahajanga pour l'exercice 2022, sur la base des observations contenues dans l'avis.
- L'Ordonnateur a été, ensuite, invité à procéder aux redressements nécessaires sur le budget principal primitif et le budget annexe primitif 2022, conformément aux observations du Tribunal et sur la base de l'arrêté du Préfet de Mahajanga.
- Enfin, l'Ordonnateur a été invité à convoquer le Conseil municipal de Mahajanga pour une session extraordinaire ne dépassant pas la durée de 05 jours, pour délibérer le projet de budget principal primitif et le projet de budget annexe primitif.
- Si, à l'issue de cette session, le budget n'est pas voté, il est définitivement établi par l'Ordonnateur par arrêté.
- Le préfet de Mahajanga a été invité à renvoyer, par voie d'arrêté, le budget primitif du Bureau d'Assistance sociale, Exercice 2022, à la Commission Administrative de cet organisme pour délibération.

En attendant le règlement de tous ces Budgets primitifs, il a été accordé au Préfet de Mahajanga d'autoriser l'Ordonnateur de la Commune urbaine de Mahajanga à ordonnancer des recettes et des dépenses de soldes uniquement 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, et ce conformément aux textes légaux et aux observations formulées par le Tribunal ci-dessus.

#### **2.4.2. Autres avis**

##### **2.4.2.1. Sur la situation des subventions de l'état civil, de CSBII et de l'EPP octroyées par l'Etat à la Commune urbaine de Miandrivazo.**

Par la lettre n° N°025/CUMzo/2022 en date du 25 juillet 2022, le Maire de la Commune urbaine de Miandrivazo a saisi le Tribunal Financier de Toliara pour demander un avis sur la situation des subventions de l'état civil, de CSBII et de l'EPP octroyées par l'Etat à la Commune urbaine de Miandrivazo.

Suivant lettre n° 04/PTF/TOL/2022/LP du 10 août 2022, le Tribunal Financier de Toliara :

- Suggère à la Commune urbaine de Miandrivazo de payer les arriérés de salaires relatifs aux subventions du dispensateur de CSB II conformément à l'article 5 de l'arrêté n° 9483/2018 du 16 avril 2018 relatif à l'harmonisation de transfert des subventions liées au fonctionnement alloués par l'Etat au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées: « *la subvention transférée aux Communes pour les Centres de Santé de Base est affectée uniquement au paiement des indemnités des agents dispensateurs et gardiens des CSB [...]* ».
- Constate que l'état pour servir au paiement des arriérés relatifs aux salaires des secrétaires de l'état civil de la Commune urbaine de Miandrivazo respecte les dispositions de l'article 06 de l'arrêté n° 9483/2018 susmentionné : « *la subvention transférée aux Communes pour les Secrétaires d'état civil est affectée entièrement au paiement de leurs salaires et des charges annexes y afférentes, notamment la cotisation versée à la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS)* » ;
- Constate qu'au vu des dispositions de l'article 07 de l'arrêté n° 9483/2018 suscitée, la proposition au programme d'emploi pour le compte « 6121 : Fournitures scolaires » d'un montant de 2 500 000,00 Ariary n'est pas éligible pour être financée par la subvention EPP. Les fournitures scolaires sont prises en charge par le budget du Ministère chargé de l'Education Nationale ; et suggère en conséquence à la Commune d'utiliser le montant susdit conformément aux dites dispositions.

#### **2.4.2.2. Sur l'encaissement du prix de vente de terrain du Faritany Toamasina dans le compte de dépôt et consignation**

Par lettre n°587-2021-MEF/SG/DGT/DCP/TG 16.10 du 05 Mai 2021, le Tribunal Financier de Toamasina a été saisi par le Trésorier général de Toamasina pour donner son avis sur la régularité de l'encaissement dans le compte de dépôt et de consignation des recettes de vente du terrain du Faritany Toamasina sur la base d'un ordre de recette du Préfet de Toamasina et d'une ordonnance du Tribunal de première instance.

En effet, suivant lettre n°01/2021/PDT/TF/TOA, le Tribunal a émis l'avis dont la teneur suit :

Les formalités comptables en matière de recettes publiques peuvent être catégorisées en deux procédures : la procédure au comptant et la procédure en droits constatés. La première consiste à encaisser directement les recettes par le comptable, sans intervention préalable de l'ordonnateur. Quant à la seconde, le comptable procède au recouvrement sur ordre de recette émis par l'ordonnateur.

Compte tenu de cette catégorisation, pour le cas d'espèce, la procédure en droits constatés a été engagée étant donné qu'un ordre de recette a été émis et qui devrait permettre normalement au comptable de mettre en recouvrement la créance.

En ce sens, aux termes de l'article 13-a du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant Règlement Général sur la Comptabilité de l'Exécution Budgétaire des Organismes Publics, le comptable avant d'encaisser la recette, est tenu d'exercer le contrôle, entre autres, de l'autorisation de percevoir la recette dans les conditions prévues par les lois et règlements. Ainsi, il s'assure que l'autorisation de perception de la recette est justifiée.

A ce titre, en premier lieu, un budget en bonne et due forme doit prévoir cette recette qui permettra au comptable de l'imputer définitivement à travers un ordre de recette. Or, ce budget n'existe pas. Par conséquent, l'ordre de recette établi à cet effet n'a aucune base budgétaire.

En second lieu, compte tenu des attributions dévolues à la Commission ad hoc du Faritany, l'acte établissant la réalité de la créance est mis en cause, notamment sur la compétence du Préfet de Toamasina, en sa qualité de Président de ladite commission de procéder à la vente du terrain. Sans se prononcer sur la légalité de l'acte, compte tenu des dispositions du décret 2008-008 du 15 Janvier

2008 instituant la Commission nationale chargée de la dévolution du patrimoine, de la répartition des ressources, du personnel et des attributions des anciennes Provinces autonomes, le comptable est tenu de veiller à la régularité de la créance, en appréciant, entre autres, si l'acte en question est pris par une autorité habilitée.

De plus, la qualité de l'ordonnateur n'est pas justifiée. Or, découlant du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, seul un ordonnateur accrédité peut donner ordre à un comptable. En effet, aucune décision de nomination du signataire de l'ordre de recette, en sa qualité d'ordonnateur du Faritany, n'a été notifiée au comptable assignataire.

Par rapport à ces observations, l'ordre de recette émis par le Président Commission ad hoc du Faritany est irrégulier, donc l'encaissement correspondant ne doit pas intervenir.

Quant à l'ordonnance sur requête du tribunal de première instance de Toamasina n°496-AG/21 en date du 30 mars 2021, en vue d'encaissement de ladite recette, dont la base est manifestement contraire aux dispositions réglementaires en la matière, des difficultés sont rencontrées pour son exécution. Ainsi, par rapport aux dispositions de ladite ordonnance, il est recommandé d'en référer au juge.

Le Tribunal a recommandé au Trésorier général de s'abstenir d'encaisser la recette en question et de demander la rétractation de l'ordonnance.

#### **2.4.2.3. Sur le paiement du solde d'un agent de la Commune urbaine de Toamasina qui est à la fois Directeur d'un département ministériel, bénéficiaire d'un solde supporté par le Budget général**

Par lettre n°587-2021-MEF/SG/DGT/DCP/TG 16.10 du 05 Mai 2021, le Trésorier général de Toamasina a saisi le Tribunal financier en demandant un avis sur le droit de perception de solde d'un employé (EFA) contractuel vis-à-vis de la Commune urbaine de Toamasina alors qu'il bénéficie déjà d'un solde du Budget général après sa nomination aux fonctions de haut emploi de l'Etat, en qualité de Directeur au sein d'un département ministériel.

En effet, par lettre n°02/2021/PDT/TF/TOA, le Tribunal a apporté les précisions suivantes :

Primo, en sa qualité de contractuel, conformément à l'article 31 de la loi n°94-025 du 17 Novembre 1994 relative au statut général des agents non encadrés de l'Etat qui dispose que : « L'Agent non encadré de l'Etat a droit, après service fait, à une juste rémunération [...] », l'employé ne peut prétendre à une rémunération sans service fait.

Secundo, en vertu de l'article 6 de la même loi, l'employé en question est tenu à l'obligation, entre autres, d'assiduité de plein emploi. En effet, il doit exercer de plein temps ses fonctions contractuelles au sein de la commune.

Tertio, au vu du contrat et compte tenu des dispositions de l'article 45 de loi n°94-025, la position de l'agent est en activité malgré sa nomination en tant que Directeur. Par conséquent, il est toujours tenu d'honorer toutes ses obligations vis-à-vis de la Commune. A souligner qu'aucune position de détachement ni de disponibilité n'a été prévu dans la loi n°94-025, donc sa nomination au poste de Directeur ne peut être lié en aucune manière au contrat de travail avec la commune. De plus, comme il s'agit d'un poste de hauts emplois de l'Etat prévu à l'article 55 de la Constitution et du décret n°76-132 - annexe II du 31 Mars 1976 portant réglementation des hauts emplois de l'Etat, sa nomination, tout en n'étant pas fonctionnaires, ne garantit aucunement, à son terme, un droit à l'exercice d'autre emploi public tel qu'en dispose l'article 05 de l'Ordonnance n°93-027 du 13 Mai 1993 relative à la réglementation sur les hauts emplois de l'Etat.

Quarto, l'agent bénéficie déjà d'un solde correspondant à sa fonction de Directeur dont il assure pleinement l'exercice.

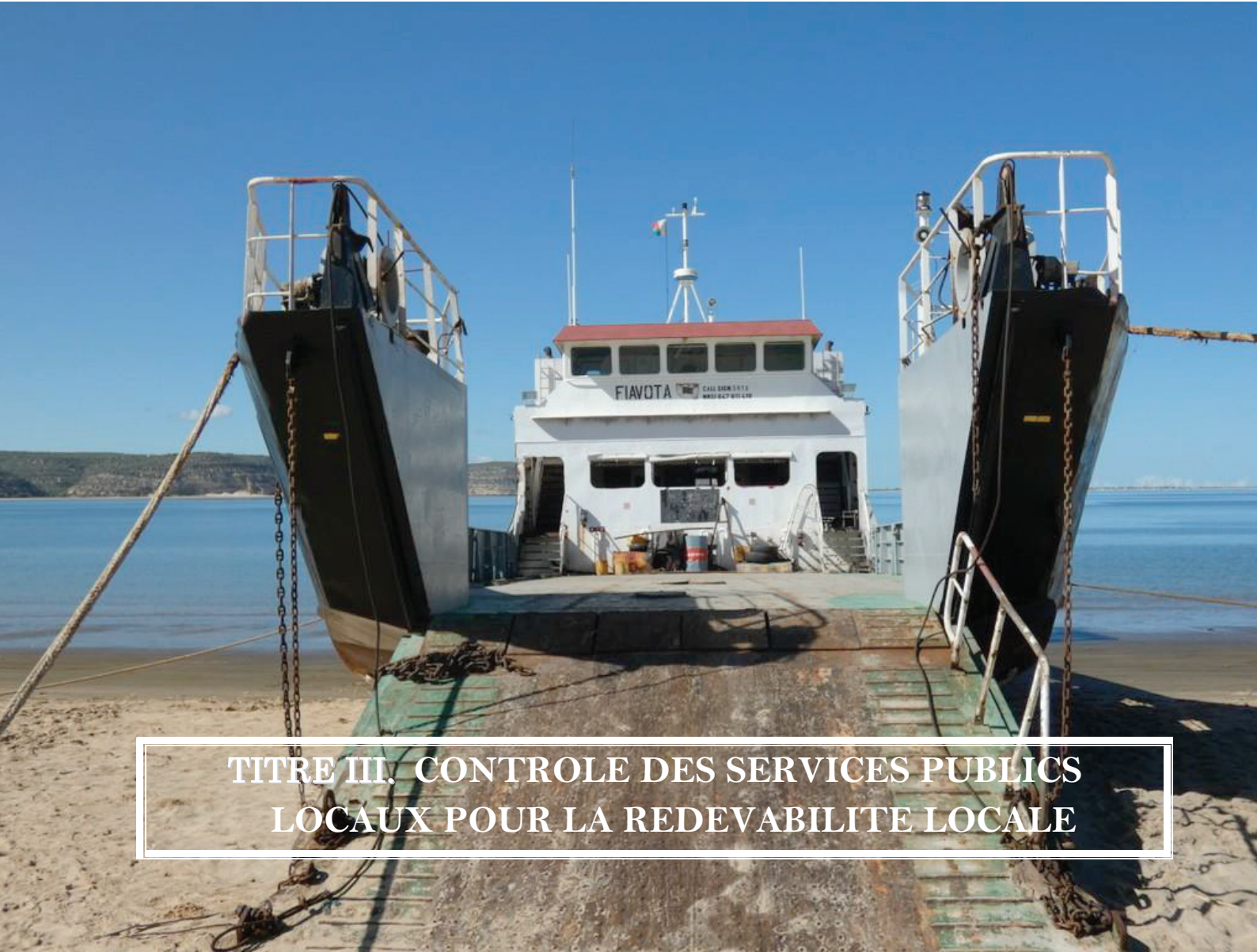


De tout ce qui précède, l'employé en question est en activité au sein de la Commune et en même temps au niveau de l'Etat central. Or, en vertu de l'obligation de plein emploi d'agent non encadré de l'Etat, l'agent ne peut exercer deux fonctions de manière permanente au sein de deux administrations différentes.

Ainsi, malgré la non résiliation du contrat de travail, étant donné que le service fait n'est pas justifié pour la Commune, donc les conditions de jouissance d'une rémunération ne sont pas remplies. En ce sens, en qualité de payeur, le comptable devrait s'abstenir d'acquitter le mandat relatif au paiement du salaire de cet agent sur le budget de la commune au risque d'engager sa responsabilité pour défaut de contrôle de l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée, prévu par l'article 13 du Décret 2005-003.

Le Tribunal a toutefois rappelé à l'intéressé de réclamer ses droits devant la juridiction compétente au cas où la portée de cet avis lui porte préjudice.





**TITRE III. CONTROLE DES SERVICES PUBLICS  
LOCAUX POUR LA REDEVABILITE LOCALE**





### 3.1. AUDIT DE LA GESTION DU BAC FIAVOTA PAR L'OPCI LIHEMIHA – TOLIARA

#### 3.1.1. AUDIT DE CONFORMITE

L'idée de projet d'un Bac à Saint-Augustin est ancienne. En 2005, les maires des Communes rurales d'Androka, d'Itampolo, de Beheloka, d'Anakao, de Soalara Sud et de Saint Augustin se sont convenus de formuler une demande de financement pour la mise en place d'un Bac maritime reliant Saint Augustin et Soalara Sud. En avril 2011, un nouveau Bac maritime nommé « FIAVOTA » a été remis officiellement par l'UE pour résoudre le désenclavement de la zone du littoral Sud-Ouest à l'OPCI LIHEMIHA qui est le propriétaire du Bac.

L'OPCI LIHEMIHA (LItoraly HEnane MItambatse HAndroso) est un organisme de coopération intercommunale se trouvant dans la Région Atsimo Andrefana et régi par le décret n° 99-952 du 15 décembre 1999 portant réglementation de la création, de l'organisation et du fonctionnement d'un Organisme Public de Coopération Intercommunale.

Le bon fonctionnement de ce Bac présente ainsi des intérêts capitaux, en matière socio-économique et touristique, à l'égard de la population locale et par la suite pour la Région Atsimo Andrefana.

Il est cependant nécessaire de signaler que le Bac FIAVOTA n'a jamais été géré directement par l'OPCI LIHEMIHA c'est à dire « en régie ». Après la réception officielle du Bac par l'OPCI, l'affermage a été au début le mode de délégation de service public exigé par l'UE. Face aux difficultés majeures impactant la continuité du service et de l'état du Bac FIAVOTA, ce mode de délégation de service public a été successivement remplacé par des contrats de concession selon l'historique ci-après :

**Tableau 38- Historique des délégations de la gestion du Bac FIAVOTA**

DATE	MODE DE GESTION	OPÉRATEUR PRIVÉ
Août 2012 à décembre 2012	Contrat d'affermage	Société AIGLE DU NORD
Décembre 2012 à avril 2014	Convention de concession	Société ALM GUANO
Mai 2015 à août 2017	Convention de concession provisoire	Mr MAMODALY Zakamana Arcadius
Octobre 2017 jusqu'à ce jour	Convention de concession	Société SLT ROSO

*Sources : Les différentes conventions passées entre l'OPCI LIHEMIHA et les gérants successifs*

Toutefois, force est de constater que le contexte de la gestion du Bac a révélé différents obstacles depuis sa première exploitation par la société AIGLE DU NORD jusqu'à l'heure actuelle où la gestion est assurée par la Société SLT ROSO. Malgré les mesures prises par toutes les parties prenantes dans la gestion du Bac, cette dernière peine à être fonctionnelle.

A cet effet, il est apparu judicieux, pour le Tribunal Financier de Toliara, de réaliser un audit de conformité de la gestion du Bac et un audit de performance de sa structure organisationnelle. L'audit de conformité a pour objectif global d'évaluer le respect des dispositions légales et réglementaires ainsi que les clauses conventionnelles de la gestion du Bac FIAVOTA.

Tandis que, la mission d'audit de performance contribue à **vérifier le fonctionnement effectif de la structure organisationnelle du Bac au regard des objectifs qui lui sont assignés.**

Les travaux de planification de l'audit ont conduit à l'examen des domaines suivants :

- la conformité de la gestion du Bac FIAVOTA par rapport aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux clauses conventionnelles au niveau de l'OPCI LIHEMIHA;
- la conformité des différentes délégations de services par rapport aux modes de gestion du Bac;
- le respect des clauses conventionnelles par l'exploitant;
- la performance organisationnelle de la structure administrative gérant le Bac FIAVOTA.
- La situation financière prévisionnelle de la gestion du Bac par l'exploitant

### **3.1.1.1. Absence de traçabilité des procédures de création de l'OPCI LIHEMIHA et d'admission de nouvelles Communes membres :**

Les articles 05 et 06 du décret n° 99-952 du 15 décembre 1999 portant réglementation de la création, de l'organisation et du fonctionnement d'un Organisme Public de Coopération Intercommunale précisent les modalités de création d'un OPCI. *Ce dernier est tout d'abord créé par des délibérations concordantes des conseils communaux des Communes intéressées et ensuite par la prise d'un arrêté conjoint des maires desdites Communes. Cet arrêté conjoint, en tant que décision institutive, doit être soumis au contrôle de légalité du représentant de l'État territorialement compétent. Par ailleurs, ladite décision détermine le siège, les compétences et les transferts éventuels de patrimoine et de services, les règles de calcul des contributions des Communes membres, l'énumération des Communes intéressées et la durée de l'OPCI.*

En matière d'admission de nouvelle Commune au niveau de l'OPCI, *l'article 30 dudit décret dispose qu'une nouvelle délibération du Conseil est requise suivie d'une prise d'un arrêté conjoint des maires modifiant la décision institutive.*

Au vu des travaux de vérification menés par le Tribunal, les faits suivants ont été constatés :

- Aucun des responsables de l'OPCI n'a confirmé l'existence d'une quelconque délibération et arrêté portant institution de l'OPCI LIHEMIHA ;
- Seules les délibérations et les décisions relatives au renouvellement des nominations des membres de l'exécutif et du conseil de l'OPCI suites aux élections communales en 2017 ont été données ;
- Une augmentation des membres de l'OPCI allant de 06 à 08 Communes a été observée alors qu'aucune décision prévue par l'article 30 du décret 99-952 cité ci-dessus n'a été prise.

Cette absence de traçabilité résulte tout d'abord de la non-valorisation de l'importance des formalités administratives par les responsables successifs en rejetant la responsabilité à l'Association RENALA qui a été chargée au début du projet d'accompagner l'OPCI sur sa formalisation.

Par ailleurs, l'absence d'un système d'archivage au sein du Siège de l'OPCI constitue l'une des causes principales de cette absence de traçabilité car la plupart des documents relatifs à l'historique de l'OPCI ont été obtenues auprès d'autres personnes qui n'y faisaient pas partie mais en faisaient des photocopies à titre personnel.

A cet effet, l'OPCI LIHEMIHA ne dispose pas d'un acte constitutif constatant son existence et régissant son organisation et son fonctionnement. Il serait ainsi considéré comme un organisme public de fait faute de base juridique.

***De tout ce qui précède, le Tribunal financier recommande :***

***à l'OPCI de :***

- ***Régulariser sa création en suivant les prescriptions du décret n° 99-952 cité précédemment et aussi les dispositions de la loi n° 2018-037 fixant les principes régissant les établissements publics ainsi que les règles de la création des catégories d'établissements publics.***
- ***Renforcer les capacités de ses membres à travers des formations spécifiées au cadre juridique régissant l'organisation et le fonctionnement d'un OPCI et d'un établissement public administratif local.***

***au Chef de District de Toliara II de prendre les dispositions nécessaires afin de régulariser la situation de l'OPCI LIHEMIHA au regard des lois et règlements le régissant.***

### ***3.1.1.2. Défaillance de l'OPCI LIHEMIHA en matière de confection des documents budgétaires et ses actes subséquents***

Selon les dispositions de l'article 04 du décret n° 99-952, l'OPCI est un établissement public à caractère administratif. Et selon l'article 25 dudit décret : « *le Conseil de l'OPCI est compétent pour : Le vote du budget et de ses actes subséquents, notamment le compte administratif* ». En outre, l'instruction N°08 - 10 - G1 du 27 février 2008 relative aux modalités d'établissement et procédures de présentation des comptes et documents définitifs de gestion des comptables du trésor précise exhaustivement les documents budgétaires à fournir obligatoirement par un Établissement public. Ce sont entre autres le budget primitif, le budget additionnel et le compte administratif approuvés par le Conseil de l'OPCI.

La loi n° 2018-037 sus- citée constitue actuellement le cadre juridique permettant de définir le régime budgétaire et comptable d'un établissement public dont les dispositions s'appliquent à tous les actes de l'OPCI postérieurs à sa promulgation. Ainsi, l'OPCI est dans l'obligation de confectionner les documents budgétaires cités précédemment vu que ces lois et règlements lui sont aussi applicables.

Cependant, les travaux effectués par le Tribunal financier ont permis de constater qu'aucun des documents budgétaires cités précédemment n'a été établi par l'OPCI depuis sa création. Or, divers documents à la disposition du Tribunal retracent différentes recettes versées à l'OPCI et

diverses opérations de dépenses réalisées par les responsables dans le cadre de la gestion du Bac.

Ce manquement résulte tout d'abord de l'impossibilité du Conseil de l'OPCI à réunir le quorum requis pour le vote du budget puisque des Communes membres se trouvent géographiquement éloignées du Siègne. Ensuite, l'absence de prise de mesures nécessaires par les autres parties prenantes de la gestion du Bac est aussi à soulever face aux difficultés financières de l'OPCI évoquées précédemment pour établir ces documents budgétaires dans les délais légaux.

En conséquence, toutes les opérations de dépenses et de recettes effectuées pour le compte de l'OPCI ne sont pas soumises à aucune autorisation du Conseil. En outre, une telle situation porterait atteinte au respect des différents principes budgétaires qui sont obligatoires pour toutes entités publiques.

Ainsi, le Tribunal Financier estime que le Conseil et les membres de l'exécutif de l'OPCI ont failli à leurs obligations légales et réglementaires en matière d'établissement des documents budgétaires ainsi que les actes subséquents le concernant.

***A cet effet, le Tribunal préconise à l'OPCI d'établir les documents budgétaires exigés par les lois et les règlements sous peine de sanctions à son égard.***

### **3.1.1.3. Non-respect des règles de gestion financière et d'organisation comptable répondant aux principes généraux de la comptabilité publique**

Au vu de l'article 04 du décret n° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, *les opérations financières et comptables résultant de l'exécution du budget d'un organisme public incombent aux ordonnateurs et au comptable public*. Par ailleurs, l'article 03 du décret n°99-935 cité ci-dessus *prescrit la nomination d'un agent comptable pour gérer les deniers publics appartenant à l'OPCI*.

Cette disposition est confirmée par l'article 21 de la loi n° 2018-037 sus référencée qui *consacre le principe de la séparation de fonction de l'ordonnateur et de comptable par la mise en place d'un agent comptable, nommé par le Ministère des Finances et du Budget*.

De plus, les dispositions des articles 331 à 374 du décret n°2005-003 relative aux procédures d'exécution régissant les opérations financières et comptables d'un établissement public *précisent les pièces justificatives et les documents incombant à l'ordonnateur et à l'agent comptable*.

Outre l'absence des documents budgétaires relevée ci-haut, les travaux menés par le Tribunal ont permis de relever les anomalies suivantes :

- Avant 2017, aucun document relatif à la nomination d'un agent comptable n'a été donné ;
- le comptable en poste à l'époque n'a pas pris les diligences d'établir les documents généraux et les pièces justificatives d'un établissement à caractère administratif exigées par le décret n° 2005-003 sus- cité, même constat pour les présidents de l'OPCI successifs ;

- les règles d'exécutions des opérations de dépenses et des opérations de recettes n'ont pas été respectées car aucun document comptable n'a été fourni ni par l'ordonnateur ni par le comptable.
- Par ailleurs, après la démission du trésorier communal de Soalara Sud pour raison de santé en mai 2017, c'était le (feu) maire de la Commune rurale d'Androimpano qui a été nommé en tant que « trésorier » suivant un arrêté intercommunal contrairement à l'article 4 du décret du 21 juin 1961 fixant les règles de gestion financière applicable aux EPA.
- Aucun agent comptable de l'OPCI n'a été nommé jusqu'à ce jour.

Ces anomalies découlent en effet de la non-maîtrise des dispositions légales et réglementaires régissant l'OPCI en matière de gestion financière et comptable. Quant à la nomination du Maire d'Androimpano en tant que comptable de l'OPCI, cette décision a été motivée seulement par la confiance des membres de l'OPCI envers lui selon l'ex-maire de Beheloka (Président de l'OPCI à cette époque) mais non pas selon les textes en vigueur.

De ce fait, ces manquements de la part des responsables de l'OPCI impactent tout d'abord sur la transparence et la traçabilité ainsi que la régularité de la gestion des deniers publics du Bac FIAVOTA. La décision prise pour la nomination du Maire d'Androimpano ne pourrait pas lui attribuer la qualité d'un comptable public. Selon la réglementation en vigueur, seul un arrêté émanant du Ministère des Finances et du Budget accompagnée d'une prestation de serment devant le Tribunal Financier de Toliara ainsi que la constitution d'un cautionnement au niveau de la caisse d'épargne de Madagascar, peuvent lui donner la qualité de comptable public.

Ensuite, les responsables de l'OPCI s'exposent à des sanctions administratives et financières. D'un côté, les ordonnateurs pourraient s'exposer à des sanctions suite à des fautes de gestion relative à leurs obligations. D'un autre côté, des sanctions consécutives relatives à une gestion de fait pourraient être prononcées à l'encontre de toute personne non habilitée à manier les deniers publics telle que le Maire d'Androimpano nommé à l'époque par une délibération en tant que trésorier de l'OPCI.

***Ainsi, le Tribunal Financier recommande à l'OPCI, après avoir régularisé les procédures relatives à son institution, de prendre les dispositions nécessaires relatives aux articles 21, 22, 23 de la loi n° 2018-037 citée ci haut en matière de nomination d'un agent comptable.***

#### **3.1.1.4. Confusions dans la détermination de la nature de chaque délégation de service public**

Les dispositions de l'article 2 de la loi n°2015-039 du 03 février 2016 sur le Partenariat Public Privé, ainsi que la jurisprudence, *permettent de faire la distinction entre concession et affermage*. Ainsi, *est concession le fait pour la personne publique (concedant) de confier à une personne privée (concessionnaire) la gestion du service public, moyennant le droit de se rémunérer sur les usagers du service. Est affermage, le fait pour le fermier d'assurer le service public par contrat, à charge de verser à la personne publique une redevance (sa rémunération est constituée par la différence entre celle-ci et les recettes).*

L'examen des pièces par le Tribunal Financier démontre une confusion. En effet, selon l'article premier de la convention n° 01/CON/LIHEMIHA du 17 décembre 2012 : « le concessionnaire est tenu d'assurer la gestion et l'exploitation du Bac automoteur FIAVOTA afin d'assurer le service public de liaison entre Saint Augustin et Soalara Sud » (Critère de la concession). Or, dans l'article 5 de la même convention, il est dit que le concessionnaire acquitte chaque année auprès du budget de l'autorité concédante, une redevance d'exploitation annuelle de 10 000 000 Ariary (dix millions d'Ariary) par an hors taxe (critère de l'affermage : paiement d'une redevance à l'autorité concédante). Il en est de même pour la convention passée en 2017 entre l'OPCI et la Société SLT ROSO. Les clauses du contrat comportent en même temps des critères de la concession et de la qualification de l'affermage. Le flou résulte en lui-même dans la rédaction des conventions qui s'est inspirée d'une convention type inadéquate au contexte de gestion. L'idée au départ était d'une convention de type affermage. Mais avec l'évolution et les difficultés techniques rencontrées par le Bac, l'OPCI voulait mettre à la charge de la Société le soin d'entretenir le Bac. D'où l'idée de la concession. Mais il y a toujours cette volonté de l'entité publique de tirer une part de revenu aux exploitants. L'OPCI voulait tout mettre dans la convention au point de mettre en brouille voire en hybride la détermination de la nature du contrat.

En conséquence, quand des problèmes de grande envergure apparaissent, les deux contractants pourraient se rejeter la responsabilité étant donné la confusion dans la nature de la délégation de service public. D'autant plus que les droits et obligations des parties diffèrent selon qu'il s'agit d'une concession ou d'un affermage. Toujours est-il qu'en tout état de cause la situation n'en profite pas ni à l'OPCI ni aux usagers.

***Le Tribunal Financier recommande à l'OPCI LIHEMIHA et à l'exploitant :***

- ***De réaliser des études préalables permettant d'établir un état des lieux de la gestion du Bac afin de bien pouvoir définir le type de convention adéquat à celle-ci ;***
- ***De faire une révision de la convention actuelle en définissant bien les termes de celle-ci conformément aux dispositions légales et réglementaires ;***
- ***De bien déterminer les droits et obligations qui conviendraient aux deux parties (respect de l'intérêt général et de l'équilibre financier).***

**3.1.1.5. Manquement manifeste à l'obligation d'entretiens par les anciens concessionnaires durant les années 2014 à octobre 2017**

Sur la période de 2014 à 2017, la gestion et l'exploitation du Bac automoteur FIAVOTA ont été assurées successivement par la Société ALM GUANO du décembre 2012 au 21 mai 2015 puis par la Société CANIA, du 22 mai 2015 au 04 octobre 2017.

En matière d'entretien minimum et réparation du Bac automoteur FIAVOTA, les clauses de l'article 02 de la convention n° 01/CON/LIHEMIHA du 17 décembre 2012 portant gestion et exploitation du Bac par la Société ALM GUANO les prévoient. D'ailleurs, l'article 05 de son

cahier des charges précise les différents aspects des entretiens et réparations. Pourtant, la convention de concession provisoire n° 01/CON/LEHIM/15 du 22 mai 2015 avec la Société CANIA ne prévoit aucune clause concernant les entretiens et réparations du Bac FIAVOTA.

A ces exigences, l'examen de la lettre des Maires des Communes membres de l'OPCI adressée à son Excellence Monsieur l'Ambassadeur de l'Union Européenne à Antananarivo en date du 19 mars 2019 a mis en lumière le manque manifeste d'entretiens de la part des deux concessionnaires sus-cités pendant leur gestion et exploitation respective.

Le manque d'entretien du Bac à cette époque résulte : d'une part, de la carence du contrôle de l'OPCI sur l'application des clauses sur les entretiens et réparations et d'autre part, l'absence de clauses sur les entretiens et réparations au niveau de la convention provisoire conclue avec la Société CANIA. Il en découle de cette observation que les moteurs et les équipements hydrauliques du Bac FIAVOTA s'essoufflaient en novembre 2017.

***Suite aux préjudices subis par l'autorité concédante et aux interruptions fréquentes du service public de transport maritime durant ces périodes, le Tribunal financier recommande à l'OPCI LIHEMIHA d'engager la responsabilité des exploitants défaillants auprès de la juridiction compétente.***

### **3.1.1.6. Carénage du Bac non réalisé avant l'exploitation par la Société SLT ROSO**

Aux termes du dernier alinéa de l'article 02 de la convention n° 001-2017/OPCI/RAA suscitée, il était exigé au concessionnaire d'assurer le carénage du navire avant l'exploitation.

L'examen des rapports de visite technique et de sécurité de l'APMF Toliara ainsi que l'observation directe du Bac lors de la descente du Tribunal en date du 20 Septembre 2021 à Saint-Augustin font état que le concessionnaire SLT ROSO n'a pas réalisé le carénage du Bac FIAVOTA avant l'exploitation. Par ailleurs, la coque du Bac est touchée par la rouille à certains endroits et particulièrement à l'arrière de celui-ci.

Selon la déclaration du représentant de la Société SLT ROSO à Toliara, le carénage selon la norme du Bac n'a pas été réalisé pour deux raisons : « *l'insuffisance de ressources financières nécessaires au carénage et, l'impossibilité pour le Bac automoteur de rejoindre le chantier naval agréé (à Mahajanga ou à Antsiranana) à cause de la diminution de la force du moteur* ».

Il en découle que la non-réalisation du carénage avant exploitation par le concessionnaire actuel réduit la durée de vie de la coque et accélère les corrosions de celle-ci.

***Vu les difficultés financières rencontrées par l'exploitant actuel, le Tribunal recommande à l'OPCI LIHEMIHA de prendre les mesures adéquates pour trouver le financement nécessaire au carénage entre autres auprès des Ministères de tutelle ou Partenaires techniques et financiers***

### **3.1.1.7. Absence de traçabilité des éventuels paiements effectués par les exploitants du BAC de FIAVOTA**

La convention n° 01/CON / LIHEMIHA en date du 17 décembre 2012 relative à la gestion et l'exploitation du Bac automoteur FIAVOTA sous la gérance de ALM GUANO prévoit en son article 05 que : « le concessionnaire acquitte chaque année auprès du budget de l'autorité concédante, une redevance d'exploitation annuelle de dix millions d'Ariary (Ar 10 000 000) par an (hors taxe) (...) ».

L'audition des membres de l'OPCI n'a pas permis au Tribunal de collecter des pièces ou éléments permettant de constater l'acquiescement d'éventuelle redevance d'exploitation annuelle durant la gestion de la Société ALM GUANO allant du décembre 2012 au 21 mai 2015.

De même, aucun contrat liant l'OPCI avec Aigle du Nord n'a été produit par les parties au cours de l'instruction menée par le Tribunal Financier de Toliara.

Par ailleurs, malgré l'existence de conventions, aucune trace de paiements n'a été relevée ni auprès de l'OPCI, ni auprès des opérateurs autres que SLT ROSO qui a versé un droit d'entrée d'un montant de 20 millions d'Ariary.

Il en résulte qu'aucun document ne permet de retracer le versement d'éventuelles recettes auprès de l'OPCI, notamment à travers la production de comptes financiers ou administratifs ainsi que des justificatifs y afférents.

Selon l'article 04 du décret n° 99-952 du 15 décembre 1999 sus-cité, l'OPCI est un établissement public local à caractère administratif regroupant plusieurs Communes. Ce qui rentre dans le cadre de la disposition de l'article 02 du décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 sur l'application des règles de la comptabilité publique.

Par conséquent, l'article 370 du même décret sur la transmission du compte financier à la Juridiction financière, s'applique à l'OPCI LIHEMIHA. Sur cette situation, il est à signaler que l'OPCI en question n'a pas encore produit ses comptes de gestion au Tribunal financier de Toliara jusqu'à ce jour. Ce qui ne permettait pas au Tribunal de constater d'éventuels paiements de la redevance en question.

## **3.1.2. AUDIT DE LA PERFORMANCE DE LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA GESTION DU BAC FIAVOTA**

### **3.1.2.1. Mauvaise performance de l'OPCI et de la Commission du Bac dans la gestion du Bac FIAVOTA**

Parmi les objectifs spécifiques de ladite résolution, l'OPCI a aussi l'obligation de prendre toutes les dispositions nécessaires afin d'assurer la continuité du service maritime assuré par le Bac FIAVOTA. C'est d'ailleurs dans cette perspective que la commission du Bac a été mise en place au sein de l'OPCI afin d'assurer le suivi de l'exploitation ainsi que l'entretien courant et périodique du Bac.



Après les investigations menées par le Tribunal, il ressort que :

- le service public maritime assuré par le Bac fait l'objet de plusieurs interruptions dues principalement à des grosses pannes, depuis la première gestion de la société AIGLE DU NORD en 2012 jusqu'à ce jour. Nonobstant les clauses conventionnelles permettant à l'OPCI de prévenir toute situation portant atteinte au fonctionnement régulier et normal du Bac, aucune mesure concrète suite à des interruptions totale ou partielle du service du fait du concessionnaire n'a été prise par les responsables ;
- Quant à la commission du Bac, aucun document ne relate l'effectivité du suivi de l'exploitation et de l'entretien du Bac par ladite Commission. De plus, malgré l'existence de cette Commission, l'exploitation du Bac a connu des diverses difficultés et son état ne cesse de se dégrader.

Ces défaillances résultent tout d'abord du manque de compétence juridique, administrative et technique des membres de l'OPCI et ceux de la commission du Bac en matière de gestion et de suivi des activités liées à l'exploitation de celui-ci ; et de l'absence de contrôle régulier de l'entretien du Bac incombant à l'OPCI.

Enfin, il y a aussi l'absence de manuel de procédure, un outil essentiel pour formaliser les rôles de chaque responsable et pour assurer l'atteinte des objectifs fixés par l'OPCI.

Une telle situation s'est traduite par de fréquentes et longues interruptions du service.

De tout ce qui précède, le Tribunal estime que l'OPCI et la commission du Bac ne fonctionneraient pas d'une manière efficace au regard de leurs obligations d'assurer la continuité du service du Bac FIAVOTA.

***Ainsi, le Tribunal Financier recommande à l'OPCI, outre les mesures relatives à sa formalisation évoquée auparavant, de :***

- ***Prendre les mesures permettant de mettre en place une structure administrative et technique permanente pour assurer le suivi de la gestion et de l'exploitation du Bac afin de résoudre à temps tout obstacle menaçant la continuité du service public.***
- ***Mettre en place un manuel de procédure relatif à la gestion du Bac.***
- ***Appliquer les clauses conventionnelles pour tout acte de l'exploitant susceptible d'entraîner l'interruption du service public assuré par le Bac.***

### **3.1.2.2. Déficits prévisionnels chroniques de l'exploitation du Bac FIAVOTA pour les années 2022-2023-2024**

A partir des recettes moyennes mensuelles et l'état des dépenses mensuelles de l'exploitation du Bac, le compte d'exploitation prévisionnel pour les trois prochains exercices 2022-2023-2024 pourrait se présenter comme suit :

Tableau 39-Budget prévisionnel de l'exploitation du Bac FIAVOTA pour les années 2022-2023-2024

RUBRIQUE	RECETTES			DEPENSES ACTUALISÉES DU TAUX D'INFLATION			
	ANNEE			ANNEE			
	2022	2023	2024	RUBRIQUE	2022	2023	2024
CAMION	114 240 000	114 240 000	114 240 000	Gaz oil (100l par jour)	134 946 000	143 447 598	153 058 587
Voiture 4X4	28 320 000	28 320 000	28 320 000	Salaire personnel	44 724 960	47 542 632	50 727 989
QUAD	960 000	960 000	960 000	Cotisation sociale part patronale CNAAPS (13%)	5 814 245	6 180 542	6 594 639
MOTO	600 000	600 000	600 000	Vivre	16 193 520	17 213 712	18 367 030
<b>TOTAL DES RECETTES (A)</b>	<b>144 120 000</b>	<b>144 120 000</b>	<b>144 120 000</b>	Médicaments	321 300	341 542	364 425
				Huile	23 561 572	25 045 951	26 724 029
				Fournitures	1 070 572	1 138 018	1 214 265
				Désinfection	2 570 400	2 732 335	2 915 402
				Imprévues	321 300	341 542	36 4425
				Droit de stationnement	2 570 400	2 732 335	2 915 402
				Contrôle de l'agent APMF	257 040	273 234	291 540
				Visite annuelle de sécurité APMF	1 140 139	1 211 968	1 293 170
Déficit prévisionnel (A) - (B)	- 89 373 469	- 104 083 432	- 120 712 927	<b>TOTAL DES DEPENSES (B)</b>	<b>233 493 469</b>	<b>248 203 432</b>	<b>264 832 927</b>

2022 : Taux d'inflation 7,1% selon L'INSTAT

2023 : Taux d'inflation 6,3 % selon l'INSTAT

2024 : Taux d'inflation 6,7% obtenu à partir de la moyenne des taux d'inflation de l'année 2022 et de l'année 2023

Les éléments des prévisions de dépenses pour les trois prochaines années ont été faits compte tenu des taux d'inflation fournis par l'INSTAT. Pour les prévisions de recettes, il serait prudent de garder les recettes moyennes annuelles faute d'éléments pouvant conduire à leurs éventuelles augmentations ou diminutions.

Ainsi, au vu du tableau ci-dessus, il en ressort que l'exploitation du Bac au cours des trois prochaines années, de 2022 à 2024 indique un déficit chronique avec les tarifs et le faible taux de remplissage enregistré durant les derniers mois de fonctionnement. De plus, le tiers des dépenses de fonctionnement du Bac ne seront pas couvertes par les recettes prévisionnelles à encaisser.

*Le Tribunal constate ainsi que sans le carénage et la réalisation des travaux de réparation permettant au Bac d'être en état et d'avoir une puissance maximale, il serait difficile pour le gestionnaire d'atteindre l'équilibre financier de l'exploitation du Bac et d'assurer la continuité régulière du service.*

***De tout ce qui précède, le Tribunal recommande à l'OPCI :***

- ***de trouver en premier lieu des ressources exceptionnelles permettant le financement du carénage dans un chantier naval agréé permettant au Bac d'être en état pour fonctionner régulièrement et d'une manière optimale,***
- ***de revoir ensuite les termes de la convention en ce qui concerne la nature de la délégation de gestion appropriée, les droits et obligations de toutes les parties prenantes ainsi que l'équilibre financier y afférent.***

***En outre, le Tribunal attire l'attention de l'OPCI qu'à défaut d'un financement extérieur, l'équilibre financier de l'exploitation du Bac ne serait atteint qu'en augmentant les tarifs actuels au moins 50%.***

## 3.2. AUDIT DES SUBVENTIONS REÇUES PAR LA COMMUNE URBAINE DE MAHABO.

Par le rapport d'observations définitives n° 06/2022/RD/TF/TOL du 04 Octobre 2022, le Tribunal Financier de Toliara a effectué l'audit de conformité de la gestion et de l'utilisation des subventions EPP, CSB et état civil la Commune urbaine de Mahabo pour ses gestions allant de 2018 à 2020.

### 3.2.1. Non-respect de la règle d'affectation de la subvention

Afin de garantir une bonne affectation des subventions destinées aux Communes, la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 prévoit en son article 149 que : « *Les transferts au titre de dotations octroyées par l'Etat au profit des Collectivités territoriales décentralisées doivent être affectés par l'organe exécutif au Chapitre de dépenses de fonctionnement et d'investissement de leur budget primitif. Les transferts au titre de dotations octroyées par un organisme au profit des Collectivités territoriales décentralisées doivent conserver, le cas échéant, leur affectation. Dans tous les cas, une subvention destinée à la section d'investissement ne peut en aucune manière être affectée à la section de fonctionnement* ».

De surcroît, en application de ladite disposition, les articles 5, 6 et 7 de l'arrêté n° 9483/2018 du 16 avril 2018 relatif à l'harmonisation de transfert des subventions liées au fonctionnement allouée par l'Etat au profit des CTD précisent l'affectation respective de ces subventions aux EPP, CSB et état civil.

Lors de la descente sur place du Tribunal, l'examen de l'état détaillé des dépenses supportées par les subventions reçues par la Commune urbaine de Mahabo, fourni par le Percepteur principal de la Commune a permis de relever les cas de mauvaise affectation desdites subventions pour la gestion 2018 :

- Le reste de la subvention EPP pour les années 2018 et antérieures, d'un montant de 384 020 Ariary a servi au paiement des dépenses de salaires de personnel de la Commune urbaine de Mahabo ;
- Le solde restant de 1 210 000,00 Ariary de la subvention CSB pour les années 2018 et antérieures a servi au paiement des dépenses de salaires des autres personnels de la Commune urbaine de Mahabo ;
- Le reliquat d'un montant de 7 025 947,40 Ariary de la subvention état civil pour les années 2018 et antérieures a été utilisé pour le paiement des dépenses de salaires des autres personnels de la Commune urbaine de Mahabo ;
- Un paiement des dépenses d'entretien du marché de la Commune urbaine de Mahabo s'élevant à 12 000 000,00 Ariary a été prélevé sur la subvention destinée à l'EPP de l'année 2018.

***Devant ces cas de non-respect de la règle d'affectation des subventions reçues par la Commune urbaine de Mahabo, le Tribunal Financier de Toliara recommande :***

- ***à l'ordonnateur de la Commune urbaine de Mahabo de respecter les affectations des subventions prévues par les lois et règlements en vigueur ;***
- ***au Maire de la Commune de consulter l'avis du Conseil municipal dans de tel cas.***

### 3.2.2. RETARD DE LA RECEPTION DES SUBVENTIONS PAR LA COMMUNE DE MAHABO

L'arrêté n° 9483/2018 du 16 avril 2018 relatif à l'harmonisation de transfert des subventions liées au fonctionnement allouée par l'Etat au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées ne fixe aucune date d'arrivée prévisionnelle du versement de chaque subvention, sauf pour la dotation CSB.

En effet, le Tribunal Financier de Toliara considère, en se référant au rapport de vérification effectué par la Cour des Comptes dans le cadre du projet PAPSP<sup>63</sup> sur les subventions, que les dates d'arrivées prévisionnelles permettant une utilisation convenable de chaque subvention sont les suivantes :

- **Subvention EPP** : entre mois de mars au juillet de l'exercice en cours
- **Subvention CSB** : entre mois de juin au juillet de l'exercice en cours
- **Subvention des secrétaires d'état civil** : entre mois de mai au juillet de l'exercice en cours
- **Subventions de fonctionnement** : entre mois de mai au juillet de l'exercice en cours

Les comparaisons menées par le Tribunal entre les dates de réception des subventions au niveau des relevés des bordereaux d'avis de règlement fourni par le Percepteur principal de Mahabo et les dates d'arrivée prévisionnelles révèlent que l'arrivée ou la réception par la Commune urbaine de Mahabo accuse beaucoup de retard, comme le montre le tableau qui suit :

**Tableau 40- Nombre de mois de retard des subventions**

Nature de la subvention	Exercice 2019	Exercice 2020
<b>Subvention Fonctionnement</b>	1 <sup>ère</sup> tranche : 15 mois 2 <sup>ème</sup> tranche : 18 mois	3 mois
<b>Subvention CSB</b>	17 mois	5 mois
<b>Subvention état civil</b>	3 mois	4 mois

*Source* : Rapport d'observations définitifs n° 06/2022/RD/TF/TOL du 04 Octobre 2022 du Tribunal Financier de Toliara

Les retards constatés par le Tribunal sont imputables aux Ministères concernés par les subventions. De surcroît, la décision de transfert d'une subvention dépend toutefois de l'ouverture des crédits, du niveau du taux de régulation ainsi que de la disponibilité du crédit en question.

Compte tenu des conditions de transfert des subventions sus-évoquées, le Tribunal financier conclut que la réception desdites subventions reste imprévisible et pourrait accuser beaucoup de retard ne permettant pas à la Commune de Mahabo de mener une utilisation convenable et à temps

***Eu égard à l'importance des subventions, le Tribunal Financier recommande aux Ministères concernés l'envoi régulier et à temps des transferts afin d'éviter la perturbation du fonctionnement normal de la Commune.***

<sup>63</sup> PAPSP : Projet d'Appui pour la Performance du Secteur Public – Banque mondiale

### 3.3. CONTROLE DES COMMANDES PUBLIQUES ET DE LA COMPTABILITE DES MATIERES DE LA COMMUNE URBAINE D'IMERINTSIATOSIKA

#### 3.3.1. SUR LES COMMANDES PUBLIQUES

##### 3.3.1.1. Utilisation de procédures d'achat inappropriées

Il est important de rappeler que tous les achats des organismes publics doivent s'effectuer suivant les procédures prévues par le Code des marchés publics car les dispositions de ce dernier s'appliquent également aux « Collectivités Territoriales Décentralisées et leurs établissements publics » (Article 4.I de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des marchés publics). En outre, le choix des procédures doit s'effectuer suivant le montant de l'estimation des besoins de la Commune par rapport aux seuils prévus par les règlements.

La Commune urbaine d'Imerintsiatosika utilise abusivement la procédure des achats directs pour les achats financés par ses ressources propres sans considération des procédures applicables suivant les seuils fixés par la réglementation sur les marchés publics.

Le 8 janvier 2018, la Commune a effectué des achats de moellons au titre du compte 2141 – « Route, pont et chaussée » pour un montant total de 7 000 000 Ariary. Le 13 janvier de la même année, 300 000 Ariary ont été payés aux tâcherons qui ont effectué les travaux de construction s'y rapportant.

Ces deux opérations n'ont fait l'objet d'aucune procédure de passation de marché particulière en dehors du choix de fournisseurs en début d'année relatif à l'acquisition des matériaux de construction et des fournitures.

Trois principales causes sont souvent évoquées pour être à l'origine de ces pratiques :

- Nombre de Communes font face à un problème de carence de fournisseurs éligibles en matière de marchés publics dans leurs circonscriptions,
- En outre, interrogés sur la question, les responsables soutiennent que beaucoup de travaux et/ou achats ont pour origine des demandes ponctuelles émanant de la population ce qui rend difficile leur prévision au niveau du budget,
- L'indisponibilité des fonds et la méconnaissance des mécanismes prévus par le Code des marchés publics poussent souvent les Communes à se procurer des fournitures, consommables ou matériaux au fur et à mesure des besoins et de la disponibilité des fonds.

En conséquence :

##### ▪ **Pour les travaux :**

- La Commune procède immédiatement à l'achat des matériaux de construction dont elle a besoin et engage également les tâcherons qui vont effectuer les travaux proprement dits sans qu'il n'y ait une procédure de mise en concurrence effectuée.
- L'exécution des travaux n'est soumise à aucune garantie qui puisse protéger les intérêts de la Commune en cas de non-conformité ou non achèvement des travaux effectués par les tâcherons.

##### ▪ **Pour les fournitures :**

- La consultation des fournisseurs effectuée par la Commune ne garantit ni la transparence des procédures ni l'égalité de traitement des fournisseurs dans la mesure où les critères de choix des fournisseurs à consulter dès le début ne sont pas bien définis.

En réponse à ces constats, le Maire et le Trésorier Municipal de la Commune Urbaine d'Imerintsiatosika soulignent qu'ils sont conscients que les achats des organismes publics doivent

s'effectuer selon les procédures prévues par le Code des Marchés Publics. Cependant, ils tiennent à préciser que les contraintes budgétaires, notamment l'indisponibilité des fonds alloués aux travaux et aux différents achats font que la Commune consulte des fournisseurs ou prestataires avec lesquels elle entretient une relation de confiance mutuelle et qui peuvent s'adapter aux contraintes des paiements tardifs ou par tranche.

En ce qui concerne les travaux, ils soulignent que leur contrôle se manifestait toujours par une constatation sur les lieux par l'ordonnateur et les techniciens des travaux effectués avant les paiements.

Néanmoins, ils affirment tenir compte des recommandations du rapport sur ces points et s'engagent à poursuivre dans la mesure du possible, les efforts déjà entrepris.

Il y a toutefois lieu de préciser que la procédure des marchés à commandes prévues par le Code des Marchés Publics permet de régler le souci de la Commune sur l'approvisionnement en fonction de la disponibilité des fonds. La procédure tient compte d'une quantité minimale (à commander obligatoirement par la Commune) et une quantité maximale (à livrer par le fournisseur) et permet à la Commune de s'approvisionner au fur et à mesure de leurs besoins et de la disponibilité des fonds.

***Ainsi, le Tribunal recommande aux responsables de la Commune :***

- ***Pour les fournitures et consommables, de se familiariser avec la procédure des marchés à commande qui permettra à la Commune de s'approvisionner au fur et à mesure de la disponibilité des fonds ;***
- ***Pour les travaux, de respecter les procédures préconisées par les lois et règlements sur les marchés publics en l'occurrence le respect des procédures applicables selon les seuils en vigueur ;***
- ***Pour les travaux des tâcherons, de confier la supervision des travaux à l'autorité chargée de contrôle tel qu'il est prévu par le cahier de clauses administratives générales (CCAG) applicables aux marchés publics de travaux.***

### **3.3.1.2. Procédure de choix des fournisseurs non conforme aux lois et règlements sur les marchés publics**

Il est préconisé par les lois et règlements sur les marchés publics que le choix des fournisseurs de la Commune se fasse à l'issue d'une procédure de passation de marchés transparente et garantissant le traitement égal des candidats. Suivant le montant des crédits définitifs des dépenses en question, la procédure applicable peut être un appel d'offre ouvert avec publicité par voie de presse de 30 jours au moins, une consultation de fournisseurs par voie d'affichage de 10 jours au moins, ou l'achat direct (ce sont les procédures prévues par l'arrêté n°7275/2016/MFB du 31 mars 2016 applicable aux exercices sous revue).

Dans la pratique, cependant, la sélection des fournisseurs se fait en début d'année par consultation de quelques fournisseurs concernant les articles dont la Commune aura besoin pendant l'année. Le fournisseur retenu, par le bureau exécutif et le Trésorier Municipal, sera celui qui aura proposé le prix le plus bas. Toutefois, le choix des fournisseurs à consulter ne fait l'objet d'aucune procédure fixée préalablement et on observe par ailleurs que la Commune a considérablement recours à la procédure

d'achat direct.

Ainsi, chaque année, comme en 2017 et 2018, la Commune envoie la liste des fournitures et des matériaux de construction dont elle aura besoin durant l'année à des fournisseurs préalablement sélectionnés. Ces derniers sont alors invités à préciser les prix unitaires de leurs articles sur la liste envoyée par la Commune suivant la forme d'une facture proforma.

Il est à rappeler que les Communes ont une contrainte qui leur est propre : elles ne peuvent engager des dépenses que dans la limite des fonds dont elles disposent. En d'autres termes, les Communes ne peuvent s'approvisionner qu'au fur et à mesure de la disponibilité des fonds. En effet, conformément à l'article 144 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014, le budget de la Commune « *ne peut être en aucun cas déficitaire en trésorerie comme en engagement* ».

Cette pratique irrégulière a cependant des inconvénients majeurs :

- a) Il n'est pas garanti que la Commune s'approvisionnera aux prix mentionnés par le fournisseur retenu dans la mesure où ce dernier n'est pas tenu par une quelconque obligation de fournir une certaine quantité (minimale ou maximale) à la Commune ;
- b) Il n'est pas rare pour la Commune de s'approvisionner auprès d'un autre fournisseur lorsque l'article commandé n'est plus en stock auprès du fournisseur retenu ;
- c) Il n'est pas garanti, non plus, que la Commune bénéficie des meilleurs prix du marché dans la mesure où il n'y a pas eu de réelle mise en concurrence.
- d) La Commune est tentée de procéder à un fractionnement de ses achats.

En réponse à l'observation, le Maire et le Trésorier Municipal soulignent que des efforts ont été accomplis en ce qui concerne la procédure de choix de fournisseurs par l'adoption des factures proforma. Ils précisent toutefois que des circonstances inattendues obligent la Commune à recourir à d'autres fournisseurs bien que les prix de ceux-ci dépassent souvent ceux du fournisseur déjà retenu. Il s'agit entre autres des variations de prix en fonction des saisons, c'est le cas notamment des moellons dont les prix augmentent lors des périodes estivales car les travaux de carrière sont considérés comme « tabous » durant ces périodes. En conséquence, la Commune s'approvisionne auprès d'autres fournisseurs à prix élevé.

Le Tribunal tient toutefois à préciser que les circonstances inattendues évoquées par les responsables ne sauraient justifier les recours récurrents à des procédures non-conformes aux prescriptions de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des marchés publics. En effet, comme il a été évoqué ci-dessus, la procédure de consultation restreinte de fournisseurs a été remplacée par la consultation par voie d'affichage de 10 jours<sup>64</sup>. A cet effet, l'article 41 du Code précise que « *la consultation de fournisseurs consiste à solliciter des offres auprès de fournisseurs par affichage de l'avis public d'appel à concurrence dix jours au moins avant les date et heures limites de remise des offres (...)* ». Et, nonobstant les difficultés de la Commune à trouver des fournisseurs éligibles, il est constaté, à travers les observations formulées par les responsables que, d'un côté, la Commune n'est pas protégée contre les aléas des prix ; et de l'autre, que le fournisseur retenu n'est pas tenu par une quelconque obligation de livrer des biens à la Commune. En outre, la relation de confiance qu'entretient la Commune avec ses fournisseurs ne peut pas remplacer la protection juridique qu'offre une convention légalement constituée entre les parties ; et les différences des prix auxquels la Commune fait face pourraient représenter des enjeux financiers assez importants sur le long terme. Enfin, le choix de fournisseurs sans mise en concurrence, lorsque cela est requis, pourrait conduire à un risque de favoritisme punissable par l'article 172.2 du Code pénal.

---

<sup>64</sup> Cf. l'arrêté n°7275/2016/MFB du 31 mars 2016



*Ainsi, le Tribunal recommande aux responsables de la Commune que :*

- *la fixation des prix des articles achetés par la Commune se fasse par le biais d'un marché ou d'une convention régulièrement constitué(e) suivant la procédure applicable;*
- *la procédure d'achat direct ne soit utilisée que pour les dépenses inscrites au budget en dessous des seuils de mise en concurrence*

### **3.3.1.3. Inexistence de procédures formalisées pour les commandes et les réceptions**

Tout approvisionnement de la Commune devrait être effectué suivant un bon de commande ou tout autre document en tenant lieu dûment signé par l'autorité habilitée. Sauf existence d'une délégation de pouvoir en la matière, la seule autorité habilitée à engager la Commune envers un tiers est le Maire ; il est l'ordonnateur principal du budget municipal suivant l'article 247 du décret précité n°2005-003 du 4 janvier 2005. Il en est également la Personne Responsable des Marchés Publics selon l'article 3 du décret 2015-1094 du 7 juillet 2015 portant détermination du statut et du mode de désignation de la Personne Responsable des Marchés publics. En outre, les articles livrés devraient être réceptionnés par les personnes habilitées et leur conformité aux commandes doit être consignée sur un document formel. En l'occurrence, il s'agit d'un procès-verbal de réception signé par les membres d'une commission de réception dûment nommée par le Maire.

Cependant, il est constaté que pour les achats directs, les commandes sont effectuées verbalement par le Secrétaire Général auprès du fournisseur et lors de la livraison, une simple comparaison entre la facture et les articles livrés est effectuée.

D'ailleurs, lors de l'examen des pièces justificatives des opérations de dépense de la Commune, aucun document matérialisant les commandes (cas des achats directs) n'a été trouvé.

En ce qui concerne la réception des articles issus des achats directs, il n'existe aucune procédure formelle pour réceptionner les livraisons reçues des fournisseurs de la Commune. Seuls le Secrétaire Général et le Trésorier Municipal vérifient la conformité des livraisons aux factures délivrées par les fournisseurs.

En effet, lors de la consultation des pièces relatives aux achats auprès de la Commune et après les entretiens avec les divers responsables de la Commune, il a été établi que les livraisons ne sont consignées dans aucun document formel et seul le contrôle de la conformité des articles livrés par rapport aux factures est effectué. D'ailleurs, le résultat de ce contrôle, par rapport à la conformité ou non des articles livrés, n'est pas documenté.

L'inexistence d'une procédure officielle et écrite est à l'origine d'un tel mode de travail de façon à ce que les agents de la Commune adoptent des pratiques informelles leur permettant d'atteindre leurs objectifs pour le bon fonctionnement des services de la Commune.

Il existe ainsi un risque que les articles livrés ne correspondent pas à ceux commandés par la Commune. Si un tel cas se produisait, la Commune serait dans l'impossibilité de procéder à une réclamation auprès du fournisseur. Il existe également un risque de dépassement de crédit en violation de l'article 449 du décret 2005-003 du 3 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics car les procédures prévues n'ont pas été respectées. A l'inverse, il pourrait arriver que les articles livrés dépassent ceux effectivement commandés par la Commune. Dans un tel cas, la Commune payerait plus que ce qu'elle a commandé.

Enfin, l'inexistence de toute trace écrite en matière de commandes et/ou de livraisons pourrait conduire des personnes mal intentionnées à en abuser au détriment du patrimoine de la Commune car on ne pourra établir avec certitude la réalité des commandes et la matérialité des livraisons.

***Le Tribunal recommande alors aux responsables de la Commune :***

- *de mettre en place une procédure interne formalisée pour les commandes et les réceptions,*
- *d'utiliser les documents requis par rapport aux responsabilités de chaque intervenant conformément aux textes en vigueur.*

*En réponse, le Maire et le Trésorier Municipal affirment prendre acte de ces observations du Tribunal et prévoient de mettre en œuvre les recommandations correspondantes.*

### **3.3.2. SUR LA GESTION DU PATRIMOINE**

Pour la Commune Urbaine d'Imerintsiatosika, la gestion du patrimoine est confiée au Secrétaire Général, qui assure également la fonction de dépositaire comptable. En effet, nommé par décision n°39/COM/IM/DEC.PERS/15 du 08 octobre 2015, le Secrétaire Général est chargé des relations internes et externes, des infrastructures et de la conservation et la délivrance des fournitures et matériels.

De plus, conformément à la décision n°15/CU/IM/DEC.PERS/16 du 4 janvier 2016 portant nomination de dépositaire comptable, ce dernier devra aussi tenir un livre journal des entrées et sorties des fournitures.

#### **3.3.2.1. Sur la comptabilité administrative :**

Suivant les termes de l'article 253 de l'instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar et dépendances : « *Donnent lieu à la tenue de comptabilités administratives les matières, denrées et objets devant être mis en consommation ou devant servir ou être utilisés pour des transformations, confections, réparations, travaux, etc (...)* ». Les observations qui suivent auront donc trait à la gestion de cette catégorie de matières et la tenue de la comptabilité correspondante par les responsables au niveau de la Commune Urbaine d'Imerintsiatosika.

##### **a. Défaillance dans la gestion des fournitures et consommables**

Les normes de bonne gestion imposent une séparation des tâches, notamment entre l'exécution et le contrôle. Or comme avancé plus haut, la gestion des fournitures et consommables est assurée par une seule personne, en l'occurrence, le Secrétaire Général. Lors de l'entretien, ce dernier affirme ne pas pouvoir assurer pleinement ce rôle en raison des autres obligations qui lui incombent.

Conformément à sa nomination en tant que Secrétaire Général, il est chargé de la conservation et la délivrance des fournitures et matériels. Particulièrement pour la gestion des fournitures et consommables, le Secrétaire Général reçoit les besoins de chaque service et déclenche l'achat auprès du Maire si le stock disponible atteint un niveau qu'il juge insuffisant. Il enregistre les entrées et les sorties dans le cahier de « décharge » qu'il devrait vérifier systématiquement afin de déceler les éventuelles erreurs et omissions. Il conserve les objets acquis dans son armoire et les délivre aux utilisateurs moyennant émargement de ces derniers dans le cahier d'enregistrement. Habituellement, les fournitures sont immédiatement remises aux services utilisateurs.

Cependant, puisqu'aucune autre personne ne le supplée dans l'accomplissement de cette tâche, des entrées et sorties lui échappent parfois, lorsqu'il est absent du bureau ou lorsque les services éprouvent un besoin urgent de certains articles. Dans ce cas, les fournitures sont achetées et directement remis aux utilisateurs sans passer par le Secrétaire Général, tel est le cas de factures non retracées dans le cahier selon les explications du Secrétaire Général.

*A titre de recommandation, pour une meilleure gestion des fournitures, le Tribunal propose au Maire :*

- *de nommer une autre personne comme responsable des fournitures qui devra tenir, conformément aux modèles prévus, des fiches de stocks par articles et un journal des entrées et sorties en application des dispositions de la Circulaire n°01/MFB/SG/DGB/DPE/SM du 14 juillet 2010 portant amélioration de la gestion et renforcement du contrôle des matières, objets et denrées.*
- *de limiter le rôle du Secrétaire Général en matière de gestion des fournitures à la centralisation des besoins et en tant que superviseur pour la conservation et la comptabilisation de ces objets.*

**b. Mode d'enregistrement utilisé ne donnant pas une image fidèle de la situation des matériels**

En principe, toute comptabilité doit donner une image fidèle de la situation d'une entité à un moment donné. Or pour le cas de la comptabilité administrative de la Commune Urbaine d'Imerintsiatosika, des ruptures dans les enregistrements des entrées ont été constatées dans le cahier d'enregistrement des fournitures. En d'autres termes, des fournitures acquis par la Commune ne figurent pas dans ce cahier.

En effet, le cahier d'enregistrement est tenu par article et affiche les entrées et sorties, la situation du stock ainsi que l'émargement du service demandeur. Toutefois, des factures d'achats de fournitures n'ont pas été retrouvées dans le cahier d'enregistrement. Il s'agit notamment des factures datées au cours des mois de novembre et de décembre 2018, car au vu du cahier, les enregistrements ont été arrêtés en octobre 2018 et repris en 2019. En outre des fournitures acquis par la Commune ne figurent pas dans le cahier, car visiblement aucune partie du cahier n'est prévue pour quelques types d'articles, tel est le cas de « l'attache lettre ou du tampon encreur ».

Cette situation s'explique par le fait que les travaux de vérification des éventuelles erreurs de comptabilisation ne sont pas systématiquement réalisés par le Secrétaire Général. De même, l'inventaire des existants en stocks, prévu mensuellement a parfois été différé et la situation réelle n'est pas confrontée aux stocks théoriques figurant dans le cahier d'enregistrement. En conséquence, les stocks donnés par le cahier d'enregistrement ne sont pas fiables, le Secrétaire Général est donc obligé de s'appuyer sur les inventaires physiques pour le déclenchement de la procédure d'achat. Le risque de rupture des stocks est alors élevé car l'inventaire mensuel n'est pas réalisé à temps.

***Le Tribunal recommande au Secrétaire Général d'effectuer un contrôle périodique des enregistrements dans le cahier ou les documents faisant office de fiche de stock et de livre journal tenus par le responsable nommé conformément à la recommandation précédente.***

***Il est aussi recommandé au Maire d'exiger l'apposition des références du journal d'enregistrement sur la facture à payer.***

**c. Absence de mécanisme de suivi sur l'efficacité de l'allocation des fournitures aux services utilisateurs**

Comme aucun suivi de l'utilisation des fournitures par les services n'est opéré et que le rythme de consommation réelle des utilisateurs n'est pas connu, il a été relevé que des achats portant sur un même objet ont été réalisés à un intervalle d'une journée. Toutefois, les critères d'efficacité exigent que les fournitures allouées soient utilisées à bon escient et que la connaissance du rythme de consommation de chaque service permette une meilleure programmation des achats. Il a déjà été soulevé qu'au niveau de la Commune Urbaine d'Imerintsiasika, la commande est déclenchée par la confrontation des besoins aux stocks disponibles. Cependant, un autre paramètre doit être considéré, il s'agit de la disponibilité des fonds au moment de la constatation du besoin qui peut entraver l'achat entraînant des dysfonctionnements du service.

Comme le cahier sert uniquement pour l'enregistrement des mouvements d'entrée et de sortie des fournitures, mais n'est pas exploité à des fins de suivi de consommation, la budgétisation des dépenses se base sur une majoration des réalisations des exercices antérieurs (N-2), entraînant un défaut de sincérité des prévisions. Par ailleurs, en termes de réalisation, les achats fractionnés peuvent générer une majoration des coûts (frais de déplacement, temps alloués...).

La Commune doit par conséquent grouper ses achats à intervalle régulier en conciliant les possibilités financières et les besoins périodiques, pour éviter les besoins urgents et la rupture des stocks voire le dysfonctionnement des services faute de moyens.

***A titre de recommandation, le Tribunal suggère au Maire de charger la personne responsable de la gestion des fournitures :***

- ***de tenir les documents comptables prévus par les textes,***
- ***de relever et de consolider périodiquement (mensuellement par exemple) les consommations des différents services de la Commune.***

***Il est également recommandé au Secrétaire Général de convenir un plan d'achat périodique avec le Maire et le Trésorier Communal, à partir du rapport établi par la personne responsable de la gestion des fournitures.***

*Dans leurs réponses, le Maire et le Trésorier Municipal affirment prendre acte des observations du Tribunal et s'engagent à prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre des recommandations.*

**3.3.2.2. Sur la comptabilité des matières :**

La comptabilité des matières proprement dite, par opposition à la comptabilité administrative, comprend la comptabilité des approvisionnements en magasin et la comptabilité des matériels en service. Pour le cas de la Commune Urbaine d'Imerintsiasika, les approvisionnements en magasin sont inexistantes, alors les observations formulées se limiteront aux matériels en service. A titre de rappel, conformément à la circulaire n°01 du 14 juillet 2010 citée plus haut, « *les matières et objets rentrant dans la catégorie des matériels en service d'une valeur unitaire supérieure à 50.000 Ariary sont pris en charge en comptabilité matières.* »

**a. Déficit de nomination des différents acteurs concernant la comptabilité des matières**

En comptabilité matière, plusieurs acteurs doivent être mis en place pour en assurer la bonne tenue. Outre le dépositaire comptable aucun autre acteur n'intervient dans la comptabilité-matières de la Commune. Normalement un dépositaire comptable s'occupe de la gestion des matériels en services et des différentes commissions doivent être mises en place. Il s'agit notamment de la commission ordinaire des recettes, la commission ordinaire de remise et la commission de condamnation.

En pratique, le Secrétaire Général, nommé dépositaire comptable de la Commune effectue un inventaire annuel des matériels en service qu'il consigne dans un cahier. Cette procédure ne requiert aucun autre acteur que le dépositaire comptable.

Toutefois, conformément aux dispositions de l'Instruction générale du 22 juillet 1955 et de la Circulaire n°01/MFB/SG/DGBDPE/SM du 14 juillet 2010, les entrées doivent être réceptionnées par la commission ordinaire de recette. En outre, les propositions de matériel pour réparation, pour démolition, destruction, vente pour perte, pour réévaluation – revalorisation sont examinées par une commission ordinaire de remise. Finalement, les pertes de matières, objets, denrées etc, ...détruits, démolis, changés de valeur ou classés à vendre par suite de condamnation doivent être soumises à une commission de condamnation.

L'absence de nomination de ces responsables témoigne de la faible importance accordée par la Commune à la comptabilité des matières. En conséquence, la responsabilisation des acteurs est impossible en cas de perte ou de détérioration du matériel. De même, l'inexistence de ces diverses commissions ne permet pas une comptabilisation régulière tant pour les entrées que pour les sorties.

***Le Tribunal propose au Maire de procéder à la création de ces diverses commissions :***

- ***la commission ordinaire des recettes prévue par l'article 57 de l'instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières et des immeubles à Madagascar et dépendances et ;***
- ***la commission ordinaire de remise, assurant également le rôle de la commission de condamnation, conformément à l'article 206 de l'instruction générale du 22 juillet 1955.***

**b. Déficit d'utilisation des documents comptables adéquats**

La comptabilisation des matières consiste en un inventaire annuel des matériels existants par bureau et un état des matériels achetés durant le mandat du Maire entrant. Cependant, les documents utilisés devraient permettre un enregistrement des mouvements des matériels et donner leurs situations et leurs affectations.

Pour la Commune Urbaine d'Imerintsiatosika, le cahier ne contient que les informations suivantes : bureaux et salles, désignation, nombre, états et observations et l'inventaire est signé uniquement par le Secrétaire Général, en tant que dépositaire comptable. Les entrées (durant le mandat du Maire) sont seulement établies par un état signé par le Maire. Les matériels hérités des prédécesseurs ne sont pas enregistrés dans les documents comptables adéquats.

La tenue d'autres documents n'est pas prévue, ce qui constitue une insuffisance. En effet, la Commune ne tient pas un livre journal des entrées et sorties des matériels en quantité et en valeur. Ce document ainsi que l'inventaire annuel ne sont pas approuvés par l'ordonnateur en matières. En outre, les matériels ne sont pas affectés aux détenteurs effectifs de façon formalisée, c'est-à-dire par un état de détenteur effectif.

En l'absence de ce document, la responsabilité des matières, même ceux qui sont utilisés par d'autres membres du personnel incombe au dépositaire comptable.

***Le Tribunal suggère au Maire :***

- *de mettre en place une organisation permettant au dépositaire comptable, avec le soutien de l'ordonnateur en matières, outre l'inventaire annuel, de tenir un livre journal des entrées et sorties en quantité et en valeurs.*
- *d'établir des fiches de détenteurs effectifs pour les matériels.*

**c. *Défaut d'application de la procédure de condamnation pour les matériels hors d'usage***

Il a été constaté qu'aucun traitement n'est réservé au matériel en mauvais état, bien que les responsables affirment que plusieurs matériels non utilisables sont encore conservés au bureau de la Commune.

En outre, une moto appartenant à la Commune a fait l'objet d'un vol, alors qu'aucune procédure n'a été mise en œuvre pour sortir cet élément de l'inventaire. En principe, le contenu de l'inventaire ne doit pas être alourdi par des matériels en mauvais état ou disparus.

L'entretien avec les responsables révèle que la procédure de condamnation est connue mais n'a pas encore été mise en œuvre au niveau de cette Commune. Ce qui présente un risque élevé pour ses biens mobiliers. En effet, des matériels peuvent disparaître de l'inventaire sans aucune écriture, ou au contraire des matériels hors services qui doivent sortir de la comptabilité y figurent toujours.

***Le Tribunal recommande aux responsables de la Commune de mettre en place une commission de condamnation, pour permettre au dépositaire comptable de transcrire les sorties dans le livre journal à partir des procès-verbaux de ladite commission.***

### 3.4. CONTROLE DES COMPTES ET DE L'EXECUTION DU BUDGET DE LA COMMUNE RURALE D'ARIVONIMAMO II

#### 3.4.1. SUR LES COMMANDES PUBLIQUES

##### 3.4.1.1. Cumul de fonctions incompatibles par le Trésorier

Les principes généraux de bonne gestion interdisent à certaines fonctions d'être cumulées par une seule personne au sein d'une entité. Il s'agit en l'occurrence des fonctions opérationnelle, financière, de sauvegarde et de protection du patrimoine, d'enregistrement, et de contrôle.

En outre, il est à rappeler que la règle de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est applicable aux Communes rurales de deuxième catégorie tel qu'il est précisé par l'article 3 de l'arrêté n°21 149/2016/MFB/SG/DGT/DCP/SSEPC du 13 octobre 2016 fixant le régime comptable et financier des Communes rurales de deuxième catégorie. De plus, l'article 8 du même arrêté précise que le «Trésorier Communal est responsable: de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant à la Commune, du maniement des fonds et des mouvements des comptes de disponibilités, du contrôle et ou paiement des dépenses, du recouvrement des recettes, de la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité, de la tenue de la comptabilité de la Commune.» ; et l'article 24, premier alinéa, rappelle également que « Le Trésorier Communal tient la comptabilité de la Commune ».

Le Trésorier Communal de la Commune Rurale d'Arivonimamo II a été nommée par l'arrêté n°28156/2016-MFB/SG/DGT/DCP/SSEPC du 22 décembre 2016 portant nomination des Trésoriers Communaux implantés dans le District d'Arivonimamo, Région Itasy ; et a prêté serment devant le Tribunal Financier d'Antananarivo suivant le procès-verbal de prestation de serment n°03/19/TFA/PS du 4 avril 2019.

Il a été constaté que le Trésorier Communal cumule à la fois une fonction opérationnelle (achats), une fonction de sauvegarde (dépositaire comptable) et une fonction d'enregistrement (comptabilisation des opérations). En effet, c'est elle qui effectue les achats de la Commune, elle est également responsable de la conservation des fournitures et du suivi des matériels en service, elle est aussi chargée de la comptabilisation de toutes les opérations de la Commune.

Cette situation a été observée à l'issue des entrevues avec les responsables de la Commune et des descentes sur terrain. Le Trésorier Communal a été également officiellement nommé à la fonction de dépositaire comptable par le Maire. A cet effet, elle intervient également dans la phase administrative, par la mention de la prise en charge des matériels achetés par la Commune, alors qu'elle ne devrait s'occuper que de la phase comptable (articles 3 et 24 de l'arrêté précité).

Outre le manque de personnel au sein de la Commune dû à l'insuffisance des ressources financières pour en recruter davantage, la Commune manque également de compétences dans le domaine de la comptabilité publique, d'où le cumul de fonctions par le Trésorier Communal.

Hormis la violation des dispositions des textes règlementaires, ce cumul de fonctions engendre une surcharge de travail pour la personne concernée. Elle risque, à cet effet, de ne pas pouvoir assurer correctement toutes les tâches qui lui sont confiées.

Finalement, il y a des risques d'abus importants dans la mesure où la personne concernée est à la fois chargée des achats, du paiement et de la comptabilisation des opérations.

***Il est recommandé à la Commune de procéder au renforcement des capacités de son personnel en matière de comptabilité publique afin d'éviter que des fonctions incompatibles ne soient cumulées par une seule personne.***

***Il est également préconisé à la Commune de respecter les attributions du Trésorier Communal qui ne devrait intervenir que dans la phase comptable conformément à l'article 8 de l'arrêté n°21 149/2016/MFB/SG/DGT/DCP/SSEPC du 13 octobre 2016.***

### **3.4.1.2. Utilisation de procédures d'achat inadéquates**

Les achats des organismes publics doivent se conformer aux procédures prévues par le Code des marchés publics lesquelles s'appliquent aux « Collectivités Territoriales Décentralisées et leurs établissements publics » (Article 4.I de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des marchés publics). En outre, le choix des procédures doit s'effectuer suivant le montant de l'estimation des besoins de la Commune par rapport aux seuils prévus par le règlement.

Il a été constaté par le Tribunal que la Commune utilise abusivement la procédure d'achats directs pour les achats de fournitures, de services et de matériels sauf pour les dépenses financées par des partenaires et les achats considérés comme ayant un « gros montant » dont le seuil est laissé à la libre appréciation du Maire.

Il n'y a donc pas de considération du montant total estimé des besoins de l'année pour l'appréciation des procédures d'achat, en violation de la computation des seuils prévue par l'article 6 de la Loi n°2016-055 du portant Code des marchés publics.

En 2018, pour le cas des consommables informatiques (compte 6113), le montant des besoins estimés inscrits au budget s'élève à 2 500 000 Ariary. Cependant, l'acquisition de ces articles a été faite suivant la procédure de l'achat direct alors qu'elle aurait dû faire l'objet d'une consultation de fournisseurs par voie d'affichage pendant 10 jours, tel qu'il est prévu par l'arrêté n°7275/2016/MFB précité.

Au vu des entretiens avec les responsables, il est difficile pour les Communes rurales, en particulier celles de la deuxième catégorie de trouver dans leurs circonscriptions des fournisseurs ou prestataires qui ne soient pas réticents face aux procédures administratives et/ou qui ont la capacité de leur fournir les articles et les services dont elles ont besoin. A cela s'ajoute le fait que les responsables communaux ne maîtrisent pas nécessairement les procédures de passation de marchés et les outils prévus par le Code des marchés publics.

La Commune se trouve dans l'obligation de chercher, à chaque commande, des fournisseurs auprès de qui s'approvisionner. Elle n'est pas protégée contre les aléas des prix du marché et surtout ce genre de pratique encourage le favoritisme. De plus, le fournisseur retenu pour les achats n'est pas forcément celui dont les prix sont les plus favorables pour la Commune.

***Le Tribunal recommande à la Commune de :***

- ***abandonner les pratiques non conformes aux lois et réglementations sur les marchés publics notamment le manquement au respect des seuils pour les achats directs ;***
- ***recourir en tant que de besoin à la procédure des marchés à commande qui lui permet de réaliser ses achats en tenant compte de la disponibilité des fonds.***



### 3.4.2. SUR LA COMPTABILITE DES MATIERES

#### 3.4.2.1. Suivi inadapté des matériels en service :

Une fiche de détenteur effectif devrait être dressée pour chaque agent de la Commune faisant état des matériels qui lui ont été affectés conformément aux modalités prévues à l'article 24 premier alinéa de l'instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières ; ce dernier en devient alors responsable.

Suivant les pièces produites au Tribunal Financier, il a été observé que le dépositaire comptable n'a été nommé que le 26 mars 2018. Cette même personne a officieusement assuré cette fonction depuis 2017.

Lors des entretiens avec les responsables, le Tribunal a constaté que les matériels de la Commune Rurale d'Arivonimamo II ne sont pas affectés à des détenteurs effectifs tel qu'il est prévu par l'instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité des matières. Les matériels sont affectés par bureau sans qu'il y ait d'agent responsable. Seuls les inventaires en début d'année, au mois de janvier, permettent de recenser les matériels en service au sein de la Commune.

En cas de perte d'un matériel, il est impossible d'en imputer la responsabilité à un agent de la Commune dans la mesure où les matériels n'ont pas été affectés à des détenteurs effectifs.

Il convient de noter que, conformément aux dispositions de l'article 23 de l'instruction générale du 22 juillet 1955 susmentionnée, la responsabilité des dépositaires comptables ne s'étend qu'au matériel dont ils sont réellement détenteurs.

Il a été également constaté que les immeubles (terrains, bâtiments, ...) et les matériels en service sont également comptabilisés dans un même document.

***Le Tribunal recommande à la Commune de mettre en place un système de suivi rigoureux des matériels en service permettant de connaître les responsables.***

***Le Tribunal recommande également au dépositaire comptable de tenir des comptabilités distinctes pour les immeubles et les matériels en service.***

#### 3.4.2.2. Journal de comptabilité administrative non mis à jour régulièrement

Il est de bonne gestion que le journal des fournitures et consommables soit tenu à jour pour permettre un suivi régulier de leur rythme de consommation, pour prévoir les approvisionnements et pour pouvoir comparer en temps réel l'état des stocks physiques et théoriques en vue d'éviter les éventuels pertes et vols.

La mise à jour du journal des fournitures, faisant office de journal pour la comptabilité administrative des matières consommables n'est pas régulière et systématique. Lors des entretiens, le dépositaire comptable, également Trésorier Communal, a avoué que dans certains cas, il est impossible pour elle de mettre à jour de manière systématique le journal des fournitures et consommables. À partir des consultations des documents concernés, il a été également relevé que certains retraits de fournitures par des services ne sont pas mentionnés dans le journal.

Lorsque la comptabilité administrative n'est pas à jour, elle ne représente pas la situation réelle des consommables de la Commune. De plus, il y a un risque d'abus dans la mesure où des opérations de retrait de consommables ne sont pas retracées dans le journal. Des personnes malintentionnées pourraient profiter de cette faille et exploiter les biens de la Commune à des fins personnelles.

***Le Tribunal recommande à la Commune de prendre les mesures nécessaires pour faciliter la tenue de la comptabilité des matières, notamment par la nomination d'un préposé à la comptabilité administrative tel qu'il est prévu par la circulaire n°01/MFB/SG/DGB/DPE/SM du 14 juillet 2010.***

***Il est également recommandé aux responsables de la comptabilité administrative d'adopter une méthode de travail permettant d'éviter les erreurs ou omissions.***

### **3.4.2.3. Inexistence de local de stockage sécurisé**

La Commune doit disposer d'un emplacement sécurisé pour conserver les consommables et tout autre matériel conformément à l'article 8 de l'instruction générale de 1955.

Toutefois, il a été constaté que la Commune n'a pas de local faisant office de magasin de stockage. En cas de besoin, le logement du gardien du Centre de Santé de Base II est utilisé à cet effet car l'ancien magasin de stockage sert de logement pour le gardien de la Commune.

La raison évoquée est le manque de local disponible pour le magasin. De même, la Commune n'achète que les articles et fournitures dont elle a vraiment besoin lesquels sont, le plus souvent, directement utilisés par les services bénéficiaires. Ainsi, il n'y a pas lieu de les stocker dans un magasin.

Cependant, dans le cas où la Commune achète des matériaux ou fournitures en grande quantité, aucun local sécurisé ne serait disponible pour les stocker et les mettre à l'abri des risques de détérioration ou de vol.

En outre, l'inexistence de magasin pour le stockage des biens achetés pourrait servir de motif de fractionnement des dépenses de la collectivité.

***Ainsi, il est recommandé à la Commune :***

- ***d'aménager un local sécurisé pour mettre les fournitures ou tout autre consommable et d'en nommer un responsable.***
- ***de veiller à ce que les fournitures et autres articles consommables soient mis dans un endroit peu fréquenté par le public.***

### 3.5. CONTROLE DES ACHATS PUBLICS ET DE LA GESTION DU PATRIMOINE DE LA COMMUNE RURALE D'AMBATOMIRAHAVAVY

Conformément au tableau des emplois, fourni par les responsables de la Commune, les attributions administratives et financières relèvent de la compétence du Premier Adjoint, sous la supervision du Maire. Entre autres, les affaires financières et la gestion du patrimoine lui incombent avec l'appui de subordonnées. Le Secrétaire Trésorier Comptable ou Trésorier de la Commune et de ses auxiliaires lui sont notamment rattachés, conformément à l'organigramme.

L'exécution budgétaire, notamment en matière d'achat public fait intervenir le Maire (à la fois ordonnateur et PRMP (Personne Responsable des Marchés Publics)), le Premier adjoint et le Trésorier de la Commune. Deux types de procédures sont couramment utilisés au niveau de la Commune :

- L'achat direct sans mise en concurrence formelle pour les acquisitions financées sur fonds propres ;
- La mise en œuvre des procédures prévues par le code des marchés publics, en fonction du seuil, pour les achats ou travaux financés par des partenaires tels que le FDL (Fonds de Développement Local) ou l'ARSF (Appui à la Réforme et la Sécurisation Foncière).

En outre, concernant la gestion du patrimoine, le Premier Adjoint fait office de responsable des matières et matériels. A cet effet, il assure la conservation des fournitures et matériaux acquis tout en tenant des cahiers d'entrée et sorties en guise d'enregistrements comptables. Pour les matériels en service, un inventaire annuel est dressé par ce dernier.

Par ailleurs, la Commune dispose d'un inventaire des terrains, propriétés de la Commune avec leur situation juridique.

#### 3.5.1. SUR LES COMMANDES PUBLIQUES

Selon les dispositions de l'article premier de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des Marchés Publics, le terme « Achat public » se définit comme suit : « *Quel que soit l'origine du financement, ensemble des achats réalisés par les services de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de droit public, les sociétés à participation majoritaire publique, 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.* »

L'examen des pratiques en vigueur au niveau de la Commune Rurale d'Ambatomirahavavy montre deux types de procédures auxquelles les responsables font appel pour les achats en vue de la satisfaction des besoins de ladite Commune :

- d'une part, les acquisitions financées par les ressources propres de l'entité sont réalisées par achat direct, sans considération du montant. Cette procédure concerne à la fois les achats de biens et services et les dépenses d'investissement.
- d'autre part, les travaux ou acquisitions financés par des partenaires de la Commune suivent les procédures prévues par le Code des marchés publics en raison des exigences du bailleur.

##### 3.5.1.1. Concernant les achats directs

Conformément à l'article 4 – V de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des marchés publics : « *Les fournitures, prestations de services et travaux ayant un coût estimatif inférieur à un montant hors toutes taxes fixé par voie réglementaire, après application du mode de computation des seuils prévus à l'article 6 du présent Code, sont dispensés de mise en concurrence formelle et sont exécutés directement par bon de commande. À cet effet, la Personne Responsable des Marchés Publics consulte directement et sans formalités de mise en concurrence préalables le prestataire de son choix, sous réserve du respect de l'article 21 du présent Code.* » Ainsi, les achats directs sans formalités de mise en concurrence sont soumis à plusieurs conditions.

**a. Violation des seuils maximums prévus par les textes**

Les achats financés sur fonds propres de la Commune sont réalisés suivant la procédure d'achat direct. Cependant, en application de l'article 4 – V de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 cité plus haut, les seuils sont, conformément à l'arrêté n°7275 /2016/MFB du 31 mars 2016 :

- Pour les travaux routiers : 7 millions Ariary,
- Pour les travaux autres que routiers : 5 millions Ariary,
- Pour les fournitures/Prestations de services : 1 million Ariary.

Selon les termes de l'article 2 du même arrêté, la méthode d'évaluation ou de computation « (...) *prend en considération la valeur globale issue de l'estimation sincère et raisonnable effectuée par la Personne Responsable des Marchés Publics, et fait abstraction du montant des taxes ainsi que des crédits budgétaires alloués à l'achat (...)* ».

Au vu des comptes administratifs 2017 et 2018 certaines dépenses, opérées par achat direct, dépassent les seuils prévus, tant pour les prévisions que pour les réalisations comme le montre le tableau suivant :

**Tableau 41- Confrontation du montant de certaines dépenses passées par achat direct au seuil**

(en Ariary)

Exercice	Chapitre /Compte	Libellé	Prévisions définitives	Réalisations	Seuil maximal consultation directe
2017	VI-02-04	Fournitures de bureau	7 795 000,00	5 506 900,00	1 000 000,00
	VII-02-01	Réception	6 218 000,00	2 717 800,00	1 000 000,00
	XIII-01-01	Entretien route et ponts	10 000 000,00	7 879 300,00	7 000 000,00
<b>Total 2017</b>			<b>24 013 000,00</b>	<b>16 104 000,00</b>	
2018	2141	Routes	14 307 180,00	14 092 154,00	7 000 000,00
	2148	Voies : Autres constructions	10 560 495,00	7 001 300,00	7 000 000,00
	6111	Fournitures et articles de bureau	4 925 000,00	3 907 200,00	1 000 000,00
	6215	Entretien et réparation de matériels et mobiliers de bureau	5 600 000,00	2 830 625,00	1 000 000,00
	6221	Fête et cérémonies officielles	10 800 000,00	10 641 100,00	1 000 000,00
	6224	Impression, reliures, insertions, publicité et promotion	1 850 000,00	1 818 600,00	1 000 000,00
<b>Total 2018</b>			<b>48 042 675,00</b>	<b>40 290 979,00</b>	

*Source : Comptes Administratifs 2017 et 2018*

Lors de l'entrevue, les responsables de la Commune (Maire et Trésor de la Commune) affirment connaître la réglementation des marchés publics. Cependant, ils ne les appliquent que pour les achats ou les travaux financés par subvention, sans avoir donné de raisons.

Conformément à l'arrêté fixant les seuils, ces achats publics auraient dû être exécutés suivant la procédure de consultation de fournisseurs ou prestataires par affichage de l'avis public d'appel à concurrence d'au moins dix (10) jours, comme prévu à l'article 41 de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017.

En outre, l'article 30 du même Code prévoit que la PRMP « peut avoir recours à un marché à commandes pour une durée qui ne peut excéder trois ans. A cet effet, elle effectue des achats à caractère répétitif en organisant une seule procédure complète de mise en concurrence », procédure qui sera fonction du seuil prévu par l'arrêté n°7275 /2016/MFB du 31 mars 2016.

Le même article dispose que « Le marché doit déterminer les spécifications, la consistance et le prix des prestations ou ses modalités de détermination et en fixe le minimum et le maximum en quantité. Il est conclu avec un fournisseur, un entrepreneur ou un prestataire de service et exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande ».

L'analyse des pratiques au niveau de la Commune a permis de soulever que malgré le montant de certains crédits alloués qui dépassent les seuils fixés, la Commune s'approvisionne en fonction du fonds disponible au moment du ressenti des besoins. En conséquence, des achats devant faire l'objet d'appel à concurrence y échappent et font l'objet d'un achat direct dont le choix du fournisseur est à la discrétion de la PRMP.

Cette pratique est en violation des principes généraux garantissant l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics préconisés par l'article 5<sup>65</sup> du CMP lequel prescrit l'observation des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

<sup>65</sup> Article 5 du CMP : « (...) Ces principes (les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures) permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. (...)»

***Ainsi, le Tribunal propose à la PRMP de la commune de respecter les procédures prévues par le Code des marchés publics et, éventuellement, de recourir au marché à commande conformément à l'article 30 dudit Code.***

***b. Défaut de sincérité des inscriptions budgétaires en raison de l'absence d'évaluation fiable des besoins***

Il a été constaté que les crédits inscrits au budget de l'année en cours, sont fixés sur la base des réalisations des exercices antérieurs. Pour ce faire, la Commune applique une majoration dont le taux est établi après concertation entre le bureau exécutif et le Trésorier de la Commune.

Cependant, les inscriptions budgétaires doivent être cohérentes avec l'évaluation des besoins de façon sincère et raisonnable par la PRMP.

De même, pour avoir des informations fiables et utiles pour une bonne gestion, il est nécessaire d'établir les prévisions en respect du principe de sincérité prévu par l'article 42 de la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois des finances qui dispose que les budgets « *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* ».

Lors de l'entretien avec les responsables, ces derniers affirment qu'aucune personne n'est chargée de centraliser les besoins de chaque service et qu'en outre, l'achat est déclenché au vu du niveau du stock disponible. Il peut en être conclu que les responsables n'ont pas conscience de l'importance de l'évaluation des besoins annuels notamment en ce qui concerne le choix de la procédure à mettre en œuvre, d'autant plus qu'ils recourent couramment à l'achat direct.

En conséquence, en l'absence d'informations fiables sur les besoins annuels de chaque service :

- Les besoins peuvent être sous-évalués entraînant une souffrance des services utilisateurs à cause de l'insuffisance des matériels ou fournitures ;
- Ou au contraire surévalués causant une mauvaise allocation des ressources financières qui auraient pu être attribuées à d'autres dépenses.

Cependant, conformément au décret n°2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, en ses articles 416 : « *Chaque activité est gérée par un gestionnaire d'activités qui coordonne les activités dont les Services Opérationnels d'Activité se chargent de la réalisation de ces activités.* » et 419 : « *Au début de chaque exercice, la répartition de ses besoins mensuels, trimestriels et semestriels doit être transmise à l'ordonnateur secondaire pour lui permettre de programmer les commandes auprès des fournisseurs.* »

***A titre de recommandation, le Tribunal suggère au Maire de procéder à la nomination d'un GAC (Gestionnaire d'activité) chargé de centraliser les besoins de chaque service.***

***c. Défaut d'utilisation d'un bon de commande réglementaire***

Les investigations réalisées ont aussi relevé qu'au niveau de la Commune Rurale d'Ambatomirahavavy, aucun document ne matérialise la passation de commande. Pourtant, conformément à l'article 4-V du CMP, confirmé par l'article 18 de l'arrêté n°7274/2016 du 31 mars 2016 précisant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics, pour l'achat direct non soumis à des règles formelles de mise à la concurrence, « *le marché est exécuté par simple bon de commande réglementaire accompagné d'un acte d'engagement* ».

Selon la procédure utilisée par la Commune, la commande se fait par appel téléphonique du Maire à l'endroit du fournisseur qu'il a choisi pour certains articles. Dans d'autres cas, le Maire mandate un agent de la Commune (généralement le Trésorier de la Commune) pour acheter ces articles auprès du fournisseur habituel. Ce mandataire commande verbalement les articles à acquérir.

Cette pratique peut engendrer trois conséquences majeures :

- L'engagement de la Commune envers le fournisseur n'est pas matérialisé.
- Aucun document ne permet de vérifier la conformité des articles reçus ou livrés par le fournisseur par rapport à la commande de la Commune.
- Il y a également un risque de favoritisme qui est une infraction prévue à l'article 175.2 du Code pénal.

Or, selon les dispositions de l'article 449 du décret n°2005-003 du 4 janvier 2005 cité précédemment : « *L'engagement financier (...) se traduit obligatoirement par :*

- *Soit un titre d'engagement ;*
- *Soit un bon de commande visé pour crédit par un comptable public ;*
- *Soit un paiement au comptant dans le cadre d'une procédure de caisse d'avances.*

*Tout engagement contraire à ces dispositions est nul et non avenue. »*

***De ce fait, il est recommandé à la Commune de respecter les dispositions légales et réglementaires en vigueur, en matérialisant la commande effectuée par l'établissement d'un bon de commande réglementaire et d'un acte d'engagement***

#### **d. *Risque d'achat auprès de fournisseurs en situation irrégulière vis-à-vis de leurs obligations fiscales***

Selon les responsables, la Commune exige de ses fournisseurs de disposer d'un Numéro d'Identification Fiscale (NIF) et d'un Numéro Statistique (N° STAT). Ainsi, les factures fournies par ces derniers, en appui aux dépenses doivent être revêtues de leur NIF et n° STAT.

De même, conformément aux dispositions de l'article 21 du Code des marchés publics, qui dispose que « *Ne sont pas admis à concourir aux marchés publics : (...) c) Les personnes physiques ou morales qui n'ont pas souscrit à leurs obligations fiscales ou para fiscales à la date limite fixée pour le dépôt des offres (...).* » Dès lors, le fournisseur retenu devra également être en situation régulière vis-à-vis de ses obligations fiscales, sous peine d'être non admis à concourir à un marché public.

L'analyse des procédures révèle, toutefois, que malgré l'application de cette procédure, tournée vers l'exigence de NIF et de N° STAT, aucune pièce ne justifie qu'au moment de la transaction, le fournisseur est en règle vis-à-vis du fisc. En effet, les pièces justificatives requises pour le paiement sont seulement composées d'un état de paiement établi par le Maire et de la facture.

Il en résulte une absence de pièces attestant de la situation fiscale du fournisseur.

Cette pratique présente des risques notamment le fait que le fournisseur pourrait ne plus avoir souscrit à ses obligations fiscales pour l'exercice auquel il est retenu par la Commune puisque les NIF et N° STAT montrent seulement son recensement en tant que contribuable.

***Il est alors recommandé au Maire de la Commune :***

- *d'exiger les photocopies de la carte statistique et la carte d'identité fiscale afin de justifier la situation fiscale du fournisseur pour l'année en question ; et*
- *de vérifier si le fournisseur a honoré ses obligations en la matière avant de le retenir.*

### **3.5.1.2. Concernant les marchés publics**

La Commune applique les procédures prévues par le Code des marchés publics, en se conformant aux procédures prévues pour les seuils, pour l'acquisition de fournitures ou travaux financés par des subventions venant généralement du FDL ou de l'ARSF. Le Maire assure tacitement le rôle de la PRMP.

La procédure est conduite suivant les exigences de la source de financement. La PRMP est assistée par une UGPM (Unité de Gestion de la Passation de Marché), mais il n'y a pas de nomination formelle.

Les spécifications techniques sont élaborées avec la collaboration de divers agents de la Commune (technicien en bâtiment, agent du BIF pour les matériels informatiques, autres responsables pour l'achat de moto).

D'une manière générale, ces types d'achats sont conformes au Code des marchés publics car cette conformité conditionne le déblocage des fonds venant des sources de financement.

#### **a. Déficit de constitution des organes prévus pour la commande publique**

Au vu des échanges avec les responsables de la Commune et des examens des documents, les membres de la CAO sont nommés par arrêté par la PRMP pour chaque marché.

Concernant l'UGPM et la commission de réception, aucun document de nomination n'a été produit. Or, conformément, aux articles 11, 12 et 13 du CMP, ces organes constituent des acteurs incontournables pour la bonne conduite des procédures du lancement jusqu'à exécution des prestations.

Le Maire agissant en tant que PRMP affirme être assisté par une UGPM mais cette unité n'a pas de nomination formelle. De plus, le rapport d'évaluation des offres concernant les travaux de construction du Tranompokonolona, établi le 04 décembre 2017, montre que ladite évaluation a été effectuée par un Sous-Comité Technique d'Evaluation, dont la nomination n'a pas été fournie. Quant à la réception des travaux, la Commune n'a pas de commission de réception prévue à cet effet.

Cette pratique subsiste au niveau de la Commune car le recours aux procédures d'appel d'offres est généralement dicté par la source de financement (FDL, ARSF...). Lesdites procédures visent alors à satisfaire leurs exigences qui peuvent être une application partielle des prescriptions du CMP. En conséquence, des organes peuvent agir sans nomination formelle, ou au contraire ne pas exister.

***Pour pallier à cette insuffisance, il est recommandé au Maire de procéder à la nomination des membres de ces organes en fonction de la périodicité prévue par le texte, en formalisant par écrit les existants actuels.***



**b. Absence de garantie d'accomplissement des travaux convenus suivant les règles de l'art**

D'une manière générale, l'autorité contractante doit exiger des garanties de la part des prestataires pour assurer la bonne exécution des prestations convenues.

Pour le cas de la Commune Rurale d'Ambatomirahavavy, les responsables affirment ne pas demander ce type de garantie de la part du fournisseur. Cependant, le cas du contrat de construction d'un lycée public conclu en 2017 entre la Commune et l'entreprise KAMA mérite une attention particulière. En effet, ce contrat a été rompu en cours d'exécution en raison de différends concernant les modalités de paiement.

En conséquence, c'est la Commune qui se retrouve dans des difficultés car la construction n'a pas été achevée par l'entreprise.

Conformément aux règles de bonne gestion, intégrant les notions d'efficacité et d'efficience, la non-atteinte des résultats, constatée dans ce contrat, constitue une insuffisance non négligeable.

De plus, la recherche de solution autre que celle prévue initialement peut alourdir les coûts à supporter par la Commune.

Il est à noter que la construction de ce lycée par autofinancement de la Commune a été lancée par appel à manifestation d'intérêt le 20 avril 2017. Cet appel d'offres concernait des tâcherons et a été conclu avec l'entreprise KAMA pour un montant de 73.431.777,60 Ariary avec comme délai d'exécution 150 jours, conformément à l'ordre de service en date du 9 mai 2017.

L'équipe d'audit a constaté les irrégularités ci-après :

- a) ***Des mentions obligatoires du marché, prévues à l'article 60 du CMP n'ont pas été claires dans le DAO (Dossier d'Appel d'Offres).***

Il s'agit entre autres :

- Du prix,
- Du délai et sanction,
- Des conditions de règlement,
- Des conditions de résiliation.

- b) ***Sur demande de l'équipe d'audit, le TC affirme qu'aucun contrat n'a été signé entre le prestataire retenu et l'autorité contractante, malgré le fait que l'ordre de service mentionne le contrat n°001/CR/A/VAVY/17.***

- c) ***L'ordre de service n°1 prévoit deux tranches pour le règlement du montant total, mais les montants présentent des incohérences : Tranche fixe : 23.032.002,00 Ariary et Tranche conditionnelle : 27.665.076,00 Ariary alors que le montant total des travaux est de 73.431.777,60 Ariary.***

- d) ***Le délai d'exécution de 150 jours n'a pas été respecté et il y a eu également un manque de fonds disponibles.***

S'agissant des investissements financés sur fonds propres, il y a lieu de considérer que conformément à l'article 144 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 précisant que « *Les budgets des Collectivités territoriales décentralisées doivent être votés en équilibre. Il ne doit en aucun moment être déficitaire en trésorerie comme en engagement.* ».

Les travaux convenus n'ont pas été réalisés conformément aux prescriptions du DAO. Les délais d'exécution, même partielle, ont dépassé les 150 jours (11 mai au 13 juillet: 63 jours, 22

septembre au 29 décembre : 98 jours). Les fonds consentis au prestataire en tant qu'avance n'ont pas été remboursés.

e) *Les états de paiement fournis par le comptable montrent que 3 tranches à titre d'avances ont été payées au fournisseur dont les montants sont, comme suit :*

- 16 mai 2017 : 7.000.000 Ariary
- 13 juillet 2017 : 14.000.000 Ariary
- 29 décembre 2017 : 12.976.000 Ariary

Soit un montant total de 33.976.000 Ariary ( $\approx 46\%$ ) alors que l'article 72.II du CMP dispose que « (...) *Le montant des avances accordées au titulaire du marché ne peut dépasser le vingt pour cent du montant du marché.* »

Il aurait été plus judicieux d'opter pour des acomptes conformément à l'article 73<sup>66</sup> du CMP. Le dernier paiement effectué le 29 décembre 2017 a marqué l'arrêt des travaux réalisés par le prestataire.

f) *En cas de désaccord, si les torts entraînant la résiliation du contrat proviennent de l'autorité contractante, le titulaire peut demander une indemnisation qui peut devenir des surplus de charges pour la Commune.* Cependant, l'autorité contractante peut remplacer un prestataire défaillant ainsi que la résiliation du contrat conformément à l'article 76 du CMP.

***Pour éviter qu'une pareille situation ne se reproduise, il est recommandé au Maire de :***

- *S'assurer de la disponibilité des fonds avant de contracter un investissement important financé sur fonds propres ;*
- *Appliquer les dispositions du CMP, notamment pour le remplacement d'un prestataire défaillant ainsi que pour la résiliation du contrat ;*
- *Prévoir dans le DAO, les informations assurant le bon déroulement et l'achèvement des travaux ;*
- *Exiger éventuellement les garanties de parfait achèvement et de remboursement d'avances ;*
- *Opter pour des acomptes à la place des avances pour le règlement correspondant à l'avancement des travaux.*
- *Matérialiser les engagements de chaque partie par un contrat et y inclure une garantie de bonne exécution ;*
- *Respecter le modèle d'ordre de service pour les informations devant y figurer.*

## I. SUR LA GESTION DU PATRIMOINE

Au sein de la Commune rurale d'Ambatomirahavavy, le rôle de responsable des matières et matériels est assuré par le Premier Adjoint au Maire sans nomination formelle. Il dispose d'une armoire dans son bureau pour ranger les fournitures achetées et d'un débarras qui fait office de magasin de stockage pour les autres matériaux tels que les sacs de ciment. Un gardien qui en tient la clef,

<sup>66</sup> L'article 73.I du CMP dispose que « *Les prestations qui ont donné lieu à un commencement d'exécution du marché ouvrent droit à des acomptes, à l'exception des marchés prévoyant un délai d'exécution inférieur à trois mois pour lesquels le versement d'acomptes est facultatif* ». Il s'agit ici d'un paiement au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

s'occupe de ce débarras mais le premier Adjoint demeure le premier responsable. Ce dernier dresse annuellement un inventaire quantitatif des matériels en service comportant leur désignation, leur nombre, leur état ainsi que d'éventuelles observations. Les matériels sont inventoriés par bureau avec un numéro d'identification.

## **2.1. Sur la comptabilité administrative**

Suivant les termes de l'article 253 de l'instruction générale du 22 juillet 1955 : « *Donnent lieu à la tenue de comptabilités administratives, les matières, denrées et objets devant être mis en consommation ou devant servir ou être utilisés pour des transformations, confections, réparations, travaux, etc. (...)* ».

### **a. Défaut de nomination d'un responsable pour la gestion des fournitures et consommables**

La gestion des fournitures et consommables est confiée au Premier Adjoint au Maire, sans nomination formelle en tant que comptable des matières.

Or, pour une bonne gestion, la nomination d'un responsable est essentielle notamment en matière de redevabilité. En effet, les textes en vigueur, à savoir l'instruction générale de 1955 et la circulaire n°01/MFB/SG/DGB/DPE/SM du 14 juillet 2010 ayant pour objet l'amélioration de la gestion et renforcement du contrôle des matières, objets et denrées, prescrivent de nommer un agent préposé chargé de la comptabilité administrative et de la conservation matérielle des fournitures, petits outillages et matériels de la Commune.

Les entretiens avec les différents responsables ont révélé que le Premier Adjoint réceptionne les fournitures et consommables achetés et les conserve dans une armoire installée dans son bureau. Les autres matériaux tels que les sacs de ciment sont rangés dans un autre endroit dont la clé est tenue par un gardien.

Le premier Adjoint s'occupe seul de la gestion et de la conservation de ces fournitures, ce qui entraîne un décalage des enregistrements dans les livres par rapport aux mouvements réels. En effet, ces enregistrements comptables incombent aussi au premier Adjoint. Ils consistent en la transcription des opérations dans un cahier « d'entrée/sortie ». Or, les sorties ne sont pas enregistrées systématiquement dans le cahier d'entrée/sortie tandis que l'autocontrôle des écritures prévu mensuellement n'est pas assuré.

En cas, d'absence du premier Adjoint, le deuxième Adjoint, voire les membres du personnel peuvent sortir des fournitures de l'armoire de stockage, sans qu'un compte rendu ne soit fait au premier responsable.

Il en résulte que cette organisation présente des défaillances. De même, les informations à la disposition du premier Adjoint ne sont pas fiables.

***Il est alors recommandé au Maire de la Commune rurale d'Ambatomirahavavy de :***

- nommer, conformément aux textes en vigueur, un agent préposé à la tenue de la comptabilité administrative ;***
- limiter les activités du premier adjoint aux tâches de supervision et de contrôle.***

### **b. Mode d'enregistrement ne reflétant pas l'image fidèle de la situation des matériels**

En principe, toute comptabilité doit donner une image fidèle de la situation d'une entité à un moment donné. Or pour le cas de la comptabilité administrative de la Commune rurale d'Ambatomirahavavy, l'enregistrement des entrées et sorties ne donne pas une image fidèle de la situation des matériels. En effet, le cahier des entrées/sorties ne permet pas d'identifier la situation des stocks et les informations qui y sont inscrites ne sont pas fiables.

Lors de la revue documentaire, il a été constaté que le cahier d'enregistrement distingue simplement les entrées et les sorties sans regroupement par article. De plus, quelques achats sélectionnés aléatoirement dans les pièces de dépenses présentées par le Trésorier de la Commune n'ont pas été retrouvés dans le cahier d'enregistrement en tant qu'entrée<sup>67</sup>.

Cette situation s'explique par le fait que le mode de présentation du cahier n'est pas adéquat et ne permet pas d'établir la situation réelle des matériels.

Les travaux de vérification des éventuelles erreurs de comptabilisation ne sont pas systématiquement réalisés par le premier Adjoint. De plus, aucun inventaire des existants en stocks n'est prévu.

De ce fait, le responsable est obligé de se fier aux existants physiques pour le déclenchement de la procédure d'achat. Le risque de rupture des stocks est élevé car l'achat, même déclenché à temps, est tributaire des fonds disponibles.

#### ***A titre de recommandation, il y a lieu :***

- ***d'organiser le cahier d'enregistrement de façon à pouvoir dégager les stocks disponibles et les consommations de chaque service, en se conformant à la circulaire n°01/MFB/SG/DGB/DPE/SM du 14 juillet 2010 ;***
- ***de renforcer le rôle de supervision et de contrôle des enregistrements et ;***
- ***de réaliser périodiquement des inventaires physiques.***

## **2.2. Sur la comptabilité des matières**

La comptabilité des matières, par opposition à la comptabilité administrative, comprend la comptabilité des approvisionnements en magasin et la comptabilité des matériels en service. Pour le cas de la Commune rurale d'Ambatomirahavavy, les approvisionnements en magasin sont inexistant, alors les observations formulées se limiteront aux matériels en service.

A titre de rappel, conformément à la circulaire n°01 du 14 juillet 2010 citée plus haut, « *les matières et objets rentrant dans la catégorie des matériels en service d'une valeur unitaire supérieure à 50.000 Ariary sont pris en charge en comptabilité matières.* »

### **a. Défaut de nomination des différents acteurs concernant la comptabilité des matières**

En comptabilité matières, plusieurs acteurs doivent être mis en place pour assurer sa bonne tenue. Pour la Commune en cause, la gestion des matériels et mobiliers se limitent à un inventaire annuel fait par le Premier Adjoint, alors que normalement un dépositaire comptable s'occupe de la gestion des matériels en services et différentes commissions doivent être mises en place. Il s'agit notamment de la commission ordinaire des recettes, la commission ordinaire de remise et la commission de condamnation.

<sup>67</sup> Cas des factures présentées en annexe VII

L'absence de nomination de ces responsables témoigne de la faible importance accordée par la Commune à la comptabilité des matières. En conséquence, la responsabilisation des acteurs est impossible en cas de perte ou de détérioration du matériel et l'absence de ces diverses commissions ne permet pas une comptabilisation régulière tant pour les entrées que pour les sorties.

***Le Tribunal recommande :***

- *de procéder à la nomination du dépositaire comptable conformément à l'article 417 du décret n°2005-003 du 4 janvier 2005 et,*
- *de créer les diverses commissions notamment : la commission ordinaire des recettes et la commission ordinaire de remise assurant éventuellement les fonctions de la commission de condamnation.*

***b. Défaut d'utilisation des modèles de documents comptables prévus***

La gestion des matériels et mobiliers se limitent à un inventaire annuel fait par le premier Adjoint. Or pour matérialiser la bonne gestion, des documents comptables concernant la gestion des matériels en services doivent être tenus et doivent représenter le patrimoine mobilier de la Commune.

Les responsables de la Commune ont fourni pour les exercices 2017 et 2018, comme documents comptables, deux états identiques qui découlent de l'inventaire des matériels de la Commune.

Cependant, des matériels acquis en cours d'exercice ne sont pas mentionnés dans cet inventaire. De plus, un matériel acquis en cours d'exercice n'a été retrouvé ni dans les bureaux de la Commune malgré les demandes faites aux responsables ni dans l'inventaire annuel. Tel est le cas d'une « bibliothèque à deux portes » acquis le 18 mai 2018 pour un montant de 300.000 Ariary.

De même, une moto acquise en 2008 n'est pas retracée dans l'inventaire.

***Le Tribunal recommande au Maire de charger le dépositaire comptable de :***

- *tenir un livre journal des comptabilités-matières*
- *procéder à un inventaire annuel des objets ;*
- *utiliser des fiches de détenteur effectif pour les matériels remis à une personne autre que le dépositaire comptable ;*
- *utiliser les ordres d'entrées et de sorties établis par l'ordonnateur en matières ainsi que les procès-verbaux des diverses commissions pour la comptabilisation des mouvements de matériels.*

***2.3. Sur la comptabilité des travaux : Défaut de nomination d'un préposé et absence d'enregistrement de l'avancement des travaux réalisés en régie***

Conformément aux articles 256 et 257 de l'instruction générale de 1955, « (...) les travaux ne peuvent être exécutés en régie sans donner lieu à l'établissement de documents et notamment de feuille d'ouvrage ou carnet de compte permettant de suivre l'emploi des matières nécessaires pour ces travaux et la main d'œuvre affectée à leur mise en œuvre. La feuille d'ouvrage ou le carnet de compte fait ressortir pour chaque travail entrepris : 1° l'ordre en vertu duquel le travail est effectué et les crédits alloués pour ce travail ; 2° les matières, denrées et objets ou matériaux de toute natures utilisés avec indication des quantités et valeurs ; 3° la main d'œuvre et l'encadrement utilisés avec indication des salaires et leur montant. En fin d'exécution, la feuille d'ouvrage ou le carnet de compte est arrêté pour faire apparaître les prix de revient total du travail. »

L'entretien avec les responsables de la Commune révèle qu'aucun enregistrement n'est fait concernant les matériaux de construction achetés pour certains travaux assurés par la Commune. Or, normalement, un responsable doit être nommé pour les travaux en régie afin de tenir cette feuille d'ouvrage.

A l'instar de la construction du lycée public, la Commune s'est chargée de l'achat des fournitures nécessaires et a confié au prestataire la fourniture de tâcheron. Mais après la rupture du contrat avec le prestataire, la Commune a réalisé elle-même les travaux. Les travaux ne font l'objet d'aucune comptabilisation. De ce fait, la Commune ne dispose pas d'informations concernant les immeubles lui appartenant, notamment concernant leur valeur vénale, utile notamment pour l'établissement des sommiers des immeubles.

***A titre de recommandation, le Tribunal suggère au Maire de nommer un préposé pour tenir la feuille d'ouvrage pour les travaux à venir.***

## TITRE IV. ACTIVITES JURIDICTIONNELLES





Les observations ci-dessous seront regroupées selon les sept (07) points de contrôle prévus par le décret n° 2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics et les amendes prévues par la loi n°2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier.

## 4.1. DEFAUT D'APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS

### 4.1.1. Trop perçu d'indemnité de responsabilité au profit du régisseur des recettes- Gestion 2019 Cas de la Région de Bongolava

Par arrêté n°02-RGBL/SG/PERS/18 du 29 janvier 2018, la Région de Bongolava a nommé un régisseur de recettes. Aussi, suivant l'article 2 dudit arrêté, le régisseur a droit à une indemnité de responsabilité conformément à l'article 11 du décret n°2004-319 du 9 mars 2004 de 1%. Cependant, constat est fait que contrairement aux dispositions de l'article 2 précité, la région Bongolava a octroyé au régisseur concerné des remises correspondant à 1% des produits des ristournes recouvrées, objet du mandat n°201900000054183 du 06 juin 2019 d'un montant d'Ar 627 932,80, imputées au compte 6031 « Indemnité et avantage liées à la fonction : personnel permanent ».

De ce fait, le Tribunal a enjoint le comptable de fournir la preuve du reversement de la somme mise en cause ou produire toute autre justification à sa décharge.

Dans sa lettre de réponses à l'injonction susdite, le comptable a soulevé les arguments suivants :

*« -L'Arrêté a reçu un avis favorable de contrôle de légalité par le Représentant de l'Etat compétent, (...); - Les régisseurs précédents en fonction auprès de la région ont déjà joui de leurs remises, du temps de l'utilisation du compte de dépôt, et que les dispositions du décret n°94-509 du 31 août 1994 fixant les modalités d'attribution des remises au titre d'impôt direct et taxes assimilées ont été alors adaptées faute d'imprécision de la réglementation actuelle; -L'Arrêté n'a pas fait expressément mention de la limitation fixée par l'Arrêté n°8781/2004, ni dans ses articles, ni dans ses considérants et se limite seulement à préciser que le régisseur a droit à une indemnité de responsabilité prévue à l'article 11 du décret n°2004-319 du 09 mars 2004; -Une considération identique entre les termes « remises » et « indemnités de responsabilité » est observée sur les pièces justificatives mais sur le fond, le Chef de région qui a lui-même établi l'arrêté portant l'octroi de l'indemnité (faute d'organe délibérant) et parallèlement mandaté ledit avantage au-delà de la limitation citée supra avait logiquement l'intention de se conformer aux prescriptions de son propre acte; -Et aucun chevauchement entre l'octroi de remises et d'indemnités de responsabilité n'a d'ailleurs été constaté au cours de l'exercice considéré. »*

A l'égard de ces éléments de réponses, il importe de soulever les points ci-après :

-Les paiements effectués demeurent contraires aux dispositions de l'article 11 du Décret n°2004-319 du 09 mars 2004, objet de l'article 2 de l'arrêté n°02-RGBL/SG/PERS/18 du 29 janvier 2018 suscité.

-En effet, en vertu dudit article 11 : « Le montant maximum de l'indemnité annuelle de responsabilité susceptible d'être alloué aux régisseurs de recettes est fixé à un pour cent du montant maximum des fonds susceptibles d'être détenus par le régisseur, tel que défini par l'arrêté constitutif de la régie. Il ne peut excéder une somme dont le montant est fixé périodiquement par arrêté des ministres chargés des finances et du budget ».

-Considérant que cette disposition est explicitée par l'article 2 de l'arrêté n°8781/2004-MEFB/SG/DGDP/DB/DF du 12 mai 2004, en ce qui concerne le montant plafond, en ces termes : « L'indemnité de responsabilité à allouer (...) aux régisseurs de recettes est fixée au taux annuel de 1% du montant maximum des fonds susceptibles d'être détenus par le régisseur tel que prévu par l'arrêté constitutif de la régie, sans toutefois dépasser la somme de 500.000fmg ».

En considérant le mandat mis en cause, il a été observé que l'indemnité de responsabilité octroyée au régisseur, d'Ar 627 932,80, dépasse le montant maximum sus-évoqué. Par conséquent, en retranchant la somme de 100 000,00 Ariary (soit 500 000 Fmg), le comptable a commis un trop payé de 527 932,80 Ar au régisseur.

En vertu de 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 l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée ».

Ainsi, ayant failli à cette obligation de contrôle, le comptable est mis en débet<sup>68</sup> de la somme de 527.932,80 Ariary correspondant au trop perçu d'indemnité de responsabilité du régisseur des recettes de la Région Bongolava

#### 4.1.2. Défaut de respect de la procédure de passation de marché public – Gestion 2013 Cas de la Commune Urbaine de Toamasina

Après vérification des pièces accompagnant les mandats énumérés ci-après, de la Commune urbaine de Toamasina, il a été constaté que les attributions de marchés ont été effectuées par de simples consultations de prix de trois fournisseurs et qu'aucune des pièces produites ne justifie la consultation par voie d'affichage.

En effet, tel qu'il a été prévu par les dispositions de l'Arrêté n° 13 838/2008/MFB du 18 juin 2008 portant application du mode de computation des seuils et fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle des Commissions des Marchés, les marchés de services au-dessus de 10 000 000 Ariary et les marchés de fournitures au-dessus de 15 000 000 Ariary doivent être passés suivant la procédure de consultation par voie d'affichage.

**Tableau 42-Dépenses réalisées ne faisant pas l'objet de consultation par voie d'affichage**

Compte	Mandat	Date Mandat	Objet dépense	Montant dépense
6211	MAN201301068508	24/06/13	Entretien caserne sapeur-pompier	36 060 320
6221	MAN201301123490	09/10/13	Achat snack et boissons pour Fête nouvel an destinée les employés	10 900 000
6111	MAN201301079371	15/07/13	Achat fournitures et articles de bureau (divers)	15 040 000
6212	MAN201301103158	22/08/13	Achat remblais et gravillon pour entretien	20 000 000
6275	MAN201301008099	08/03/13	Locations de deux tractopelle en juin 2012	20 700 000
6275	MAN201301057136	07/06/13	Location tractopelle	29 000 000
6275	MAN201301121086	02/10/13	Location : - Compacteur cylindrique -Tractopelle	26 000 000
6275	MAN201301155313	06/12/13	Location de deux Tractopelles	24 000 000
6221	MAN201301007144	06/03/13	Achat oies vivantes	45 500 000
6221	MAN201301000464	17/01/13	Achat riz blanc et poulet de chair	16 500 000
6221	MAN201301041618	14/05/13	Achat oies vivantes	42 000 000
6221	MAN201301073882	05/07/13	Achat riz blanc et poulet de chair	21 210 000
6213	MAN201301122780	07/10/13	Achat pièces véhicules pompier	29 911 000
6213	MAN201301101319	20/08/13	Achat pneu et batterie Mercedes pour entretien	12 800 000
6213	MAN201301106400	03/09/13	Achat pièces divers pour entretien véhicule	11 600 000
Total				361 221 320

<sup>68</sup> Jugement de débet n°36/GP/22/JD/LI/DB du 29/07/ 22

De ce fait, par le jugement provisoire n°19/2017/JP/TF/TOA, le Tribunal a prononcé à l'encontre du comptable de la Commune urbaine de Toamasina pour sa gestion 2013, une injonction qui consistait à apporter la preuve de reversement de la somme indûment payée de 361 221 320 Ariary, mentionnée dans le tableau ci-dessus, relative aux règlements de diverses dépenses dont les procédures de passation adoptées enfreignent les textes relatifs aux marchés publics.

En guise de réponse à l'injonction, le comptable a avancé les justifications suivantes : « 1- Concernant la vérification de procédure : Puisque la CU Toamasina n'avait pas encore appliqué le budget programme en 2013, la détermination des coûts, l'estimation sincère des besoins et le lancement de la procédure de passation de marché appartient à l'ordonnateur (...). En se référant à l'article 05 du code des marchés publics, les circulaires d'exécution budgétaire de 2007 à 2013, ont bien précisé la délimitation des responsabilités des intervenants en matière de l'exécution des dépenses publiques (...). En effet, dans leur chapitre « marché public », paragraphe « Procédure », il a été rappelé que l'Ordsec, l'autorité contractante est entièrement responsable du choix de la procédure de la commande publique. A charge pour lui de conserver les informations justifiant ses actions (...).

Il a été également souligné que le contrôle de régularité de la passation de marché n'incombe pas au comptable public. Par contre, selon toujours ces circulaires, le contrôle de régularité de la dépense lui appartient. Si l'estimation censée sincère de l'Ordonnateur exige un affichage, la conclusion du contrat avec le soumissionnaire retenu se matérialise par une convention sous forme de marché. Ce document d'engagement juridique constitue donc pour le comptable une pièce maîtresse à contrôler en application du Décret n°2005-089 du 15 février 2005 fixant les pièces justificatives des dépenses publiques. Toutefois, pour satisfaire à votre exigence, la Commune a été saisie à cet effet. Nous vous transmettrions les justifications de l'affichage de 2013 une fois transmises à notre niveau.

2-Concernant la computation de seuil : Il importe de souligner que, hormis l'estimation préalable de l'ordonnateur ou de la PRMP, la computation de seuil dépend de la nature de dépense. Effectivement, certaines dépenses sont attribuées par de simple comparaison de prix entre 3 fournisseurs malgré le compte d'imputation. C'est le cas du compte 62. Les mandats ci-après ont été catégorisés dans le seuil du marché de fournitures en raison de leur nature. Les conventions, qui sous entendent un affichage, ne sont requises car il s'agit d'achat de biens mais non de prestation de service. »

Compte	Mandat	Objet de dépense	Montant
6221	MAN201301123490	Achat de snack et boissons	10 900 000
6213	MAN201301101319	Achat de pneu et batterie Mercedes et entretien	12 800 000
6213	MAN201301106400	Achat pièces divers pour entretien	11 600 000
<b>Total</b>			<b>35 300 000</b>

Sur le premier élément de réponse du comptable, certes, l'ordonnateur est responsable du lancement de la procédure de la commande publique. Toutefois, cette procédure ne devrait pas être contraire aux lois et règlements, notamment celle prévue par l'Arrêté n° 13 838/2008/ MFB suscité. Ainsi, comme prévu dans le premier jugement, le décret n° 2005-003 indique clairement en son article 13-b qu'il appartient au comptable de vérifier l'application des lois et règlements concernant les dépenses.

Quant à la deuxième réponse concernant la computation de seuil, en se référant au PCOP, les achats de biens doivent être passés suivant les comptes 61XX et les marchés de prestation de service suivant les comptes 62XX, donc devraient respecter le mode et le seuil de passation de marché de service. Toutefois, compte tenu du partage de responsabilité entre le comptable et l'ordonnateur dans le présent cas, il convient de lever l'injonction sur les trois marchés soulevés par le comptable de la liste des mandats irrégulièrement payés, soit du montant total de 35 300 000 Ariary ;

Le comptable a reconnu, hormis les trois marchés sus cités, que la procédure de passation devrait être la consultation par voie d'affichage. De plus, les justifications des affichages en 2013 ne sont toujours pas transmises par le comptable au tribunal lors de l'instruction des éléments de réponses. Ainsi, la réponse du comptable a été jugée non satisfaisante.

Etant donné cependant que certaines des dépenses sus évoquées, notamment celles relatives aux locations d'engins, ont fait déjà l'objet de débet pour défaut de la validité de la créance de l'ordre de 96 700 000 Ariary, et compte tenu des explications supra, le montant des dépenses mises en cause a été ramené à 226 221 320 Ariary.

De ce qui précède, le Tribunal a confirmé les charges qu'il avait retenues en prononçant un débet<sup>69</sup> d'un montant de 226 221 320 Ariary à l'encontre du comptable payeur au profit de la Commune urbaine de Toamasina.

#### **4.1.3. Paiement des indemnités forfaitaires aux régisseurs des recettes et aux régisseurs des dépenses- Gestion : 2011, 2012 et 2014 - Cas de la Commune urbaine d'Antsalova**

La commune urbaine d'Antsalova, par voie de délibération, a accordé des remises forfaitaires aux régisseurs des recettes et aux régisseurs des dépenses. Des réquisitions de paiement du Maire de la Commune ont été jointes aux pièces de mandatement.

Conformément aux dispositions du décret n°2005-003 sus-mentionné, l'ordonnateur ne doit requérir le comptable de payer les dépenses que lorsque ce dernier a rejeté les dépenses mandatées.

Toutefois, aucune note de rejet n'a été établie étant donné que la réquisition a été émise en même temps que le mandatement. En conséquence, les réquisitions de l'ordonnateur ne sont pas valables et le comptable ne devait pas s'y conformer. De plus, les dispositions en vigueur ne prévoient pas des remises forfaitaires à allouer aux régisseurs.

Ainsi, ayant failli à son obligation de contrôle sur l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée, le comptable est constitué en débet de 600 000 Ariary annuel pour 2011, 2012 et 2014, soit un montant total de 1 800 000 Ariary.

#### **4.1.4. Paiement des indemnités des intervenants au marché des bovidés" - Gestions : 2011 et 2012 - Cas de la commune urbaine d'Antsalova**

La commune urbaine d'Antsalova, par voie de délibération, a octroyé des « indemnités aux intervenants des bovidés » au profit du Chef de District d'Antsalova, du Commissaire de Police d'Antsalova et du Percepteur principal d'Antsalova. Une réquisition de paiement a été également jointe aux pièces de mandatement.

L'attribution desdites indemnités n'est toutefois prévue par aucune disposition légale et réglementaire.

En conséquence, étant donné que le comptable a failli à son obligation de contrôle sur l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée, le Tribunal lui a constitué en débet de 4 370 000 Ariary en 2011 et de 1 632 600 Ariary en 2012.

---

<sup>69</sup> Jugement définitif n°2/2021/JD/TF/TOA du 12/03/21

#### **4.1.5. Paiement d'indemnité de caisse au profit d'un bénéficiaire autre que le perceuteur principal : Gestion 2019 Cas de la commune rurale de Nosifeno**

Le comptable de la Commune rurale de Nosifeno a payé des indemnités de responsabilité de caisse d'un montant de 150 000 Ariary au secrétaire trésorier comptable de ladite collectivité.

Or, selon les dispositions de l'article 10 du décret n° 96-170 du 6 mars 1996 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux élus et aux membres de bureau exécutif ainsi qu'aux trésoriers des collectivités territoriales, seul le trésorier de la commune, à savoir le Perceuteur principal de la commune est le bénéficiaire de l'indemnité de responsabilité de caisse.

Le secrétaire trésorier comptable, n'ayant pas la qualité de trésorier de la commune, n'aurait donc pas dû percevoir les indemnités de responsabilité de caisse correspondantes.

En procédant ainsi, le comptable a failli à son obligation de vérification de l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée en vertu des dispositions de l'article 11 de l'ordonnance modifiée n° 62-081 du 29 septembre 1962 et de l'article 13 du décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005.

C'est ainsi que le jugement provisoire n°20/JP/TF/FIA/2021 du 21 octobre 2021 a enjoint le comptable d'apporter des explications sur le paiement des indemnités de responsabilité de caisse de 150 000,00 Ariary ou à défaut les preuves de reversement de ladite somme sous peine d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Dans ses réponses, le comptable a reconnu que cette dépense irrégulière n'aurait pas dû être payée. Ainsi, le tribunal a constitué le comptable débiteur envers la commune rurale de Nosifeno de la somme de 150 000,00 Ariary.

## **4.2. DEFAUT DE LA VALIDITE DE LA CREANCE**

### **4.2.1. Ecritures comptables de dépenses sans pièces justificatives produites à l'appui - Gestions 2018 et 2019- Cas de la commune urbaine d'Ifanadiana**

Il a été ressorti du rapprochement entre les écritures comptables dans la balance des opérations en deniers et les pièces justificatives produites, que des dépenses ont été effectuées sans que les justifications y afférentes n'aient été produites, comme le montre le tableau suivant :

**Tableau 43- Dépenses réalisées enregistrées en balance sans pièces justificatives à l'appui**

(En Ariary)

Compte	Nature de la dépense	Montants inscrits en balance	Montant du total des pièces justificatives	Montants non justifiés
		Exercice 2018		
6011	salaires et accessoires personnel permanent	19 224 043,00	18 283 502,60	940 540,40
6032	indemnités et avantages liés à la fonction personnel non permanent	15 897 152,80	14 979 152,80	918 000,00
6111	achats de fournitures et articles de bureau	1 350 000,00	-	1 350 000,00
6113	achats de consommables informatiques	850 000,00	-	850 000,00
6218	maintenance du matériel informatique	650 000,00	-	650 000,00
6263	redevances téléphoniques mobiles	1 800 000,00	-	1 800 000,00
6550	transferts aux organismes publics	3 960 000,00	1 320 000,00	2 640 000,00
6561	hospitalisation, traitement et soins	812 000,00	-	812 000,00
		Exercice 2019		
6011	salaires et accessoires personnel permanent	18 344 618,20	16 633 680,20	1 710 938,00
6032	indemnités et avantages liés à la fonction personnel non permanent	19 768 667,20	18 853 105,00	915 562,20
6550	transferts aux organismes publics	2 112 000,00	1 320 000,00	792 000,00
<b>Montant total des dépenses non justifiées</b>			<b>13 379 040,60</b>	

Sources : balances des opérations en deniers et pièces justificatives 2018 et 2019

Ainsi, des dépenses d'un montant total de 13 379 040,60 ariary ont été payées en l'absence de pièces justificatives. De ce fait, la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables titulaires de compte peut être mise en jeu selon les dispositions des articles 5 et 11 de l'ordonnance modifiée n° 62-081 du 29 septembre 1962 ainsi que des articles 13 et 15 du décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005.

Le jugement provisoire n° 07/JP/TF/FIA/21 du 8 juillet 2021 a alors enjoint les comptables, chacun en ce qui le concerne, de produire des explications sur les dépenses concernées.

En réponse, les comptables ont produit les pièces justificatives correspondant à une partie des dépenses énumérées dans le tableau ci-dessus.

En vérifiant les pièces produites, l'injonction ferme prononcée a été partiellement satisfaite pour un montant total de 7 952 938, 00 Ariary. D'autres, présentées dans le tableau ci-dessous, pour un montant total d'Ar 5 426 102,60, sont par contre insuffisantes au regard de l'arrêté n° 2017-31979 du 28 décembre 2017 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses budgétaires et des dépenses de trésorerie, tel que l'absence de bon de commande, de procès-verbal de réception et de mention du service fait dans les factures, et en conséquence ne justifient pas les dépenses en question.

**Tableau 44- Dépenses réalisées demeurant insuffisamment ou non justifiées**

(En Ariary)

compte	Nature de la dépense	montant total selon balance	montant total des pièces justificatives	montants demeurant non justifiés
		exercice 2018		
6011	salaires et accessoires personnel permanent	19 224 043.00	18 283 502.60	940 540.40
6032	indemnités et avantages liés à la fonction personnel non-permanent	15 897 152.80	14 979 152.80	918 000.00
6113	achats de consommables informatiques	850 000.00	-	850 000.00
6218	maintenance du matériel informatique	650 000.00	-	650 000.00
6263	redevances téléphoniques mobiles	1 800 000.00	-	1 800 000.00
		exercice 2019		
6032	indemnités et avantages liés à la fonction personnel non-permanent	19 768 667.20	18 853 105.00	267 562.20
<b>Montant total des dépenses non justifiées ou insuffisamment justifiées</b>				<b>5 426 102.60</b>
<b>Montant correspondant à la gestion du comptable 1</b>				<b>5 158 540.40</b>
<b>Montant correspondant à la gestion du comptable 2</b>				<b>267 562.20</b>

sources: balances des opérations en deniers et pièces justificatives 2018 et 2019

Ainsi, l'injonction ferme correspondant au montant précité de 7 952 938, 00 Ariary sur les 13 379 040, 60 Ariary est levée, tandis que les 5 426 102, 60 Ariary restants susmentionnés correspondent à des charges à l'endroit des comptes.

De ce qui précède, le Tribunal a constitué les comptables débiteurs<sup>70</sup> envers la commune urbaine d'Ifanadiana, respectivement des sommes de 5 158 540, 40 Ariary et de 267 562, 20 Ariary.

#### 4.2.2. Paiement des dépenses relatives à la location d'engins en l'absence des cartes grises et des patentes professionnelles- Gestion 2013 -Cas de la commune urbaine de Toamasina

Lors du contrôle des comptes de gestion 2013 de la Commune urbaine de Toamasina, il a été constaté que les pièces justifiant les paiements de dépenses relatives à des locations d'engins au profit de trois prestataires différents, mentionnées dans le tableau ci-dessous ne sont pas suffisantes :

<sup>70</sup> Jugement définitif de débet n° 71-JD/DB/TF/FIA/2021 du 7 décembre 2021 et jugement définitif de débet n° 72-JD/DB/TF/FIA/2021 du 7 décembre 2021

**Tableau 45- Dépenses de location d'engins payées malgré l'insuffisance des pièces justificatives**

*En Ariary*

N° mandat	Date mandat	Objet mandat	Prix unitaire	Nombre de jours	Montant total paiement
MAN20130 1008099	08/03/2013	Locations de deux tractopelles en juin 2012	1 150 000	9	20 700 000
MAN20130 1057136	07/06/2013	Location tractopelle	1 000 000	29	29 000 000
MAN20130 1121086	02/10/2013	Location : -Compacteur cylindrique -Tractopelle	1 150 000 1 150 000	10	23 000 000
MAN20130 1155313	06/12/2013	Location de deux Tractopelles	1 000 000	12	24 000 000
				<b>Total</b>	<b>96 700 000</b>

En effet, suite à la vérification des pièces justificatives accompagnant les mandats sus énumérés, le tribunal a constaté que les photocopies certifiées des cartes grises des engins loués ainsi que les patentes professionnelles ne sont pas produites.

Toutefois, s'agissant de location d'engins et en se référant aux dispositions du décret n°2005-089 du 15 février 2005 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques, lesdites pièces sont requises dans le cadre de la vérification de la réalité des prestations et de la qualité des prestataires.

Par ailleurs, les pièces justifiant la capacité technique des prestataires, telles que prévues par l'article 8 du code des marchés publics et l'article 4 du décret n° 2006-346 du 30 mai 2006, ne sont pas également fournis.

Conformément à l'article 11 de de l'ordonnance modifiée n°62-081 du 29 septembre 1962, le fait de procéder au paiement de ces dépenses sans avoir contrôlé la validité de la créance, notamment la production de ces pièces justificatives constitue des irrégularités susceptibles d'engager les responsabilités du comptable.

A ce titre, par jugement provisoire n°19/2017/JP/TF/TOA du 06 décembre 2017, le Tribunal a prononcé à l'encontre du comptable payeur une injonction de produire les pièces manquantes ou, à défaut, d'apporter la preuve de reversement de la somme de Ar 96 700 000 dans la caisse de la Commune.

En réponse à ladite injonction, le comptable a fait valoir que : « *une lettre dont la photocopie jointe a été adressée à Monsieur le Maire pour la fourniture des cartes grises et des cartes fiscales des transporteurs au titre de l'année 2013. Ces pièces recommandées vous seront transmises ultérieurement dès réception à notre niveau* ».

Pourtant, les pièces exigées n'ont jamais été transmises au Tribunal malgré la relance.

Faute d'éléments nouveaux, le tribunal a jugé la réponse du comptable non satisfaisante, et a déclaré le comptable payeur débiteur<sup>71</sup> envers la Commune urbaine de Toamasina à hauteur de la somme totale mise en cause, soit 96 700 000 Ariary.

<sup>71</sup> Jugement définitif n°2/2021/JD/TF/TOA du 12/03/21



#### **4.2.3. Défaut de production des pièces justificatives attestant le service fait en matière de paiement des droits de vacation et des heures supplémentaires – Gestion 2014- Cas de la Commune Urbaine de Morondava**

Au cours de l'exercice 2014, le comptable public a payé des dépenses relatives aux droits de vacation et heures supplémentaires des personnels non permanents au titre du mois de Mars 2014. Lesdites dépenses, s'élevant à 651 000 Ariary ont été imputées au compte «6012- salaires et accessoires du personnel non permanent ».

Au vu des pièces justificatives produites, il a été constaté l'absence de fiches de présence journalières émargées, permettant au Tribunal d'apprécier la réalité des créances basées sur le nombre de jours réellement travaillés par les vacataires, selon leur contrat respectif.

Cependant, selon les dispositions du décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 en son article 13-b : « les comptables publics sont tenus d'exercer, en matière de dépenses, le contrôle : [...] de la validité de la créance dans les conditions prévues par l'article 15 ci-après [...] : « en ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : [...] L'existence des certifications de service fait apposées aux pièces justificatives, [...] la production des pièces justificatives [...] ».

De ce fait, suivant le jugement provisoire n° 04/19/JP/P du 05 Avril 2019, le Tribunal Financier de Toliara a enjoint au comptable public de produire lesdites fiches de présence pour le mois de mars 2014 afin de justifier la validité des rémunérations journalières de ces derniers.

En réponse à cette injonction, le comptable a produit des fiches de pointages individuelles pour le mois de janvier 2014 et signées conjointement par le Président de la Délégation Spéciale et chaque vacataire concerné.

Au vu des réponses du comptable, il y a lieu de souligner que les pièces justificatives réclamées par le Tribunal concernent les paiements durant le mois de Mars et non ceux du mois de Janvier.

De tout ce qui précède, puisque le comptable n'a pas produit les pièces requises par le Tribunal et que la validité de la créance n'est pas prouvée, il sied de constater que les réponses fournies par le comptable ne sont pas satisfaisantes ;

En conséquence, le Tribunal a prononcé à l'encontre du comptable un débet d'un montant de 651 000 Ariary, au profit du budget de la Commune Urbaine de Morondava.

#### **4.3. AMENDES**

##### **Gestion de fait - Cas de la Commune Rurale de Tanjombato - Gestion 2016**

Le rapport de la Direction Générale de l'Inspection Générale de l'Etat en 2016 sur la vérification de la gestion administrative, financière et comptable de la Commune Rurale de Tanjombato, transmis par le Commissariat Général du Trésor Public au Commissariat Financier, mentionne des retentions de versement et de déficit constatés dans la caisse du Régisseur de recettes.

En effet, la vérification effectuée par les agents vérificateurs a permis de constater que d'après les quittances et le livre-journal, des recettes en numéraires de 15 833 278 Ariary ont été perçues par ce Régisseur et auraient dû être versées au Trésor entre le 1<sup>er</sup> mars et le 14 juin 2016. Cependant, la vérification de la caisse tenue par le Régisseur des recettes en date du 14 juin 2016 a fait état d'une encaisse en numéraires de 276 500 Ariary. La caisse de la Commune accuse donc un déficit de 15 556 778 Ariary.

Par rapport à cette situation, le Maire et le Régisseur de recettes ont expliqué, selon toujours le

rapport précité, que la rétention de versement et le déficit ont pour cause l'exécution des dépenses urgentes qui ne pouvaient pas attendre l'accomplissement des procédures légales d'exécution des dépenses. Le Maire a évoqué que ces irrégularités s'expliquent d'une part par l'accomplissement d'une mission extérieure considérée comme urgente et d'autre part à cause de l'exécution des dépenses courantes notamment en carburant.

De ce fait, par le jugement provisoire n° 10/GF/20/JP du 7 octobre 2020, le Tribunal financier d'Antananarivo a déclaré les responsables concernés conjointement et solidairement comptables de fait du 1<sup>er</sup> mars au 14 juin 2016, pour un montant d'Ar 15 556 778, conformément à l'article 150 de la loi modifiée n° 2001-025.

Dans le cas d'espèce, le Régisseur de recettes n'a pas versé au Trésor les fonds en numéraires qu'il a détenus et il a accepté les bons de décaissement provenant du Maire pour pouvoir payer d'une part les dépenses liées à la mission extérieure de ce dernier, et d'autre part les dépenses en carburant ; le Régisseur a donc manié des deniers publics, en les décaissant, sans autorisation légale.

Il est à rappeler que d'après l'article 16 du décret n° 2004-319 du 09 mars 2004 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics : « - Sont considérés comme comptables de fait : (...) tout régisseur d'avances ou tout régisseur de recettes qui effectue des opérations autres que celles pour lesquelles il est habilité ».

En ce qui concerne le Maire, il a ordonné la rétention des versements pour pouvoir utiliser les fonds en dehors des procédures prévues par les lois et règlements. En recevant et en utilisant les fonds à partir de bons de décaissement, même si lesdits fonds ont été utilisés dans le cadre des attributions du Chef de l'exécutif, le Maire s'est ingéré dans les opérations de recettes et de dépenses sans avoir la qualité pour le faire.

Selon l'article 188 de la loi modifiée n°2001-025 du 9 avril 2003 : « Dans le cas où la gestion de fait n'a pas fait l'objet des poursuites prévues par l'article 258 du Code Pénal, le comptable de fait peut être condamné par le Tribunal financier à une amende calculée suivant l'importance et la durée de maniement des deniers et le montant ne peut dépasser le total des sommes indûment maniées ».

Bien que la situation soit rétablie suite au versement du reliquat de 15 556 778 Ariary dans la caisse de la Commune rurale de Tanjombato, la qualité de gestionnaires de fait a été définitivement reconnue aux concernés pour la gestion du 1<sup>er</sup> mars au 14 juin 2016.

En conséquence, en application des dispositions de l'article 188 précité, une amende<sup>72</sup>, d'un montant de 155 567,78 Ariary pour immixtion dans les fonctions d'un comptable public, a été prononcée pour chacun des deux gestionnaires de fait.

---

<sup>72</sup> Jugement de déclaration définitive de gestion de fait : N°26/GF/22/JD du 22 mars 2022

## TITRE V. AUTRES ACTIVITES



## 5.1. AUDIT DE LA SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY-SADC CONCOURANT A LA VISIBILITE DE L'ISC DE MADAGASCAR

### 5.1.1. Contexte

Les Etats financiers de la SADC arrêtés au 31 mars annuellement, sont soumis à l'audit par le collège des Auditeurs (Board of Auditors) en application de l'article 29 du traité<sup>73</sup> de la SADC. Ce collège a été composé des auditeurs des Institutions Supérieures de Contrôle de trois pays, par rotation, parmi les 16 pays<sup>74</sup> membres, pour 3 exercices successifs.

En 2021, Madagascar a été désigné membre dudit collège pour la première fois suite à la décision du Conseil lors de leur réunion tenue virtuellement les 12 et 13 mars 2021. Pour l'année 2021, deux Magistrats de la Cour des Comptes ont participé à cette mission.

Pour cette année 2022, il s'agit du deuxième mandat de l'ISC de Madagascar et trois Magistrats de la Cour ont participé aux travaux d'audit.

### 5.1.2. Objectifs de l'audit

L'audit annuel a pour objectifs de :

- ✓ Exprimer une opinion sur les états financiers établis conformément aux normes comptables internationales du secteur public (IPSAS<sup>75</sup>) ;
- ✓ Présenter toutes les constatations importantes concernant l'audit financier, l'audit de performance, l'audit des technologies de l'information et l'audit des marchés publics ;
- ✓ Faire rapport sur les constatations relatives aux cas de non-conformité avec la législation spécifique relatifs aux sujets sélectionnés, le cas échéant ;
- ✓ Signaler les déficiences du contrôle interne.

### 5.1.3. Méthodologie

Les audits ont été réalisés suivant les normes des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (Normes ISSAI<sup>76</sup>).

Les différentes phases d'audit tels la planification, la réalisation, la rédaction de rapport ainsi que le suivi des recommandations ont été ainsi effectués suivant les exigences desdites normes.

Les membres de l'équipe ont été répartis entre les quatre thèmes objet d'audit. Deux représentants de la Cour des Comptes se joignent à l'équipe de l'audit financier et une à l'audit de performance.

Compte tenu des restrictions sanitaires et limitation de déplacement suite à la COVID 19, la plupart des réunions et des entrevues ont été tenues virtuellement. Toutefois, cela n'a pas empêché l'équipe d'audit à atteindre les objectifs.

Les chefs des ISC de trois pays, y compris le Président de la Cour des Comptes pour Madagascar, ont validé les travaux d'audit et ont présenté le rapport y afférent à la SADC. Ledit rapport a fait l'objet d'une présentation au comité d'audit de la SADC ainsi qu'au Conseil des Ministres de ce dernier.

<sup>73</sup> Declaration and treaty of SADC 1992

<sup>74</sup> 16 pays de la SADC : Angola, Botswana, Comoros, Democratic Republic of Congo, Eswatini, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Seychelles, South Africa, United Republic Tanzania, Zambia and Zimbabwe

<sup>75</sup> IPSAS: International Public Sector Accounting Standards

<sup>76</sup> ISSAI : International Standards of Supreme Audit institutions

#### 5.1.4. Résultats de l'audit

A l'issue de l'audit, le collège des auditeurs (Board of Auditors) a pu formuler des opinions sur les états financiers de la SADC et ceux de ses antennes, entre autres les deux Centres (Regional Peacekeeping Training Centre ou RPTC et SADC Plant Genetic Resource Centre, ou SPGRC), arrêtés au 31 mars 2021 pour l'exercice 2021 et au 31 mars 2022 pour celui de 2022.

Par rapport à l'audit de performance, pour l'année 2021, l'objectif était d'évaluer l'efficacité des stratégies mises en place par le Secrétariat de la SADC dans le cadre de gestion des risques de catastrophes (Disaster risk management). En 2022, l'audit a porté sur la COVID 19, notamment l'efficacité des stratégies mises en place par le Secrétariat de la SADC à cet effet. Des recommandations ont été ainsi émises par l'équipe pour atténuer les risques et améliorer les situations.

### 5.2. FORMATION ET SENSIBILISATION DES AUTORITES LOCALES POUR LA BONNE GOUVERNANCE

#### 5.2.1. Sensibilisation et formation des responsables de la Commune Rurale d'Ikalalao

Le 21 et 22 juillet 2022, le Tribunal Financier de Fianarantsoa a effectué une mission de sensibilisation et de formation au niveau de la Commune rurale d'Ikalalao, District d'Ambohimahasoa, Région Haute Matsiatra.

Ont été présents durant ces séances :

- Le maire, les adjoints au maire, le président du conseil communal, les conseillers, le personnel de la Commune ;
- Le chef de poste de la gendarmerie ;
- Le chef CSB II ;
- Le chef Zap et les directeurs des EPP et des CEG ;
- Les chefs fokontany et leurs adjoints ;
- Les membres de l'Association «Soa Maray Dia».

La sensibilisation a notamment porté sur :

- Les attributions du Tribunal Financier ;
- La préparation et le vote du budget communal ;
- La gestion, l'exécution et le contrôle budgétaire des recettes et des dépenses ;
- La transparence de l'exécution budgétaire.

#### 5.2.2. Appui à l'amélioration de la gouvernance financière des communes

L'appui a été réalisé en partenariat avec la société civile, MSIS-TATAO dans le cadre du projet « Fampanandrosoana Ifarimbonana sy Anaty Mangarahara an'i Madagasikara », du 30 juin au 14 juillet 2022. Les communes ayant bénéficié de l'appui sont Ambohimahasina, Anjoma et Soaindrana. Les principaux bénéficiaires sont les maires, les adjoints au maire, les trésoriers communaux, les présidents du conseil communal et les conseillers communaux.

Les objectifs sont :

- l'amélioration de la transparence, la redevabilité et la participation au processus budgétaire au niveau des communes.

- le relevé des principaux problèmes budgétaires et l’octroi des recommandations correspondantes.

Parmi les principaux problèmes relevés, il est noté :

- l’absence de Maires élus et de Trésorier Communal régulièrement nommés dans certaines communes ;
- le défaut d’institution des différents acteurs budgétaires prévus par les textes en vigueur (Ordonnateur secondaire, Trésorier communal, Coordonnateur de programmes, Responsables de programmes, Gestionnaire d’activités, dépositaire comptable).

### 5.2.3. Sensibilisation sur la gestion des ressources propres des CTD au niveau des Régions Betsiboka et Sofia

Dans le but d’appuyer les collectivités à optimiser l’exploitation des recettes propres, le Tribunal financier de Mahajanga a effectué une mission de sensibilisation dans les collectivités issues des régions Betsiboka et Sofia sous le thème de « *Assistance sur la gestion des ressources propres des Collectivités Territoriales Décentralisées.* »

La sensibilisation a notamment porté sur :

- Les recettes propres cibles (ristournes sur la collecte des produits locaux, recettes issues produits minières, recettes des marchés de bovidés...)
- La production des comptes de gestion depuis l’année 2018
- les opérations d’encaissement et de versement dans un journal formel ;
- la nécessité de contrôle régulier effectué par le Maire des documents comptables du Trésorier communal, contrôle inopiné sur le marché afin d’identifier les faux tickets.

### 5.2.4. Campagne de sensibilisation des responsables communaux suite à l’institution au niveau des communes rurales de 2<sup>ème</sup> catégorie des Trésoriers communaux

Courant 2021, le Tribunal financier de Toamasina a organisé, en collaboration avec les représentants de l’Etat<sup>77</sup> et le Trésor<sup>78</sup>, des rencontres d’échange avec les responsables communaux (Maires, Présidents de Conseils, Trésoriers communaux) issus des Districts dans la Région Alaotra Mangoro dont Andilamena, Amparafaravola et Ambatondrazaka et dans la Région Analanjirofo, District Vavatenina.

En tout, 62 communes ont pris part à l’événement, réparties sur ces quatre Districts.

L’objectif de ces échanges était de sensibiliser les responsables locaux de la nouvelle organisation comptable des communes rurales de 2<sup>ème</sup> catégorie, notamment l’institution des Trésoriers communaux, pour que chacun soit conscient des responsabilités qui en découlent.

Par la même occasion, l’équipe du Tribunal a partagé aux participants les attributions de la juridiction en matière de jugement de comptes des communes et les points de contrôle dont les trésoriers communaux doivent veiller scrupuleusement pour éviter les sanctions.

<sup>77</sup> Préfet d’Ambatondrazaka et Chefs de Districts (Andilamena, Amparafaravola, Vavatenina)

<sup>78</sup> Trésorier Général d’Ambatondrazaka et Percepteurs principaux (Andilamena, Amparafaravola, Vavatenina)

### 5.2.5. Formation sur la production des comptes des Communes rurales de deuxième catégorie

Toujours dans le but d’instaurer la bonne gouvernance locale et de solliciter la production de comptes des Communes rurales de deuxième catégorie auprès du Tribunal de Toliara, l’équipe du Commissariat Financier de Toliara a depuis 2020 pris l’initiative d’encadrer les Trésoriers Communaux nouvellement nommés. Une telle mesure a été également adoptée afin d’accompagner les autorités locales et améliorer la qualité des comptes produits.

Pour l’année 2022, des élus locaux auprès de 30 Communes implantées dans les districts de Toliara II Et de Betioky ont bénéficié de cette formation portant notamment sur :

- Les principes de finances publiques et les acteurs budgétaires
- La Préparation du Budget de Programme et du document de performance
- La Confection et adoption des budgets (primitif, additionnel, rectificatif) et du Compte administratif
- La comptabilité publique, le PCOP 2006 et la comptabilité matière
- Les dispositions relatives à la Trésorerie Communale
- Organisation comptable de la Commune rurale de 2ème catégorie
- Notion sur les différents documents comptables : Pièces justificatives de recettes et dépenses
- Enregistrement dans les livres comptables
- Confection de Grand Livre et de fascicule compte de gestion
- Relation entre le TF, l’Ordonnateur et le Trésorier Communal

### 5.2.6. Suivi des formations des trésoriers communaux

En 2022, après 2 années d’accompagnement des Trésoriers Communaux, le Commissariat Financier de Toliara se voit assigner d’une nouvelle mission qui consiste à réaliser le contrôle des acquis de ces derniers.

L’objectif principal est d’apporter des améliorations concrètes sur la gestion des Communes rurales de deuxième catégorie et des comptes produits auprès du Tribunal Financier.

Le suivi a porté essentiellement sur :

- La production de documents budgétaires : Budget Primitif, Budget Rectificatif, Compte administratif
- La production de Pièces Justificatives
- Le recouvrement et la comptabilisation de recette
- La procédure de paiement de dépenses
- Le respect des textes en matière d’indemnités et de cotisation sociale CNAPS

### 5.2.7. Sensibilisation dans le cadre du Projet Mionjo

Le Projet MIONJO (« se lever » dans le dialecte du Sud de Madagascar), financé par la Banque Mondiale et qui couvre trois régions dont Atsimo Andrefana, Androy et Anosy apporte un soutien aux moyens de subsistance résilients dans le sud de Madagascar. Il permet l’accès aux infrastructures de base et aux moyens de subsistance et le renforcement de la gouvernance locale, en mettant l’accent sur les jeunes et les femmes.

A la phase du lancement de ce Projet, l’équipe du Projet MIONJO a sollicité l’assistance technique du Tribunal Financier de Toliara pour l’accompagner dans la sensibilisation des Communes bénéficiaires sur la bonne gouvernance locale notamment sur la transparence de la gestion. Mais également, cette mission d’information a permis au Commissariat Financier de Toliara de sensibiliser les Communes bénéficiaires sur leur obligation de production de compte.

Elle s’est déroulée du 22 au 28 mars 2022, avec comme objectifs:





- faire connaître les rôles et attributions du Tribunal financier et sa relation avec les acteurs budgétaires ;
- sensibiliser chaque Commune sur son obligation de produire les comptes de gestion ;
- conscientiser les acteurs budgétaires sur leurs rôles respectifs dans la gestion financière et budgétaire de la Commune ;
- soutenir l'équipe du Projet MIONJO dans la thématique « la transparence et la bonne gouvernance ».

Les bénéficiaires de cette mission d'assistance sont : la Région Androy et Anosy, la Commune Urbaine d'Ambovombe et de Taolagnaro ainsi que 22 Communes rurales de deuxième catégorie.

#### **5.2.8. Sensibilisation dans le cadre du projet FIA2M**

Du 21 au 22 juillet, le Commissariat Financier de Toiliara a été sollicité par MSIS TATAO pour l'accompagner dans la sélection des jeunes universitaires qui représenteront la Province de Toiliara dans le cadre d'un concours de débat budgétaire interuniversitaire portant sur le thème : « gestion des fonds et des affaires locaux ». Après la mission de sélection, un encadrement des meilleurs candidats a été réalisé pour mieux les accompagner. Cette initiative vise notamment de sensibiliser les jeunes universitaires sur les enjeux locaux en matière budgétaire et de les familiariser dans le domaine des Finances Publiques.

---

Telles sont les observations de la Juridiction Financière relevées dans l'exercice de sa mission de contrôle effectuée au cours de l'année 2022, ainsi que les recommandations y afférentes.



## DELIBERE

-Vu le Rapport n° 15/22- RI/RP du 27 Octobre 2022 sur le Rapport Public 2022 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 Solohanitriaina, Madame RAMANANDRAIBE Haja, Conseiller, Madame RAKOTONDRAJAO Onisoa, Conseiller, et Madame RAMIANDRISOA Lalaina Domoïna, Conseiller,

- Vu les Conclusions n°29/2022 du 28 Octobre 2022 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 RASAMOEL Jean-Jacques, Commissaire du Trésor Public et Madame RAKOTOMALALA Mbolanoronambinina Nathalie, Substitut Général ;

Le présent Rapport a été arrêté après délibération de la Cour des Comptes, en formation toutes chambres réunies, en son audience du vingt-huit octobre deux mil vingt deux;

Conformément à l'Ordonnance n°61/22-FJ du 27 Octobre 2022 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 :**

- Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre, membre,
- Monsieur RADO Milijaona, Président de Chambre, membre,
- Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre p.i, membre,
- Monsieur ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Président de Chambre p.i, membre
- Madame RAZANAMPARANY Domoïna Raymonde Patricia, Conseiller, membre,
- Madame RAKOTOALISON Bernardine, Conseiller, membre,
- Madame RAHARISOA FARANIAINA Tantely Patricia, Conseiller, membre,
- Monsieur SAMIMAMY Aina, Conseiller, membre,
- Monsieur RASAMISON Anriambelonirina Veloharison Niavo, Conseiller, membre
- Monsieur RANDRIANARISON Harifidy Hasina, Conseiller, membre,
- Madame RAMANANTSOA Misa, Conseiller, membre,
- Madame RAKOTOARISOA Soahary, Conseiller, Conseiller membre,
- Monsieur RAFIDIMANANTSOA Herizo Stephan, membre,
- Madame RAOTOSON Dinamalala Felana, Conseiller, membre,

Assistés de Maître RAHARINORO Angelina, Greffier en Chef, Greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

PO. LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER EN CHEF

SUIVENT LES SIGNATURES

Pour expédition certifiée conforme à l'Original toujours conservé au Greffe Central de la Cour.

Fait à Antananarivo, le

08 NOV 2022

LE GREFFIER EN CHEF

RAHARINORO Angelina





## LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
ACCTDP	Agent Comptable Central du Trésor et de la Dette Publique
ADEMA	Aéroports de Madagascar
ADER	Agence de Développement de l'Electrification Rurale
AEP	Adduction d'Eau Potable
AFD	Agence Française pour le Développement
AN	Assemblée Nationale
ANDEA	Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement
ARELEC	Autorité de Régulation de l'Electricité
ARTEC	Autorité de Régulation des Technologies de Communications
BA	Budgets Annexes
BAD	Banque Africaine de Développement
BCSE	Bordereau des Crédits sans Emploi
BFM	Banky Foiben'i Madagasikara
BGE	Budget Général de l'Etat
BNGRC	Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes
BTA	Bon de Trésor par Adjudication
CEPP	Commission de l'Evaluation des Politiques Publiques
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CNEA	Comité National de l'Eau et de l'Assainissement
CPR	Caisse de Prévoyance et de Retraite
CPT	Comptes Particuliers du Trésor
CRCM	Caisse des Retraites Civiles et Militaires
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DD	Droit de Douane
EPA	Établissement Public Administratif
EPIC	Etablissement Public Industriel et Commercial
DTI	Droits et Taxes à l'Importation
EPN	Etablissement Public National
IDI	INTOSAI Development Initiative
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPVI	Impôt sur les Plus-Values Immobilières
IR	Impôts sur les Revenus
IRCM	Impôts sur les Revenus des Capitaux Mobiliers
IRSA	Impôts sur les Revenus Salariaux et Assimilés
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy
LFI	Loi de Finances Initiale
LFR	Loi de Finances Rectificative
LOCS	Loi Organique sur la Cour Suprême
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finances
LR	Loi de Règlement
MECIE	Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement
OCDP	Opérations en Capital de la Dette Publique
ODD	Objectif de Développement Durable
OG	Objectif Global
OS	Objectif Spécifique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
PCOP	Plan Comptable des Opérations Publiques
PGA	Paierie Générale d'Antananarivo
PGE	Politique Générale de l'Etat

PIAA	Programme Intégré d'Assainissement d'Antananarivo
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PLR	Projet de Loi de Règlement
PNAEPA	Programme National d'Accès à l'Eau Potable et l'Assainissement
PRM	Président de la République de Madagascar
PRODUIR	Projet de Développement Urbain Intégré et de Résilience du Grand Antananarivo
PSNA	Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement
PTT	Postes et Télécommunications
PTNT	Postes, Télécommunications et Nouvelles Technologies
PUDI	Plan d'Urbanisme Directeur de l'Agglomération
RAP	Rapport Annuel de Performance
RCIA	Redevance pour le Contrôle des Installations d'Assainissement
REU	Redevance sur les Eaux Usées
RGA	Recette Générale d'Antananarivo
RGCEBOP	Règlement Général sur la Comptabilité d'Exécution des Budgets des Organismes Publics
ROM	Redevance sur les Ordures Ménagères
SAMVA	Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo
SDMT	Stratégie de la Dette à Moyen Terme
SIIGFP	Système d'Information Intégré de la Gestion des Finances Publiques
SMA	Société Municipale d'Antananarivo
SNEAH	Stratégie Nationale de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène
SWA	Sanitation and Water for All
WASH	Water, Sanitation and Hygiène
WSSCC	Water Supply and Sanitation Collaborative Council
WSUP	Water and Sanitation for the Urban Poor

# LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Différences sur les informations inscrites dans les cartes d'orpailleurs .....	6
Tableau 2: <i>Statistique des orpailleurs formels et informels approximatifs</i> .....	7
Tableau 3 : <i>Statistique des collecteurs enregistrés formellement et des collecteurs approximatifs</i> .....	15
Tableau 4 : <i>Manque à gagner en matière de droit de cartes de collecteurs pour l'année 2021</i> .....	16
Tableau 5 : <i>Montants de l'IS payés par des opérateurs en or auprès du centre fiscal de Maevatanàna</i> .....	19
Tableau 6 : <i>Nombre de collecteurs payant l'impôt synthétique</i> .....	19
Tableau 7 : <i>Nombre approximatif des collecteurs ne payant pas l'impôt synthétique</i> .....	20
Tableau 8 : <i>Estimation annuelle d'IS perçus par le centre fiscal et parts des Communes (50% sur les 95% du montant d'IS perçu) en 2018 et 2019</i> .....	21
Tableau 9 : <i>Estimation annuelle d'IS perçus par le centre fiscal et parts des Communes (50% sur les 95% du montant d'IS perçu) en 2020 et 2021</i> .....	21
Tableau 10 : <i>Part d'IS des Communes suivant le montant collecté par le centre fiscal (50% sur les 95% du montant collecté)</i> .....	21
Tableau 11 : <i>Manque à gagner des Communes en matière d'IS payé par les collecteurs en 2018 et 2019</i> .....	22
Tableau 12 : <i>Manque à gagner des Communes en matière d'IS payé par les collecteurs en 2020 et 2021</i> .....	22
Tableau 13 : <i>Comparaison des réalisations en matière de collecte de ristournes par rapport aux prévisions</i> .....	23
Tableau 14 : <i>Estimation des parts potentiels des Communes en matière de ristournes en 2020</i> .....	24
Tableau 15 : <i>Comparaison des ristournes collectées réellement et ristournes potentielles en 2020 pour la Commune urbaine de Maevatanàna I</i> .....	25
Tableau 16 : <i>Montant des ristournes transférées aux Communes de 2019 à 2021</i> .....	26
Tableau 17 : <i>Estimation des ristournes potentielles revenant à la Commune de Beanana</i> .....	29
Tableau 18 : <i>Comparaison des quantités d'or exportées au niveau national de 2018 à 2021</i> .....	30
Tableau 19 : <i>Comparaison des quantités d'or exportées au niveau de 04 Communes du District de Maevatanàna de 2019 à 2020</i> .....	30
Tableau 20 : <i>Statistiques d'affaires de trafics illicites d'or interceptés par la Douane Malagasy de 2018 à 2021</i> 32	32
Tableau 21 : <i>Hypothèse de calcul des ristournes non perçues pour la Commune d'Antanimbaray</i> .....	33
Tableau 22 : <i>Projets non achevés de la Commune rurale de Vohitranivona</i> .....	43
Tableau 23- Mots clés liés à l'hygiène et à l'assainissement .....	57
Tableau 24- Retard de Production du PLR .....	73
Tableau 25-Suivi des recommandations sur le PLR .....	74
Tableau 26-Situation des recettes budgétaires 2019 .....	77
Tableau 27- Dépenses pour les missions vecteurs de croissance.....	80
Tableau 28-Récapitulation de la situation de la performance et de la situation budgétaire pour 2016 à 2019 ...	82
Tableau 29- Programme «-développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales	85
Tableau 30- Développement des infrastructures routières .....	86
Tableau 31- Programme -Agriculture .....	88
Tableau 32- Programme « Education fondamentale de 9 ans ».....	89
Tableau 33- Résultats des opérations des CPT du 2016 à 2019 .....	90
Tableau 34- Opérations des Comptes Particuliers de Trésor 2019 .....	91
Tableau 35- Liste des avis de la Cour des Comptes .....	95
Tableau 36- Projet de Budget primitif de l'exercice 2022 de la Commune Urbaine de Manjakandriana .....	100
Tableau 37-Incohérence des informations budgétaires relatives au Programme 901.....	102
Tableau 38- Historique des délégations de la gestion du Bac FIAVOTA .....	108
Tableau 39-Budget prévisionnel de l'exploitation du Bac FIAVOTA pour les années 2022-2023-2024 .....	117
Tableau 40- Nombre de mois de retard des subventions.....	120
Tableau 41- Confrontation du montant de certaines dépenses passées par achat direct au seuil.....	136
Tableau 42-Dépenses réalisées ne faisant pas l'objet de consultation par voie d'affichage .....	148
Tableau 43- Dépenses réalisées enregistrées en balance sans pièces justificatives à l'appui .....	152
Tableau 44- Dépenses réalisées demeurant insuffisamment ou non justifiées .....	153



Tableau 45- Dépenses de location d'engins payées malgré l'insuffisance des pièces justificatives .....154

## LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Extrait du registre de production de la Commune de Beanana, année 2021.....	13
Figure 2 : Modèle de registre des productions du collecteur suivant l'arrêté n°1454/2016 du 20 janvier 2016..	15
Figure 3 : Sites aurifères des Communes d'Andriba et d'Antanimbary .....	27
Figure 4- Sites aurifères des Communes d'Antsiafabositra et de Beanana .....	28
Figure 5- Arbre à problèmes .....	52
Figure 6- Réalisations globales des recettes budgétaires .....	78
Figure 7- Encours de la dette extérieure 2017-2019 .....	94



# ANNEXES





## ANNEXE . 2

### *Réponses de l'ANOR suivant mail du 17 octobre 2022°*



#### AGENCE NATIONALE DE LA FILIERE OR

A L'ATTENTION DE LA COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT PROVISOIRE N° 03/22-ADM/AUDIT/ROP/OR DU 20 SEPTEMBRE 2022

1. SUR LA MISE A DISPOSITION DES CARTES D'ORPAILLAGE PAR L'ANOR – Page 12

*... Or selon les Communes, en raison de l'insuffisance, de l'absence, du retard de l'édition ou livraison des cartes d'orpailleurs par l'ANOR, elles ont recours au service de l'OPCI pour produire lesdites cartes et même bien avant l'installation de l'antenne locale ANOR Maevatanàna, le 14 juin 2021, en vue de faciliter les activités de suivi et de sensibilisation des orpailleurs dont la livraison des cartes d'orpailleurs. Cette situation représente une défaillance dans le système de gestion et de suivi des cartes d'orpailleurs notamment dans le recensement des orpailleurs. En effet, certaines données risquent d'échapper à l'ANOR, structure chargée de produire les cartes et de publier des statistiques relatives à la filière or, notamment les statistiques sur les cartes vendues et incidemment sur les orpailleurs titulaires desdites cartes.*

#### AVIS DE L'ANOR :

La mise à disposition des cartes au profit des Communes aurifères requiert des préalables incontournables dont notamment l'état des lieux, la réalisation des actions de sensibilisation, un recensement même superficiel, et par-dessus tout, la volonté manifeste de la commune à formaliser les orpailleurs de sa circonscription.

Par ailleurs, l'ANOR doit toujours veiller à ce que les cartes distribuées soient utilisées à bon escient. L'expérience démontre jusqu'ici que seulement 10 à 20 % des cartes remises aux communes sont effectivement octroyées aux orpailleurs.

Un autre point à soulever est que le coût de l'édition des cartes d'orpillage n'est pas moindre et que cela demande à ce que les communes s'impliquent fermement pour générer des recettes de par la gestion des activités aurifères de leurs circonscription. Car il faut noter que l'ANOR n'est pas bénéficiaire de part des recettes des droits d'orpillage lesquelles reviennent intégralement aux Communes.

## 2. SUR LA RIGUEUR OU NON DE L'ANOR ET DES COMMUNES – Page 14

*Au-delà de ces problèmes, la Cour a relevé une part de négligence aussi bien du côté des Communes que du côté de l'agence de l'or dans la tenue et gestion des registres ou listes d'orpailleurs. En effet, d'une part, les Communes ne sont pas motivées dans cette démarche administrative. D'autre part, une certaine passivité de l'agence est constatée du fait de ses ressources réduites<sup>12</sup> et du fait qu'elle n'effectue pas les diligences nécessaires pour avoir les données collectées auprès des Communes mais se cantonne à la livraison des documents et à l'attente de leur retour. D'ailleurs, l'ANOR dénonce, à cet effet, l'absence de moyen coercitif dans les textes face aux Communes qui n'exécutent pas leurs obligations. Enfin, l'absence de communication par l'ANOR des registres ou listes des orpailleurs à la DIR démontre aussi le manque de rigueur de l'agence.*

### AVIS DE L'ANOR :

- Nous proposons la reformulation suivante :

« Au-delà de ces problèmes, la Cour a relevé quelques défaillances aussi bien du côté des Communes que du côté de l'Agence de l'or dans la tenue et la gestion des registres ou listes d'orpailleurs.

En effet, d'une part, les Communes ne sont pas motivées dans cette démarche administrative. D'autre part, les actions de l'Agence sont freinées du fait de ses ressources réduites et du fait qu'elle est à cet effet, limitée dans les opérations de collecte de données. A noter à cet égard que jusqu'ici la Loi a prévu des dispositifs de suivi administratifs et non des collectes physiques par l'ANOR.

Sur ce point, l'ANOR évoque que si une grande part de la mission de formalisation des orpailleurs est attribuée aux Communes, l'ANOR n'a cependant pas un lien hiérarchique avec celles-ci pour les y contraindre.

Enfin, il est à soulever également que la non-communication par l'ANOR des registres ou listes des orpailleurs aux DIR peut causer une faille dans la traçabilité des acteurs.

- SUR LA DERNIERE PHRASE DANS L'ENCADRE :

Il faut remarquer que les Registres et listes des orpailleurs que l'ANOR est censée communiquer aux DIR sont ceux qui proviennent des Communes.

Le défaut de communication est dès lors depuis la base et non au niveau de l'ANOR. Et encore une fois, il est à souligner que l'ANOR, même en travaillant étroitement avec les Communes, n'est pas à même des les contraindre.

D'où la recommandation que nous proposons : Intensifier la déconcentration de l'ANOR pour une gestion de proximité plus efficiente.

## 3. SUR LE TABLEAU 20 : COMPARAISON DES QUANTITES D'OR EXPORTÉES

- ⇒ Rectification : Les 1003 kg d'or de 2021 représentent la totalité de l'achat effectué par la BFM et non des exportations.

### ANNEXE . 3

## Réponses de la Direction Générale des mines en date du 14 octobre 2022

MINISTÈRE DES MINES ET DES  
RESSOURCES STRATÉGIQUES  
-----  
SECRETARIAT GÉNÉRAL  
-----  
DIRECTION GÉNÉRALE DES MINES  
-----  
N° 167-2022/MMRS/SG/DGM

Antananarivo le, **14 OCT 2022**  
Le Directeur Général des Mines  
à  
Madame le Président de la Cour des Comptes  
p.i

**Objet :** Notification du rapport provisoire N°03/22-ADM/AUDIT/ROP/OR du 20/09/2022 sur le suivi des activités d'orpaillage dans les phases de production et de commercialisation, cas de six communes de la Région Betsiboka, Gestions : 2018 à 2021

Madame,

Pour faire suite à votre correspondance du 26 Septembre 2022, sous la référence N°64 /22-CS/CC/NOTIF, nous avons l'honneur de vous adresser en annexe, notre proposition de réponse selon le rapport provisoire cité en objet.

Veuillez agréer, Madame, l'assurance de nos sincères collaborations.

Le Directeur Général des Mines

Commentaires, observations et remarques de la Direction Générale des Mines sur le rapport provisoire N°03/22-ADM/AUDIT/ROP/OR du 20/09/2022		
Section	Page	Commentaires/Observations/Remarques
Synthèse	Recommandation n°1	Les zones aurifères peuvent toucher les gisements primaires (non alluvionnaires), et ces gisements contiennent aussi d'autres substances. Ainsi, la définition d'un couloir d'exploitation artisanal à l'intérieur des périmètres miniers est déjà envisagée dans le projet de nouveau Code minier. Toutefois, la gestion de ces couloirs se fera de manière conjointe entre les Communes et le Ministère chargé des Mines qui sera représenté par le Bureau d'Administration Minière (BAM)
	Recommandation n°3	D'après les expériences, les mesures administratives et les sanctions ne sont pas les meilleures options car ces activités d'orpaillage sont liées à la pauvreté de la population rurale. Il serait recommandé l'éducation et la sensibilisation des citoyens. De toute manière, chaque mesure nécessite que l'Administration minière soit dotée des moyens nécessaires en termes de ressources humaines qualifiées, des moyens matériels et financiers.
	Recommandation n°7 - Page7 et page 8	L'Arrêté interministériel N°21895/2007 du 20 décembre 2007 fixant les modalités de recouvrement des redevance et ristourne minières prévoit le recouvrement des redevances et ristourne minières relatives aux produits miniers issus des permis PRE et de l'orpaillage au niveau des Communes de production. Cet Arrêté est en vigueur, et le Ministère chargé des mines a effectué des séries de sensibilisation dans les Communes concernant l'application de ce texte. Toutefois, des contraintes d'ordre technique et sécuritaire ont empêché l'application de ce texte. Ainsi, l'Arrêté interministériel 14421/2008 du 03 juillet 2008 fixant les modalités de recouvrement à titre transitoire des redevances et ristourne sur les substances minières destinées à l'exportation a été adopté afin que tous les produits miniers destinés à l'exportation puissent faire l'objet de paiement de redevances et ristourne minières.
	Recommandation N°11	Les opérations d'exportations illicites de pierres précieuses et de l'or sont très souvent constatées au niveau des frontières et dans les zones sous douane. Jusqu'à présent, la Police minière n'est pas autorisée à agir dans ces zones à cause d'autres réglementations en vigueur. Il est plutôt recommandé de responsabiliser les agents responsables de la sécurisation des frontières et les agents de la douane qui sont présent dans ces zones. Il est aussi recommandé de renforcer les dispositifs de sécurité et de contrôle dans tous les aéroports surtout depuis l'ouverture des vols internationaux dans les aéroports régionaux de Nosy Be, Majunga, Fort Dauphin et Tuléar.
Présentation générale des activités d'orpaillage	Page 6	Définition de l'orpaillage à rectifier conformément à l'Article 2 du Code Minier : « Orpaillage : l'exploitation des gîtes alluvionnaires d'or par des techniques artisanales, à l'exclusion des travaux souterrains »
Circuit administratif des activités d'orpaillage	Page 7 - figure2	Les titulaires de permis n'exercent généralement pas de l'activité d'orpaillage

## ANNEXE . 4

### Situation des ristournes minières versées par Ambatovy par collectivité et pourcentage affecté en investissement (en Ariary)

EXERCICES	2018	2019	2020	Montant perçu (2018-2019-2020)	Montant utilisé en réalisations de projets d'investissement	Pourcentage utilisé en investissement
Région Alaotra Mangoro	10 890 485 873,00	2 472 308 181,00	2 206 448 036,00	15 569 242 090,00	1 499 552 598,76	9,63%
Région Atsinanana	7 092 779 823,00	1 610 170 361,00	1 437 020 376,00	10 139 970 560,00	4 361 923 683,64	43,02%
Commune Ambohibary	11 565 117 217,00	2 625 459 896,00	2 096 572 174,00	16 287 149 287,00	8 885 982 658,73	54,56%
Commune Andasibe	8 166 920 283,00	1 854 016 808,00	1 480 533 013,00	11 501 470 104,00	5 972 822 910,60	51,93%
Commune Amboditandroho	4 142 206 135,00	940 344 648,00	750 916 222,00	5 833 467 005,00	4 591 693 856,17	78,71%
Commune Toamasina Suburbaine	4 001 770 663,00	908 463 631,00	725 457 499,00	5 635 691 793,00	2 600 183 065,57	46,14%
Commune Vohitranivona	445 210 326,00	101 069 607,00	80 709 565,00	626 989 498,00	422 890 089,00	67,45%
<b>TOTAL</b>	<b>46 304 490 320,00</b>	<b>10 511 833 132,00</b>	<b>8 777 656 885,00</b>	<b>65 593 980 337,00</b>	<b>28 335 048 862,47</b>	<b>43,20%</b>

*Sources : Trésorerie Générale de Toamasina et calcul par la Cour*





## LISTE DES MAGISTRATS EN ACTIVITE AU SEIN DES JURIDICTIONS FINANCIERES

ANNEE 2022

### 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
RADO Milijaona	PRESIDENT DE CHAMBRE
RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia	PRESIDENT DE CHAMBRE
ANDRIANANDRASANA Ratsihosena	PRESIDENT DE CHAMBRE
EMILISOA Lalaniaina Caroline	PRESIDENT DE CHAMBRE
RALAIMAROLAHY Haja	PRESIDENT DE CHAMBRE
RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir	CONSEILLER
ANDRIANAMAROTSARA Nirina Solohanitriniaina	CONSEILLER
RAZANAMPARANY Domoina Patricia Raymonde	CONSEILLER
RAKOTOALISON SOLOMAMPIONONA Bernardine	CONSEILLER
RANDRIANASOLO RANDRASANA Ange Sandro	CONSEILLER
RANALISON Domohina Anja Tiana	CONSEILLER
BOTOVOLANJARA Reagan	CONSEILLER
RAHARISOA FARANIAINA Tantely Patricia	CONSEILLER
ANDRIANARIVONY Ravo Alfred	CONSEILLER
SAMIMAMY Aina	CONSEILLER
RAMANANDRAIBE Haja	CONSEILLER
RASAMISON ANDRIAMBELONIRINA Veloharison Niavo	CONSEILLER
RASOLOFONARIVO Rija	CONSEILLER
RAKOTONDRAJAO Onisoa	CONSEILLER
RAMANANTSOA Misa	CONSEILLER
RANDRIANARISON Harifidy Hasina	CONSEILLER
RAMANALINARIVO Andriantiana Michel	CONSEILLER
RAKOTOARISOA Soahary	CONSEILLER
HARIMALALA RALAIMAMOA Henintsoa Sy Fitahiana	CONSEILLER
RAMIANDRISOA Lalaina Domoina	CONSEILLER
RAOTOSON Dinamalala Felana	CONSEILLER
RAFIDIMANANTSOA Herizo Stephan	CONSEILLER
RANAIVOARIVELO BAKO Mavoharilala	CONSEILLER
RAJAONARIVONY Hery Mamy	AUDITEUR
NARINDRANANAHARY Dinaharinala	AUDITEUR
ANTENAINA Olivier	AUDITEUR
ANDRIANTOMPONIERA Miasa Lazamanantsoa	AUDITEUR
ZITANA Kassam	AUDITEUR
RAOELISON Mavo Ramesy	AUDITEUR
RANAIVOSOA Lalaina Bertille	AUDITEUR

RAJONHSON Adolphe	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
RAHERIMANANA Romain	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
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

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>II</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>TITRE I. AUDIT DU SECTEUR EXTRACTIF</b> .....	<b>2</b>
<b>1.1. ACTIVITES D’ORPAILLAGE DANS LES PHASES DE PRODUCTION ET DE COMMERCIALISATION : UN SUIVI INSUFFISANT - Cas de six Communes de la région de Betsiboka. Gestions : 2018 à 2021</b> .....	<b>3</b>
<b>1.1.1. SUIVI DES ACTIVITES DE PRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
1.1.1.1. Insuffisances dans le suivi des autorisations d’orpaillage.....	3
1.1.1.2. Non délimitation des couloirs d’orpaillage « lalam-bolamena » .....	9
1.1.1.3. Insuffisances de suivi de la production des orpailleurs par les Communes.....	11
<b>1.1.2. SUIVI DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AURIFERES</b> .....	<b>14</b>
1.1.2.1. Défaut de suivi de la production des collecteurs par les Communes .....	14
1.1.2.2. Insuffisance de suivi des activités de commercialisation d’or par l’ANOR .....	17
1.1.2.3. Manque à gagner en matière d’Impôt Synthétique revenant aux Communes .....	18
1.1.2.4. Non-effectivité de la collecte des ristournes issues de la commercialisation d’or .....	23
<b>1.1.3. OBSERVATIONS GENERALES SUR LA REGLEMENTATION</b> .....	<b>34</b>
1.1.3.1. Incohérence des textes sur le taux de répartition des ristournes minières .....	34
1.1.3.2. Ambiguïté sur la catégorie de collecteur redevable .....	35
1.1.3.3. Dissemblance sur la périodicité de communication des listes d’orpailleurs à l’ANOR .....	35
1.1.3.4. Ambiguïté sur le responsable de la tenue des registres d’entrées et sorties des collecteurs .....	36
1.1.3.5. Incohérence du texte sur le caractère légal et permanent de la servitude d’orpaillage et le droit du titulaire de permis minier .....	36
1.1.3.6. Caractère non obligatoire de l’existence de comptoirs de l’or dans le circuit de commercialisation .....	36
<b>1.2. UTILISATION DES RISTOURNES MINIERES ISSUES DU PROJET AMBATOVY AU PROFIT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES A DES FINS DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET INCLUSIF : UNE PERFORMANCE INSUFFISANTE</b> .....	<b>38</b>
<b>1.2.1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION</b> .....	<b>38</b>
<b>1.2.2. SUR L’EXISTENCE D’UN PLAN LOCAL DE DEVELOPPEMENT SERVANT DE BASE D’ELABORATION DE BUDGET ET EMANANT D’UNE APPROCHE PARTICIPATIVE ET INCLUSIVE</b> .....	<b>39</b>
1.2.2.1. Absence de cadre de concertation réglementaire basé sur la Structure Locale de Concertation représentative et opérationnelle .....	39
1.2.2.2. Absence d’un Plan local de développement à jour.....	40
1.2.2.3. Non élaboration de budget basé sur le plan local de développement.....	40
<b>1.2.3. SUR L’UTILISATION DES RISTOURNES OBEISSANT AUX PRINCIPES DE PERFORMANCE DE GESTION</b> .....	<b>41</b>
1.2.3.1. Absence de critère de sélection inclusive des projets d’investissement .....	41
1.2.3.2. Défaut de synergie entre les collectivités .....	41
1.2.3.3. Travaux payés non réalisés .....	42
1.2.3.4. Travaux non exécutés pour rupture de contrat.....	43
<b>1.2.4. SUR LA MISE EN ŒUVRE DES MECANISMES DE SUIVI, D’EVALUATION DES IMPACTS ET DE COMMUNICATION</b> .....	<b>44</b>
1.2.4.1. Insuffisance de techniciens de suivi des travaux .....	44

1.2.4.2.	Non déploiement des techniciens de suivi .....	44
1.2.4.3.	Absence des conditions favorisant l'amélioration du bien-être des populations .....	45
1.2.4.4.	Communication incomplète sur l'utilisation des ristournes .....	47
1.2.4.5.	Absence de communication sur l'utilisation des ristournes .....	48

## **TITRE II. ASSISTANCE AUX POUVOIRS PUBLICS ..... 49**

<b>2.1.</b>	<b>EVALUATION DE LA POLITIQUE ET STRATEGIE NATIONALE D'ASSAINISSEMENT - PÉRIODE 2008-2015 : UNE POLITIQUE VOUEE A L'ECHEC.....</b>	<b>50</b>
<b>2.1.1.</b>	<b>CONTEXTE DE LA MISSION .....</b>	<b>50</b>
2.1.1.1.	L'assainissement à Madagascar .....	50
2.1.1.2.	Choix du thème.....	50
<b>2.1.2.</b>	<b>PRESENTATION DE LA POLITIQUE ET STRATEGIE NATIONALE D'ASSAINISSEMENT.....</b>	<b>51</b>
2.1.2.1.	Une politique d'origine ancienne.....	51
2.1.2.2.	Une politique visant à réduire la pauvreté .....	51
2.1.2.3.	Une politique avec des grandes orientations stratégiques :.....	52
a.	Clarification des responsabilités aux deux niveaux d'interventions : national et local.....	52
b.	Amélioration de la performance des services d'assainissement .....	53
c.	Efficacité et effectivité du recouvrement des coûts de financement du secteur .....	54
d.	Réalisation des études et des recherches afin d'argumenter les solutions innovantes appropriées .....	54
e.	Priorisation des actions de sensibilisation à l'hygiène pour influencer le comportement des usagers.....	55
f.	Renforcement des interventions relatives à la veille sanitaire et à la prévention .....	55
g.	Maitrise et contrôle de l'impact environnemental : .....	55
h.	Mise en place d'un comité interministériel de concertation .....	55
<b>2.1.3.</b>	<b>REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES.....</b>	<b>58</b>
2.1.3.1.	Pertinence .....	58
a.	Valorisation et utilisation des orientations et chartes internationales : .....	58
b.	Non pertinence de la PSNA par rapport aux priorités nationales .....	59
c.	Non-identification du besoin de la période concernée (2008) .....	59
2.1.3.2.	Cohérence interne .....	60
a.	Mauvaise articulation de l'intervention .....	60
b.	Ambiguïtés dans le partage des responsabilités .....	61
c.	Insuffisance d'implication des structures de proximité .....	62
d.	Absence de prévision budgétaire .....	62
e.	Maintien des modes de financement non performants des services d'assainissement.....	63
f.	Disposition inappropriée sur la « délégation à un organisme public » .....	63
g.	Discordance dans la maitrise d'ouvrage de l'assainissement .....	63
h.	Ambiguïté de la tutelle technique du service d'assainissement .....	64
2.1.3.3.	Cohérence externe.....	65
a.	Confusion de leadership dans l'élaboration de la PSNA .....	65
b.	Prévision et anticipation des risques de défaillances de la mise en œuvre de la politique .....	66
c.	Incohérence de la PSNA par rapport aux textes relatifs aux Collectivités Territoriales Décentralisées .....	66
d.	Plateforme de concertation opérationnelle.....	66
2.1.3.4.	Effectivité .....	67
a.	Insuffisance d'appropriation nationale .....	67
b.	Fracture en amont et en aval .....	68
c.	Sous-estimation du volet technique .....	69
d.	Instabilité institutionnelle avec changement de rattachement et de responsable .....	69
e.	Défaillance de la conception de la PSNA se répercutant sur sa mise en œuvre .....	70

<b>2.1.4.</b>	<b>CONCLUSIONS DE L’EVALUATION .....</b>	<b>70</b>
<b>2.2.</b>	<b>CONTROLE DE L’EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2019 : UN RETARD CHRONIQUE DE LA PRODUCTION DU PLR .....</b>	<b>72</b>
<b>2.2.1.</b>	<b>OBSERVATION D’ORDRE GENERAL.....</b>	<b>72</b>
2.2.1.1.	Détérioration du délai de production du PLR à la Cour des Comptes .....	72
2.2.1.2.	Suivi des recommandations .....	73
<b>2.2.2.</b>	<b>OPERATIONS BUDGETAIRES DU CADRE I.....</b>	<b>76</b>
2.2.2.1.	Sur la gestion des autorisations budgétaires.....	76
a.	Accroissement des modifications de crédits portant atteinte à l’autorisation parlementaire .....	76
b.	Des mouvements de crédits hors délai .....	76
2.2.2.2.	Sur les recettes budgétaires .....	76
a.	Une réalisation des recettes budgétaires en hausse relative dominée par les recettes fiscales.....	76
b.	Structure fiscale constante ou transition fiscale hésitante .....	78
c.	Non prise en charge de l’intégralité des recettes fiscales.....	78
2.2.2.3.	Sur les dépenses budgétaires .....	79
a.	Analyse par programme.....	79
b.	Analyse par grandes catégories de dépenses .....	80
2.2.2.4.	Performance .....	82
a.	Présentation générale de la performance 2019 .....	82
b.	Performance par programme .....	83
<b>2.2.3.</b>	<b>LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR.....</b>	<b>90</b>
2.2.3.1.	Amélioration du résultat général des Comptes Particuliers du Trésor .....	90
2.2.3.2.	Comptes de prêt déficitaires.....	91
2.2.3.3.	Comptes de participation excédentaires .....	91
2.2.3.4.	Comptes de commerce déficitaires .....	92
2.2.3.5.	Comptes d’affectation spéciale excédentaires .....	92
<b>2.2.4.</b>	<b>LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE .....</b>	<b>93</b>
2.2.4.1.	Un résultat excédentaire .....	93
2.2.4.2.	Des indicateurs d’endettement soutenable .....	93
2.2.4.3.	Dettes extérieures multilatérales privilégiées .....	93
<b>2.3.</b>	<b>AVIS AU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>95</b>
<b>2.3.1.</b>	<b>Sur l’avis relatif à la mise en place des fonds de concours-MICC .....</b>	<b>96</b>
<b>2.3.2.</b>	<b>Sur l’avis relatif au plan des comptes de l’ANALOGH .....</b>	<b>96</b>
<b>2.3.3.</b>	<b>Sur l’avis relatif au le paiement des travaux de peinture et de finition de l’Hôpital « Manara-penitra » de Morondava.....</b>	<b>96</b>
<b>2.3.4.</b>	<b>Sur l’avis relatif à l’application de la délibération n° 06/2010/MPRH/ASH du 13 avril 2010 du Conseil d’Administration de l’ASH .....</b>	<b>97</b>
<b>2.3.5.</b>	<b>Sur l’avis relatif au projet de décret portant règlementation des subventions allouées aux établissements scolaires publics d’enseignement général et au projet de décret portant réorganisation de la farimbon’Ezaka ho Fahombiazan’ny Fanabeazana eny Ifotony (FEFFI).....</b>	<b>98</b>
<b>2.4.</b>	<b>ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES DECENTRALISEES.....</b>	<b>99</b>

<b>2.4.1. Défaut d'adoption du Budget.....</b>	<b>99</b>
2.4.1.1. Cas de la Commune Urbaine de Manjakandriana - Gestion 2022 .....	99
a. Sur l'équilibre budgétaire.....	99
b. Sur les prévisions de recettes et de dépenses .....	100
c. Sur les recettes d'investissement.....	101
d. Sur les dépenses obligatoires.....	101
2.4.1.2. Cas de la Commune Rurale de Tsihombe, - gestion : 2022.....	102
2.4.1.3. Cas de la Commune Urbaine de Mahajanga.....	103
<b>2.4.2. Autres avis .....</b>	<b>103</b>
2.4.2.1. Sur la situation des subventions de l'état civil, de CSBII et de l'EPP octroyées par l'Etat à la Commune urbaine de Miandrivazo. ....	103
2.4.2.2. Sur l'encaissement du prix de vente de terrain du Faritany Toamasina dans le compte de dépôt et consignation .....	104
2.4.2.3. Sur le paiement du solde d'un agent de la Commune urbaine de Toamasina qui est à la fois Directeur d'un département ministériel, bénéficiaire d'un solde supporté par le Budget général.....	105
<b>TITRE III. CONTROLE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX POUR LA REDEVABILITE LOCALE .....</b>	<b>107</b>
<b>3.1. AUDIT DE LA GESTION DU BAC FIAVOTA PAR L'OPCI LIHEMIHA – TOLIARA.....</b>	<b>108</b>
<b>3.1.1. AUDIT DE CONFORMITE .....</b>	<b>108</b>
3.1.1.1. Absence de traçabilité des procédures de création de l'OPCI LIHEMIHA et d'admission de nouvelles Communes membres : .....	109
3.1.1.2. Défaillance de l'OPCI LIHEMIHA en matière de confection des documents budgétaires et ses actes subséquents .....	110
3.1.1.3. Non-respect des règles de gestion financière et d'organisation comptable répondant aux principes généraux de la comptabilité publique.....	111
3.1.1.4. Confusions dans la détermination de la nature de chaque délégation de service public .....	112
3.1.1.5. Manquement manifeste à l'obligation d'entretiens par les anciens concessionnaires durant les années 2014 à octobre 2017 .....	113
3.1.1.6. Carénage du Bac non réalisé avant l'exploitation par la Société SLT ROSO .....	114
3.1.1.7. Absence de traçabilité des éventuels paiements effectués par les exploitants du BAC de FIAVOTA.....	115
<b>3.1.2. AUDIT DE LA PERFORMANCE DE LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA GESTION DU BAC FIAVOTA</b>	<b>115</b>
3.1.2.1. Mauvaise performance de l'OPCI et de la Commission du Bac dans la gestion du Bac FIAVOTA .....	115
3.1.2.2. Déficits prévisionnels chroniques de l'exploitation du Bac FIAVOTA pour les années 2022-2023-2024 ....	116
<b>3.2. AUDIT DES SUBVENTIONS REÇUES PAR LA COMMUNE URBAINE DE MAHABO. ....</b>	<b>119</b>
<b>3.2.1. Non-respect de la règle d'affectation de la subvention.....</b>	<b>119</b>
<b>3.2.2. RETARD DE LA RECEPTION DES SUBVENTIONS PAR LA COMMUNE DE MAHABO .....</b>	<b>120</b>
<b>3.3. CONTROLE DES COMMANDES PUBLIQUES ET DE LA COMPTABILITE DES MATIERES DE LA COMMUNE URBAINE D'IMERINTSIATOSIKA .....</b>	<b>121</b>
<b>3.3.1. SUR LES COMMANDES PUBLIQUES .....</b>	<b>121</b>
3.3.1.1. Utilisation de procédures d'achat inappropriées .....	121
3.3.1.2. Procédure de choix des fournisseurs non conforme aux lois et règlements sur les marchés publics.....	122
3.3.1.3. Inexistence de procédures formalisées pour les commandes et les réceptions .....	124



<b>3.3.2. SUR LA GESTION DU PATRIMOINE .....</b>	<b>125</b>
3.3.2.1. Sur la comptabilité administrative : .....	125
a. Défaillance dans la gestion des fournitures et consommables .....	125
b. Mode d’enregistrement utilisé ne donnant pas une image fidèle de la situation des matériels.....	126
c. Absence de mécanisme de suivi sur l’efficacité de l’allocation des fournitures aux services utilisateurs .....	127
3.3.2.2. Sur la comptabilité des matières : .....	127
a. Défaut de nomination des différents acteurs concernant la comptabilité des matières .....	128
b. Défaut d’utilisation des documents comptables adéquats.....	128
c. Défaut d’application de la procédure de condamnation pour les matériels hors d’usage .....	129
<b>3.4. CONTROLE DES COMPTES ET DE L’EXECUTION DU BUDGET DE LA COMMUNE RURALE D’ARIVONIMAMO II</b>	<b>130</b>
<b>3.4.1. SUR LES COMMANDES PUBLIQUES .....</b>	<b>130</b>
3.4.1.1. Cumul de fonctions incompatibles par le Trésorier .....	130
3.4.1.2. Utilisation de procédures d’achat inadéquates .....	131
<b>3.4.2. SUR LA COMPTABILITE DES MATIERES .....</b>	<b>132</b>
3.4.2.1. Suivi inadapté des matériels en service : .....	132
3.4.2.2. Journal de comptabilité administrative non mis à jour régulièrement .....	132
3.4.2.3. Inexistence de local de stockage sécurisé.....	133
<b>3.5. CONTROLE DES ACHATS PUBLICS ET DE LA GESTION DU PATRIMOINE DE LA COMMUNE RURALE D’AMBATOMIRAHAVAVY .....</b>	<b>134</b>
<b>3.5.1. SUR LES COMMANDES PUBLIQUES .....</b>	<b>134</b>
3.5.1.1. Concernant les achats directs .....	134
a. Violation des seuils maximums prévus par les textes .....	135
b. Défaut de sincérité des inscriptions budgétaires en raison de l’absence d’évaluation fiable des besoins.....	137
c. Défaut d’utilisation d’un bon de commande règlementaire.....	137
d. Risque d’achat auprès de fournisseurs en situation irrégulière vis-à-vis de leurs obligations fiscales .....	138
3.5.1.2. Concernant les marchés publics .....	139
a. Défaut de constitution des organes prévus pour la commande publique .....	139
b. Absence de garantie d’accomplissement des travaux convenus suivant les règles de l’art .....	140
a. Défaut de nomination d’un responsable pour la gestion des fournitures et consommables.....	142
b. Mode d’enregistrement ne reflétant pas l’image fidèle de la situation des matériels .....	143
a. Défaut de nomination des différents acteurs concernant la comptabilité des matières .....	143
b. Défaut d’utilisation des modèles de documents comptables prévus .....	144
<b>TITRE IV. ACTIVITES JURIDICTIONNELLES.....</b>	<b>146</b>
<b>4.1. DEFAUT D’APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS .....</b>	<b>147</b>
4.1.1. Trop perçu d’indemnité de responsabilité au profit du régisseur des recettes– Gestion 2019 Cas de la Région de Bongolava .....	147
4.1.2. Défaut de respect de la procédure de passation de marché public – Gestion 2013 Cas de la Commune Urbaine de Toamasina .....	148
4.1.3. Paiement des indemnités forfaitaires aux régisseurs des recettes et aux régisseurs des dépenses- Gestion : 2011, 2012 et 2014 - Cas de la Commune urbaine d’Antsalova .....	150
4.1.4. Paiement des indemnités des intervenants au marché des bovidés” -Gestions : 2011 et 2012 - Cas de la commune urbaine d’Antsalova .....	150

4.1.5.	Paiement d'indemnité de caisse au profit d'un bénéficiaire autre que le percepteur principal : Gestion 2019 Cas de la commune rurale de Nosifeno.....	151
4.2.	DEFAUT DE LA VALIDITE DE LA CREANCE.....	151
4.2.1.	Ecritures comptables de dépenses sans pièces justificatives produites à l'appui - Gestions 2018 et 2019- de la commune urbaine d'Ifanadiana .....	151
4.2.2.	Paiement des dépenses relatives à la location d'engins en l'absence des cartes grises et des patentes professionnelles- Gestion 2013 -Cas de la commune urbaine de Toamasina .....	153
4.2.3.	Défaut de production des pièces justificatives attestant le service fait en matière de paiement des droits de vacation et des heures supplémentaires – Gestion 2014- Cas de la Commune Urbaine de Morondava .....	155
4.3.	AMENDES.....	155
	Gestion de fait - Cas de la Commune Rurale de Tanjombato - Gestion 2016.....	155
<b>TITRE V. AUTRES ACTIVITES .....</b>		<b>157</b>
5.1.	AUDIT DE LA SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY-SADC CONCOURANT A LA VISIBILITE DE L'ISC DE MADAGASCAR.....	158
5.1.1.	Contexte .....	158
5.1.2.	Objectifs de l'audit.....	158
5.1.3.	Méthodologie .....	158
5.1.4.	Résultats de l'audit .....	159
5.2.	FORMATION ET SENSIBILISATION DES AUTORITES LOCALES POUR LA BONNE GOUVERNANCE .....	159
5.2.1.	Sensibilisation et formation des responsables de la Commune Rurale d'Ikalalao .....	159
5.2.2.	Appui à l'amélioration de la gouvernance financière des communes.....	159
5.2.3.	Sensibilisation sur la gestion des ressources propres des CTD au niveau des Régions Betsiboka et Sofia ..	160
5.2.4.	Campagne de sensibilisation des responsables communaux suite à l'institution au niveau des communes rurales de 2ème catégorie des Trésoriers communaux.....	160
5.2.5.	Formation sur la production des comptes des Communes rurales de deuxième catégorie .....	161
5.2.6.	Suivi des formations des trésoriers communaux.....	161
5.2.7.	Sensibilisation dans le cadre du Projet Mionjo.....	161
5.2.8.	Sensibilisation dans le cadre du projet FIA2M.....	162
<b>DELIBERE .....</b>		<b>163</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS .....</b>		<b>164</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX .....</b>		<b>166</b>
<b>LISTE DES FIGURES .....</b>		<b>167</b>



<b>ANNEXE .....</b>	<b>168</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>178</b>

