



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

Cour des Comptes



Rapport Public

2024

NOVEMBRE 2024



RAPPORT PUBLIC

2024

BP 391

Palais de la Cour Suprême - Anosy

Rue Andriamifidy - Antananarivo

Madagascar

E-mail: Cabinet.Pcc@ccomptes.mg

SOMMAIRE

SOMMAIRE	III
SYNTHESE	V
INTRODUCTION	1
TITRE I. AUDIT DES SERVICES PUBLICS	2
I. AUDIT SUR LES ACTIVITES DE CONTROLE ET DE SURVEILLANCE DE LA PECHE MARITIME DANS LA PHASE DE CAPTURE, GESTIONS 2019 A 2022	3
1.1. Sur l'efficacité des dispositifs de contrôle de l'accès aux activités de pêche	3
1.2. Sur l'efficacité des dispositifs de suivi des captures et de prévention de la pêche illégale, non déclarée et non règlementée	6
1.3. Sur l'efficacité des dispositifs de suivi des recettes relatives aux captures des produits de la pêche maritime	9
1.4. Sur l'efficacité des dispositifs contribuant à préserver le potentiel halieutique	10
II. AUDIT DE PERFORMANCE DES MESURES PRISES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'INSECURITE ALIMENTAIRE DANS LE SUD DE MADAGASCAR, GESTIONS : 2020 A 2022	14
2.1. Objectif spécifique 1: S'assurer que les mécanismes de coordination garantissent la bonne tenue des activités de lutte contre l'insécurité alimentaire	15
2.2. Objectif spécifique 2 : Apprécier dans quelle mesure les ressources propres internes de l'Etat contribuent à la lutte contre l'insécurité alimentaire	17
2.3. Objectif spécifique 3 : Vérifier dans quelles mesures les infrastructures mises en place contribuent à la lutte contre l'insécurité alimentaire	19
2.4. Objectif spécifique 4 : Vérifier dans quelles mesures les activités et les situations existantes, relatives à la production agricole, contribuent à la lutte contre l'insécurité alimentaire	21
2.5. Objectif spécifique 5 : Vérifier dans quelles mesures les activités d'urgence et les facteurs socio-économiques impactent sur l'efficacité de la lutte contre l'insécurité alimentaire	23
III. AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CIBLE 5.2 DE L'OBJECTIF DE DEVELOPPEMENT DURABLE n°5 : CAS DE LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES BASEES SUR LE GENRE, Gestions 2017-2021	24
3.1. Contexte et justification	24
3.2. Sur le cadre juridique et les capacités des acteurs	25
3.3. Sur les structures de gestion, le fonds de prise en charge des victimes des VBG et les mécanismes d'information-éducation-communication	27
IV. VERIFICATION DE LA « NORMALISATION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES CENTRES DE SANTE DE BASE DES ZONES PRIORITAIRES » PROJET DE PRÉPARATION AUX PANDÉMIES ET DE PRESTATION DE SERVICES DE SANTÉ DE BASE	33
4.1. Contexte	33
4.2. Les résultats de vérification	34
V. LA GESTION DES CARBURANTS UTILISES DANS LA PRODUCTION D'ELECTRICITE DU RESEAU INTERCONNECTE d'ANTANANARIVO (RIA), gestions 2020 à 2023	40
5.1. Un système d'approvisionnement en carburant non fiable	40
5.2. Suivi insuffisant des stocks de carburants et production non optimale d'électricité	45

TITRE II.	CONTROLE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX.....	52
I.	CONTROLE DES COMMANDES PUBLIQUES ET DE LA COMPTABILITE DES MATIERES	53
1.1.	Cas de la Commune rurale d’Andoharanofotsy - Exercices 2017 et 2018	53
1.2.	Cas de la région Atsimo Atsinanana- Exercices 2020 -2022.....	54
TITRE III.	MISSION D’ASSISTANCE.....	61
I.	ASSISTANCE AUX POUVOIRS PUBLICS SUR LE BUDGET ANNEXE DES POSTES ET TELECOMMUNICATION	62
1.1.	Sur l’effectif et le statut des agents	62
1.2.	Sur la prise en charge des salaires et accessoires des agents.....	63
II.	ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES DECENTRALISEES : CONTROLE DES ACTES BUDGETAIRES	65
2.1.	Défaut de mandatement des arriérés de salaires- Commune urbaine de Mampikony	65
2.2.	Défaut de règlement des arriérés de salaires – Commune rurale d’Ivoamba	65
TITRE IV.	ACTIVITES JURIDICTIONNELLES	67
I.	APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS.....	68
1.1.	Absence de justification des opérations non régularisées relatifs aux exercices antérieurs.....	68
1.2.	Paiement indu- Cas de la Commune rurale d’Andoharanofotsy- Gestion 2018.....	72
II.	VALIDITE DE LA QUITTANCE	73
2.1.	Défaut de caractère libératoire du paiement- Cas de la Commune rurale d’Andoharanofotsy - Gestion 2016	73
2.2.	Commentaires des jugements du tribunal financier	73
TITRE V.	AUTRES ACTIVITES.....	75
I.	VERIFICATION DES INDICATEURS DU PROJET DE GOUVERNANCE DIGITALE ET DE GESTION DE L’IDENTITE DES MALAGASY (PRODIGY)	76
1.1.	Résultats de la mission sur l’atteinte des valeurs cibles des indicateurs de décaissement (PBC)	76
1.2.	Résultat de la vérification de la phase d’expérimentation du module SIECM de naissance auprès des sites pilotes	78
II.	AUDIT DES COMPTES DU MARCHÉ COMMUN DE L’AFRIQUE ORIENTALE ET AUSTRALE (COMESA).....	82
2.1.	Contexte	82
2.2.	Objectifs de l’audit.....	82
2.3.	Méthodologie et approche	82
2.4.	Résultats de l’audit	83
ABREVIATIONS.....		85
LISTES DES TABLEAUX		86
LISTES DES FIGURES		87
ANNEXES		88
TABLE DES MATIERES.....		103

SYNTHESE

La présente synthèse reprend les observations saillantes relevées dans le rapport Public 2024 ainsi que les recommandations y afférentes.

I- AUDIT DES SERVICES PUBLICS

1.1 Audit sur les activités de contrôle et de surveillance de la pêche maritime dans la phase de capture, gestions 2019 à 2022.

En 2023, la Cour a effectué un audit sur les activités de contrôle et de surveillance de la pêche maritime dans la phase de capture dont les principales constatations sont les suivantes :

a- Difficulté de l'Administration à contrôler l'accès aux activités de petite pêche et défaillance dans le marquage des embarcations

La possession de carte de pêcheur et le marquage des embarcations font partie des dispositifs de contrôle de l'accès aux activités de la petite pêche. Pourtant, un grand nombre de pêcheurs exercent encore sans carte et 94,52% des embarcations des petits pêcheurs ne sont pas encore immatriculées dans toute l'île. Dès lors, l'Administration a encore du mal à gérer de façon rationnelle les activités et les statistiques sur la petite pêche.

b- Fonctionnement non permanent du système de surveillance des navires :

La surveillance des navires de pêche industrielle par le Centre de Surveillance des Pêches (CSP) à travers le système de surveillance des navires par satellite (VMS) fait partie des dispositifs de contrôle de l'accès à ces activités. Toutefois, pour des raisons financières, ce système ne fonctionne pas en permanence et cela favorise la pratique inaperçue et l'augmentation de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN).

c- Suivi non exhaustif de la production de la petite pêche

Faute de moyens et du fait de la large étendue des zones de pêche sur le littoral, le suivi des captures des activités de petite pêche sur place n'est pas toujours effectué. En conséquence, l'élaboration des statistiques de production de ces activités se base essentiellement sur les informations émanant des sociétés de pêche, de la collecte et de l'exportation des produits halieutiques omettant les captures destinées à la subsistance des ménages des pêcheurs et celles issues des activités informelles.

d- Non- application des pénalités en cas d'infractions liées aux activités de petite pêche :

Dans la pratique, la sensibilisation des pêcheurs et la saisie des produits et engins de pêche non réglementaires sont les principales mesures prises par le CSP en cas d'infraction en matière de petite pêche. Les sanctions pécuniaires prévues par le Code de la pêche ne sont pas appliquées ce qui entraîne la prédominance des infractions dans ce secteur et porte atteinte à la gestion durable et la préservation des ressources halieutiques ainsi qu'à la sécurité alimentaire de la population.

e-Suivi non systématique des navires de pêche par les observateurs et surveillance maritime limitée du CSP :

L'embarquement des observateurs à bord des navires de pêche artisanale et industrielle et les missions en mer par les inspecteurs de pêche pour surveiller les zones maritimes font partie des dispositifs de suivi, contrôle et surveillance des pêches assignés au CSP. Cependant, en raison du faible effectif des observateurs de pêche ou à cause des dispositions de certains accords de

pêche, en moyenne, 21% des navires licenciés seulement embarquent des observateurs à leur bord. En outre, pour des raisons financières et malgré le renforcement de sa flotte maritime, les missions en mer de surveillance des zones maritimes par le CSP sont limitées. Ces circonstances favorisent la pêche INN.

f-Insuffisance des moyens mis à la disposition de l'Administration pour vérifier l'exactitude de l'évaluation des captures :

Les recettes issues de la pêche maritime dépendent des captures effectuées. Or, les dispositifs d'évaluation desdites captures s'appuient essentiellement sur les déclarations inscrites dans le journal de pêche du navire, ce qui représente un risque d'évaluation erronée et un manque à gagner pour l'Etat.

g-Absence de logiciel spécifique de traitement des recettes :

Des risques d'erreur et de sécurisation des données sont à prendre en compte en ce qui concerne le traitement du calcul des redevances issues des captures de la pêche maritime puisque l'Administration utilise Excel pour ces travaux et ne dispose pas de logiciel spécifique.

h-Absence d'évaluation des stocks des ressources halieutiques et non priorisation du suivi des rejets des captures

L'évaluation des stocks des ressources halieutiques et le suivi des rejets des captures font partie des dispositifs de préservation du potentiel halieutique. Ces derniers ne sont cependant pas mis en œuvre dans la pratique pour des raisons financières, de capacité et en l'absence de données de capture et biologiques fiables. Cela impacte négativement sur la préservation et la gestion rationnelle du potentiel halieutique, de l'écosystème marin et la sécurité alimentaire locale de la population.

i-Plans d'Aménagement des Pêcheries (PAP) non opérationnels voire inexistant dans la majorité des régions

La mise en place des PAP par le Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue (MPEB) tend à assurer une gestion responsable et durable de la préservation et de l'utilisation des ressources halieutiques et des écosystèmes aquatiques au niveau local. A ce jour, trois (03) Arrêtés de mise en place de PAP seulement ont été pris malgré les perspectives du Ministère qui prévoit l'élaboration de neuf (09) PAP en 2023 du fait de problèmes administratifs et financiers. Or, en l'absence de cadre d'aménagement de pêche, l'activité de petite pêche n'est pas à l'abri des diverses infractions et conflits de zones.

De tout ce qui précède, la Cour conclut que les dispositifs en vigueur en matière de contrôle de l'accès aux activités de pêche, de suivi des captures et de prévention de la pêche INN, de suivi des recettes relatives aux captures des produits de la pêche maritime et de préservation du potentiel halieutique ne sont pas efficaces.

Il est dès lors recommandé :

- *Au Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue de :*
 - *Doter les organismes de suivi, de contrôle et de surveillance des pêches (CSP, DRPEB, DESP) des moyens nécessaires et opérationnels à leur mission ;*
 - *Concevoir un logiciel de gestion des redevances ;*
 - *Veiller à la mise en place des PAP dans les régions côtières.*
- *Au CSP de :*
 - *Appliquer des sanctions exemplaires pour dissuader les pratiques illicites*
 - *Assigner des observateurs à bord de chaque navire de pêche.*

1.2 Audit de performance des mesures prises dans le cadre de la lutte contre l'insécurité alimentaire dans le sud de Madagascar - gestions : 2020 à 2022

La Cour des Comptes de Madagascar a entrepris un audit de performance sur les mesures prises pour lutter contre l'insécurité alimentaire dans les régions du Sud (Anosy, Androy et Atsimo Andrefana) pour la période 2020-2022 et a mis en lumière plusieurs problèmes majeurs et a formulé des recommandations pour y remédier.

a-Absence d'une politique nationale sur la sécurité alimentaire

Malgré l'engagement pris lors du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire tenu à Rome en 2009, Madagascar ne dispose pas d'une politique nationale spécifique sur la sécurité alimentaire. Bien qu'il existe divers documents cadres¹, ceux-ci sont fragmentés et peu coordonnés. Cette absence de vision globale entrave le développement de synergies et l'efficacité des actions menées.

b-Défaut de structure de coordination

L'audit révèle l'absence d'une structure formelle pour coordonner l'ensemble des actions de lutte contre l'insécurité alimentaire. Les actions sont divisées entre urgence, coordonnée par le Cluster SAMS, et résilience, sous la responsabilité théorique du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, sans véritable coordination globale.

c-Insuffisance des ressources propres de l'État

Madagascar n'a pas respecté son engagement de l'accord de Maputo de 2003 d'allouer 10% du budget national à l'agriculture. Entre 2020 et 2022, le budget agricole moyen n'était que de 4,18% du budget général. Les investissements dans les infrastructures en eau et routières sont également très limités.

d- Problèmes d'accès à l'eau potable

Le rapport souligne un faible taux d'accès à l'eau potable dans les régions du sud, notamment dans les districts d'Ambovombe et de Tsihombe. L'« Alimentation en Eau dans le Sud » AES, gestionnaire de production et de distribution d'eau, fait face à des défis opérationnels et financiers importants. De plus, la tarification de l'eau aux points d'eau communautaires est jugée élevée, rendant l'eau potable inaccessible aux ménages les plus pauvres.

e- Défaillances dans la réalisation du projet Titre vert

L'audit a révélé une réalisation très partielle du projet Titre vert "volet social" sur le site pilote d'Agnarafaly de la Région Anosy. De nombreux problèmes d'infrastructure et de gestion ont été constatés, laissant les bénéficiaires dans une situation de grande vulnérabilité.

f- Impact des us et coutumes

Le rapport souligne l'influence significative des traditions et coutumes² sur la lutte contre l'insécurité alimentaire dans les régions du sud. Ces pratiques incluent des tabous alimentaires et agricoles, des pratiques sociales comme le mariage précoce, et l'importance culturelle du zébu. Ces facteurs peuvent entraver l'efficacité des mesures de lutte contre l'insécurité alimentaire.

¹ Plan d'Émergence Madagascar, Politique nationale de nutrition, etc.

² Institutions informelles

En conclusion, l'audit a mis en lumière des défis majeurs dans la lutte contre l'insécurité alimentaire à Madagascar, particulièrement dans les régions du sud. Les problèmes identifiés vont de l'absence de politique nationale cohérente et de coordination efficace à l'insuffisance des ressources allouées, en passant par des difficultés d'accès à l'eau potable et l'impact des traditions locales. Les recommandations formulées visent à améliorer la gouvernance, augmenter les investissements, et prendre en compte les spécificités culturelles locales pour une lutte plus efficace contre l'insécurité alimentaire.

La Cour recommande de :

- *Élaborer une politique nationale sur la sécurité alimentaire avec des objectifs, orientations et des résultats stratégiques bien définis, en concertation avec tous les intervenants du secteur.*
- *Adopter un cadre juridique pour la mise en place d'une structure de coordination multisectorielle des activités relevant de la sécurité alimentaire à tous les niveaux, national, régional, district et communal.*
- *Respecter les engagements de Maputo en allouant au moins 10% du budget à l'agriculture.*
- *Augmenter les budgets d'investissement consacrés à l'agriculture, à l'accès à l'eau potable et aux infrastructures routières.*
- *Améliorer le taux d'accès à l'eau potable dans les régions du sud.*
- *Doter l'AES de moyens financiers adéquats pour l'investissement.*
- *Mettre en place un organisme de régulation du service public de l'eau potable.*
- *Rétablir les conditions initiales prévues dans le projet « Titre Vert » pour améliorer la production agricole et l'élevage.*
- *Améliorer le suivi de réalisation du projet et établir un système de suivi des ménages bénéficiaires.*
- *Accroître la superficie allouée aux bénéficiaires pour assurer leur autosuffisance alimentaire.*
- *Élargir le projet à d'autres localités, en assurant les conditions suffisantes pour la production agricole.*
- *Œuvrer dans le processus de changement de comportement à travers le mécanisme Information-Education-Communication (IEC).*

1.3 Audit de la mise en œuvre de la cible 5.2 de l'Objectif de Développement Durable n°5 : cas de la lutte contre les violences basées sur le genre (VBG), gestions 2017-2021

L'une des cibles de l'Objectif de Développement Durable n°05 « réaliser l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles » est d'« éliminer de la vie publique et de la vie privée toutes formes de violences faites aux femmes et aux filles (...) ».

Le Gouvernement malagasy, à travers le Ministère en charge de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme (MPPSPF) a adopté en 2017 la « Stratégie Nationale de Lutte Contre les Violences Basées sur le Genre » (SNLCVBG) dont le but est de contribuer à la réduction de la prévalence des Violences Basées sur le Genre (VBG) en référence à cette cible.

C'est ainsi que le thème « Audit de la mise en œuvre de la cible 5.2 de l'objectif de développement durable n°05 : cas de la lutte contre les Violences Basées sur le Genre » a été retenu par la Cour.

Il s'agira d'apprécier les efforts fournis par le Gouvernement à travers la Stratégie Nationale pour l'atteinte de cette cible.

L'objectif global est ainsi de vérifier l'efficacité de la mise en œuvre de la cible 5.2 à travers les actions définies dans la Stratégie Nationale pour la période de 2017 à 2021.

L'audit conclut que des mesures doivent être prises par le Gouvernement pour espérer atteindre, d'ici 2030, les objectifs de la cible 5.2.

En effet, l'objectif du Gouvernement de réduire la prévalence des VBG se heurte encore à plusieurs obstacles qu'il conviendrait de surmonter dans une optique d'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale.

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 la mise en œuvre de la Stratégie Nationale ont été développées autour du cadre juridique et capacités des acteurs et structures de gestion, fonds de prise en charge VBG et mécanismes IEC

Les principales observations sont les suivantes :

- (i) Cadre juridique national régissant la lutte contre les VBG incomplet ;
- (ii) Système de centralisation des statistiques sur les VBG inexistant ;
- (iii) Capacités des Fokontany en tant que premiers remparts de la lutte contre les Violences Basées sur le Genre non renforcées ;
- (iv) Plateforme de lutte contre les VBG non mise en place ;
- (v) Faible couverture des Centres de Prise en Charge Intégrée sur le territoire national ;
- (vi) Structures de prise en charge intégrée aux moyens limités ;
- (vii) Services d'accompagnement juridique et judiciaire aux moyens limités ;
- (viii) Structures de réinsertion professionnelle et d'autonomisation des femmes victimes de VBG aux marges de manœuvre limitées.

Ainsi, la Cour recommande de :

- *Au Gouvernement, sous l'impulsion du Ministère en charge de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme :*

A court terme :

- *Prendre les mesures nécessaires pour la mise en application du décret fixant les règles applicables à la prévention, la protection et la prise en charge des victimes de VBG ;*
- *Mettre en place la plateforme de lutte contre les VBG chargée de protéger et de faire respecter les droits des victimes.*

A moyen terme :

- *Dispenser des formations sur les VBG jusqu'au niveau le plus fin du Fokontany à travers les chefs carreaux ou les chefs secteurs ;*
- *Octroyer des moyens suffisants et adéquats aux Fokontany jusqu'au niveau le plus fin pour assurer correctement leurs activités de sensibilisation et d'éducation au changement de comportement des populations ;*
- *Prendre les mesures nécessaires afin d'accélérer la désignation des membres des organes de gestion de la Plateforme de lutte contre les VBG ;*

- Prendre les mesures nécessaires garantissant un accès équitable de toutes les femmes victimes de VBG sur le territoire national aux centres de prise en charge intégrée ;

➤ Au Ministère en charge de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme :

À court terme

- Doter des moyens suffisants les Centres de Prise en Charge Intégrée pour assurer correctement leurs attributions de prise en charge intégrée des victimes de VBG ;

A moyen terme

- Mettre en place la plateforme de lutte contre les VBG en charge de la collecte, de la compilation, du traitement et de l'analyse des données sur les VBG.
- Au Ministère en charge de la Sécurité Publique, à court terme, de doter des moyens suffisants et adéquats les Brigades Féminines de Proximité, particulièrement pour les dépenses de carburant et d'entretien des matériels roulants, pour assurer correctement leurs attributions de prise en charge juridique et judiciaire des victimes de VBG.
- Au Ministère en charge de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle, et aux Centres de Formation Professionnelle pour les Femmes :
- Allouer des crédits budgétaires destinés à la prise en charge de la formation des femmes victimes de VBG indépendamment des financements octroyés par les Partenaires Techniques et Financiers ;
 - Allouer des moyens suffisants pour assurer l'accompagnement total des femmes victimes de VBG dans leur processus de réinsertion sociale et professionnelle jusqu'à leur autonomie complète.

1.4 Vérification de la « normalisation des ressources humaines dans les centres de santé de base des zones prioritaires » -Projet de Préparation aux Pandémies et de Prestation de services de Santé de Base

Le secteur de la Santé est un des secteurs le plus vulnérable et le plus impacté par la COVID-19. Ainsi, en 2022, la République de Madagascar a bénéficié de la Banque Mondiale/Association Internationale de Développement d'un financement de 134,90 millions USD dans le cadre du Projet de Préparation aux Pandémies et de Prestation de Services de Santé de Base.

Les indicateurs d'Objectif du Projet sont :

- Les indicateurs en rapport au Règlement sanitaire sur la coordination, la surveillance et la capacité des laboratoires ;
- Le Nombre de femmes utilisant des méthodes de contraception moderne ;
- Le Pourcentage de CSB répondant aux normes nationales révisées.

Le Projet est constitué de quatre composantes en l'occurrence :

- Composante 1 : Renforcer les capacités de préparation et de riposte aux pandémies
- Composante 2 : Renforcer la résilience et la performance des services de santé de base
- Composante 3 : Gestion du Projet et suivi
- Composante 4 : Intervention d'urgence conditionnelle

Selon les dispositions du Manuel d'exécution du Projet, la Cour des Comptes est chargée de procéder à la vérification de l'atteinte de l'indicateur qui s'intitule « Part des CSB des zones prioritaires ayant pourvu les postes médicaux et paramédicaux conformément aux normes RH (en %) ».

Il sera apprécié ci-dessous, l'atteinte de la valeur cible et les conditions de travail des agents de santé dans ces zones enclavées.

a) Non atteinte de la valeur cible du PBC

Le Manuel d'exécution du projet définit comme valeur cible, au titre de l'exercice 2023, que 30% des 820 CSB identifiés dans les zones enclavées prioritaires sont conformes aux normes RH santé.

Cependant, après vérification, « la part des CSB dans les zones prioritaires ayant pourvu des postes médicaux et paramédicaux conformément aux normes RH » n'est que de 18,78%.

b) Sur les conditions de travail

La Cour a estimé judicieux de tenir compte des conditions de travail des personnels médicaux. Ces conditions de travail, portent entre autres sur les infrastructures, comme le préconise l'arrêté n° 20 384/2018-MSANP du 27 Août 2018 susvisé et les paquets de motivation en termes d'attraction et de rétention des professionnels de santé dans les CSB des zones prioritaires.

- ***De l'indemnité d'éloignement : Non perception par certains agents***

Les agents de santé des zones enclavées bénéficient d'indemnité d'éloignement à titre de motivation et de rétention. Cependant après vérification des documents et suite aux interviews effectuées, il s'est avéré que seulement **21,33%³ des agents ont perçu leur indemnité d'éloignement mensuelle**. En conséquence, une demande collective a été adressée au MSANP réclamant les indemnités non encore perçues.

- ***De la source d'énergie : une nécessité urgente***

Au vu des résultats des interviews, 60%⁴ ont répondu ne pas avoir une source d'énergie convenable. Et, pour ceux qui disposent de panneau solaire, celui-ci est **exclusivement** destiné pour le réfrigérateur afin de conserver les vaccins.

- ***Non exploitation des infrastructures déjà mises en place***

De nouvelles infrastructures construites en 2021 sont dotées d'électricité en source solaire et d'équipements nécessaires pour leur bon fonctionnement.

Toutefois, jusqu'à la rédaction du rapport, ces infrastructures servent de dépôt de stockage et d'archivage de documents administratifs. Selon les agents de Santé du CSB1 concerné, l'exploitation de cette nouvelle construction dépend de l'inauguration officielle par les autorités supérieures.

- ***Du logement des personnels de santé : des efforts à soutenir***

Suivant l'arrêté de 2018 sur les normes des CSB, les logements du chef de Poste et du paramédical font partie des bâtiments connexes du CSB.

³ 32 sur les 150 des agents interviewés

⁴ 90 sur les 150 des agents interviewés

Il ressort de l'étude que 46,67%⁵ du personnel enquêté sont logés dans un bâtiment connexe du CSB ou dans un local que la communauté (Fokonolona) a construit. Toutefois, la Cour a constaté que les logements des personnels de la Santé sont dans un état de délabrement avancé.

- ***Des ressources humaines, ex- projet, non capitalisées.***

Durant l'année 2021, des médecins exerçant au niveau des CSB ont été recrutés sous le projet FAFY/PARN pour 2 ans. A la fin de leur contrat en 2023, ces médecins sont devenus des bénévoles. Cette situation leur fait sortir du périmètre de l'indicateur de normalisation des ressources humaines du Ministère de la Santé.

Cependant ce statut de bénévole perdure jusqu'à la date de rédaction du présent rapport étant donné que leur intégration en tant que fonctionnaire du MSANP demeure en attente.

De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère de la Santé Publique de :

- *S'assurer du suivi de la situation administrative des agents de la Santé, plus particulièrement, ceux exerçant dans les zones cibles du « Projet ».*
- *Prendre les mesures appropriées tendant à capitaliser les RH déjà en place, pour rendre les CSB aux normes.*
- *Prendre les dispositions nécessaires pour l'octroi des indemnités d'éloignement plus particulièrement pour les agents de santé dans les CSB des zones enclavées prioritaires ;*
- *Déployer plus d'efforts pour l'électrification du CSB et/ou doter les CSB de panneau solaire.*
- *Prendre les dispositions adéquates pour rendre fonctionnelles les infrastructures déjà mises en place.*
- *Prendre les mesures nécessaires pour que les personnels médicaux bénéficient des logements répondant aux normes stipulées dans l'arrêté de 2018 portant sur les normes des CSB.*

1.5 Gestion des carburants utilisés dans la production d'électricité du réseau interconnecté d'Antananarivo (RIA), gestions 2020 à 2023

En 2023, la Cour des Comptes a procédé au contrôle de la gestion des carburants utilisés par les groupes et centrales thermiques en vue de la production d'énergie électrique pendant les exercices 2020 à 2023 sur le Réseau Interconnecté d'Antananarivo (RIA).

Les résultats du contrôle sont les suivants :

a- En matière d'achat de carburants

Afin de s'assurer que le système d'approvisionnement en carburants est fiable, il importe de savoir si la JIRAMA parvient à acheter la quantité suffisante de carburants nécessaires à la production thermique destinée à combler le manque en besoins d'énergie dans le RIA. En effet, le recours à l'énergie thermique est justifié par l'évolution des besoins en production électrique du RIA que n'arrive pas à satisfaire la production des centrales hydroélectriques et solaires.

Il a été constaté des écarts ou besoins non satisfaits en énergie de 19 467 198 KWh en 2021, de 27 423 944 KWh en 2022 et de 4 173 949 KWh pour le premier semestre 2023, équivalant en

⁵ 70 agents sur les 150 agents, objet d'entrevue

termes de Fuel Oil (FO) à 4 594 259 litres d'un montant de 15 359 572 631,39 Ariary en 2021, puis 6 526 899 litres évalués à 20 873 545 153,92 Ariary en 2022 et 1 018 443 litres estimés à 4 073 772 000 Ariary au premier semestre 2023. Les difficultés de la JIRAMA à combler ces écarts entraînent des délestages économiques chroniques au sein du RIA.

b- En matière de livraison des carburants :

La question consiste à savoir si les quantités de carburants achetées correspondent à celles livrées sur les sites de production. Des écarts de livraison de 124 726 litres de FO évalués à 498 904 000 Ariary et de 47 985 litres de Gasoil (GO) estimés à 235 126 500 Ariary ont été constatés de 2021 à Juin 2023, soit un total de 734.030.500 Ariary. Cette situation entraîne de grosses pertes financières pour la Société. Par ailleurs, des camions-citernes transportent des quantités de carburant supérieures à leurs capacités nominales, ce qui présente des risques de débordement et de danger sur la route voire des suspicions de fausses mesures.

c- En matière de gestion des stocks de carburants :

En outre, l'entreprise doit s'assurer que les carburants livrés sont utilisés de manière optimale et sécurisée. Il importe ainsi de savoir si les quantités de carburants livrées correspondent à celles utilisées ajoutées à celles restant en stocks. Sur ce point, des défaillances manifestes dans l'enregistrement des stocks de carburants (FO et GO) ont été constatées. L'on observe des discordances entre les stocks tenus par la JIRAMA et ceux des Producteurs d'électricité avec qui elle sous-traite. Pour quatre producteurs, l'écart se chiffre à 22 903 803 litres de FO. Il s'ensuit que la qualité de l'information financière liée aux stocks de carburants n'est pas fiable et ne peut servir d'outil d'aide à la prise de décision au sein de la JIRAMA, notamment sur la situation réelle des stocks de FO et GO. D'où le risque pour la société qui supporte le coût du carburant utilisé par les Producteurs.

d- En matière de production :

La JIRAMA doit également s'assurer que la performance des centrales de production d'énergie se traduise par des consommations spécifiques de production (CSP) optimales. En effet, il sied de savoir si la quantité de carburants utilisée correspond à la quantité d'énergie attendue. Or, les CSP sont souvent supérieures aux valeurs normatives, entraînant une faible performance desdites centrales. Par exemple, pour les quatre années, les CSP FO des sites de production sont montées de 220 à 230 g/Kwh, tandis que celles du GO ont baissé (entre 387 et 317 g/KWh) mais demeurent toujours supérieures à la CSP contractuelle (230g/Kwh). Par conséquent, rien que pour le RIA, une hausse des carburants utilisés pour la production de la même quantité d'énergie est observée, entraînant un surplus de consommation de 19 245 569 litres équivalent à 94 303 286 122 Ariary pendant la période sous revue.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

➤ *À l'Etat (sous l'impulsion du MEH ou les autres départements) de :*

A court terme :

- *Réviser les contrats contenant des clauses de volume minimum d'achat de production ou des mesures similaires au regard de la production de chaque site et des besoins réels de la Société et soutenir celle-ci lors des négociations contractuelles ;*
- *Réviser les contrats de façon à autoriser les agents de la JIRAMA à accéder aux sites lorsque la fourniture des combustibles lui incombe.*

A moyen terme :

- *Promouvoir les énergies renouvelables en encourageant les décideurs à investir dans des projets d'énergies renouvelables tels que l'énergie hydroélectrique, le solaire et l'éolienne pour la production d'électricité, afin de réduire la dépendance aux énergies fossiles.*

A long terme :

- *Améliorer le taux de disponibilité des centrales hydroélectriques à travers la construction de réservoir d'eau et de barrages de retenue.*

➤ *À la JIRAMA, entre autres de :*

A court terme :

- *Renforcer le suivi en temps réel de l'approvisionnement en carburants des sites (planning d'approvisionnement, traitement informatique, localisation des camions citernes, affectation de personnel suffisant pour les opérations de dépotage sur site) ;*
- *Assurer le suivi de la mise en œuvre des contrats d'hybridation déjà signés au niveau de la JIRAMA ;*
- *Renforcer le suivi de chargement des camions ;*
- *Procéder à la séparation des tâches incompatibles au niveau de la gestion des stocks à savoir la réception des carburants (dépotage), la tenue des fiches de stocks et le suivi des stocks ;*
- *Renforcer le suivi de la mise en œuvre des clauses contractuelles notamment :*
 - *en faisant respecter les dispositions relatives à la CSP, ou en insérant des garanties relatives à la consommation de combustible pour les contrats de production d'électricité recourant en tout ou partie à l'usage de GO ou de FO ;*
 - *en s'assurant de la réalisation des maintenances périodiques des groupes ;*
- *Elaborer un planning de production de chaque producteur en vue d'organiser la production au niveau de chaque centrale.*

II- CONTROLE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Pour l'année 2024, le contrôle effectué par les Tribunaux Financiers porte notamment sur les commandes publiques et la comptabilité des matières.

2.1 Contrôle des commandes publiques et comptabilité des matières -Commune rurale d'Andoharanofotsy - gestions 2017-2018

Concernant les commandes publiques, le Tribunal Financier d'Antananarivo a relevé le non-respect de la procédure prévue par l'arrêté n°7275 /2016/MFB du 31 mars 2016 précisant le mode de computation des seuils des marchés publics et fixant leurs montants. La commune n'a procédé à aucune consultation de fournisseurs pour les dépenses relatives aux fournitures et articles de bureau s'élevant à 11 909 100 Ariary.

En outre, des dépenses imputées au compte 61116 « achat de biens- fournitures et articles de bureau » pour un montant de 48 302 395 Ariary, et des dépenses du compte 62137 : « entretien de véhicules » se chiffrant à 75 187 224 Ariary ont été fractionnées en violation de l'article 06 de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics. Lesdites dépenses ont été effectuées par achat direct.

S'agissant de la comptabilité des matières, le dépositaire comptable ne tient aucun document permettant le suivi des mouvements des matériels au niveau de ladite commune.

Par conséquent, le Tribunal recommande au Maire et/ou à la Personne Responsable des Marchés Publics de :

- *Veiller à l'application des règles de passations de marché sur le mode de computation des seuils ;*
- *Éviter les fractionnements de dépenses ;*
- *Respecter les principes généraux régissant les marchés publics notamment les règles de mise en concurrence*
- *Veiller à la mise en œuvre et au suivi de la tenue de la comptabilité des matières conformément aux textes en vigueur*

2.2 Audit de conformité des commandes publiques- Région Atsimo Atsinanana - gestions 2020 - 2022

L'audit porte sur les aspects organisationnels et procéduraux de la réalisation des commandes publiques, en allant de la passation des marchés jusqu'à leur exécution, en passant par le système de contrôle interne au niveau de la Région.

Le Tribunal Financier de Fianarantsoa ont notamment observé les points suivants :

- Contrôle interne non formel et cumul de fonctions incompatibles ;
- Absence de tracé type dans les dossiers de consultation et conventions pour les travaux de réhabilitation routière impactant l'évaluation des travaux réalisés.
- Participation des personnes non régulièrement nommées à l'évaluation des offres
- Non constitution de garanties pour des avances de démarrage dépassant les 5% du montant du marché
- Ordres de service non datés
- Absence de commission de réception
- Non-respect des délais d'exécution

De ce qui précède, la juridiction financière recommande au Gouverneur de mettre en place un organe de contrôle interne pour la commande publique.

Il est recommandé également à la PRMP de :

- *Se conformer aux dispositions légales et réglementaires en vigueur en ce qui concerne le fonctionnement de la CAO.*
- *Veiller au respect des dispositions des articles 71 et 72 du code des marchés publics pour l'octroi des avances de démarrage et la constitution des garanties.*
- *Mettre en place la commission de réception au niveau de la région Atsimo Atsinanana, suivant l'arrêté n°21543/2007-MFB portant constitution des commissions de réception pour les marchés de travaux, de fournitures et de prestations intellectuelles.*
- *Sanctionner les retards constatés dans l'exécution des marchés pour rétablir les préjudices subis par les bénéficiaires des travaux.*

III- MISSION D'ASSISTANCE

3.1. Assistance aux pouvoirs publics sur le budget annexe des postes et Télécommunication

Suite aux maintes recommandations de la Cour des Comptes sur la suppression du BA-PTT, ladite Juridiction a été sollicitée en 2024, à procéder à la vérification des agents du Ministère de Développement Numérique des Postes et des Télécommunications rémunérés par le Budget Annexe des Postes et Télécommunication (BA PTT) en vue de basculement du paiement de leurs soldes et accessoires vers le Budget Général.

Les constatations de la Cour ont porté sur :

- L'effectif et le statut des agents dont les soldes sont à basculer vers le Budget Général. En effet, le nombre est ramené à 264 au lieu de 269 agents.
- La prise en charge des salaires et accessoires desdits agents. L'imputation administrative n'est pas précisée sur les actes de nomination ou affectation de ces agents.
- La non mise à jour des informations de ces agents sur AUGURE.

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

- *Bien préciser les imputations budgétaires des rémunérations des agents sur leurs actes de nomination/ou affectation pour éviter les risques d'erreur ou des fraudes.*
- *Mettre à jour les informations sur AUGURE.*
- *Procéder au basculement des dépenses de solde du personnel vers le Budget Général avec les mesures subséquentes*

3.2 Assistance aux Collectivités Décentralisées

Pour l'année 2024, les avis concernent notamment le défaut de mandatement de dépenses obligatoires :

- Défaut de mandatement des arriérés de salaires- Commune urbaine de Mampikony
- Défaut de règlement des arriérés de salaires- Commune rurale d'Ivoamba.

IV- ACTIVITES JURIDICTIONNELLES

Les principales irrégularités relevées par les juridictions financières lors de jugement de comptes au cours de l'année 2024 sont regroupées en trois grandes catégories :

4.1 Défaut d'application des lois et règlements

CONSTATATION	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITES	MONTANT DE DEBET en Ariary
Non production de pièces justificatives – déficit de caisse	Paiement de dépense imputées aux comptes 409x et 4786x	TG Maintirano et Miarinarivo	14 542 703,60
Trop payés de rappels d'indemnités au Maire et à deux (2) adjoints au Maire	Rappels d'indemnités	Commune Urbaine de Mananjary	302 207,00
Trop-payés d'indemnités de représentation au profit du Gouverneur	Indemnités, personnel non permanent	Région Atsimo Atsinanana	1 200 000, 00
Paiement indu d'indemnités de de fonction du directeur de cabinet	Personnel non permanent	Commune Urbaine d'Antsirabe	1 375 950,00
Paiement d'indemnités de mission extérieure en l'absence de visa	Indemnités de mission extérieure Frais de déplacement à l'extérieur	Commune Urbaine d'Antananarivo	36 269 182,00
Paiement d'indemnité non conforme aux montants réglementaires pour le Conseil Spécial	Indemnité et avantage lié à la fonction - personnel non permanent	Commune Rurale d'Andoharanofotsy	440 000,00
Paiement d'arriérés relatifs à une indemnité irrégulière au profit du maire	Indemnités et avantages	Commune urbaine d'Ankazobe	6 000 000,00
Paiement d'un marché de gré à gré passé de manière injustifiée	Réhabilitation du terrain Rolland Garros	Commune Urbaine d'Antalaha	3 617 342,40
Paiement des indemnités forfaitaires des membres du Bureau permanent du Conseil municipal de Morombe non prévu au niveau du décret n°96-170 du 06/03/96	Indemnités et avantages	Commune Urbaine de Morombe	320 000,00

4.2. Validité de la quittance

CONSTATATION	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITES	MONTANT DE DEBET en Ariary
Défaut de caractère libératoire des émoluments payés par billeteur	Paiement des émoluments des agents ayant effectué des travaux de recensement et de distribution d'avis d'imposition	Commune Rurale d'Andoharanofotsy	2 312 000

4.3. Défaut de la validité de la créance

CONSTATATION	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITES	MONTANT DE DEBET en Ariary
Païement en l'absence de contrôle de la validité de la créance - Ordre de route mal rempli	Indemnités de mission	Commune rurale de Nosifeno	852 000,00
Absence des pièces justificatives	Indemnité de session	Commune urbaine de Nosy Varika	576 000,00
Trop-payé d'indemnités de déplacement	Indemnités de mission intérieure	Commune urbaine de Farafangana	96 000
Perception d'indemnités de Trésorier avant prise de fonction	Indemnités, personnel non permanent	Région Atsimo Atsinanana	200 000, 00
Absence de pièces justificatives requises en matière de commande publique	Location de matériels de transport	Région Atsimo Atsinanana	20 500 000,00
Pièces justificatives insuffisantes : cas des achats directs à l'Imprimerie Nationale	Imprimés, cachets, documents administratifs	Commune urbaine d'Arivonimamo	664 200,00
Défaut de production de procès-verbal de réception	Imprimés, cachets, et documents administratifs	Commune Urbaine d'Arivonimamo	120 000,00
Indemnité de représentation indûment payée	Indemnité de représentation	Commune Urbaine de Port Bergé	398 400
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) indûment payée	TVA	Commune Urbaine de Port Bergé	113 040

V-AUTRES ACTIVITES

Vérification des indicateurs du Projet de Gouvernance Digitale et de Gestion de l'Identité des malagasy (PRODIGY)

L'objectif du projet PRODIGY consiste à renforcer le système de gestion de l'identité et à moderniser les services publics dans certains secteurs préalablement ciblés

Le projet est structuré en trois (03) composantes fortement interdépendantes :

- Composante 1 : Création d'un système de gestion de l'identité consolidé et interopérable
- Composante 2 : Soutien aux services d'administration numériques et mobiles
- Composante 3 : Gestion et mise en œuvre du projet

La vérification a été axée principalement sur l'atteinte des valeurs cibles des cinq (5) indicateurs PBC et des résultats des indicateurs intermédiaires avec l'état d'avancement des activités des deux premières composantes.

Pour la quatrième mission de vérification, outre la vérification des indicateurs sus-mentionnés, une vérification de la phase d'expérimentation du module Système Informatisé de l'Etat Civil Malgache (SIECM) de naissance auprès des sites pilotes a eu lieu au cours de ladite mission.

Ci-après les résultats de la mission :

a) Sur l'atteinte des valeurs cibles des indicateurs de décaissement (PBC)

Seules les valeurs des indicateurs **PBC 4** « *une firme indépendante a réalisé un audit de cybersécurité des systèmes numériques principaux du gouvernement* » au titre de l'année 2023 et **PBC 5** « *10 systèmes interopérables conformes aux normes d'interopérabilité de l'UGD* » au titre de l'année 2024 ont été atteintes.

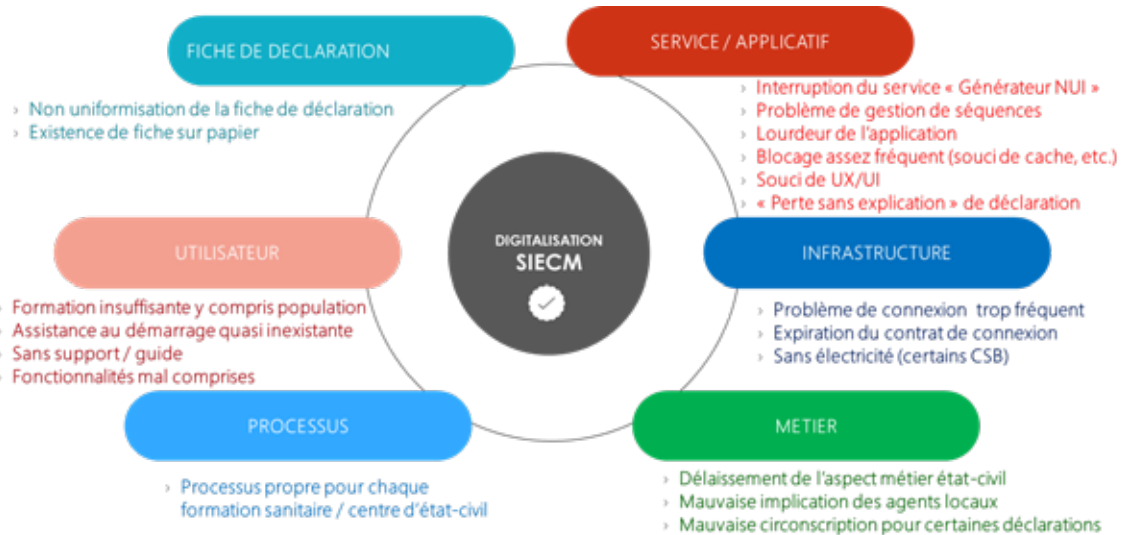
Certains PBC n'ont jamais atteint leurs valeurs cibles depuis 2021. Il s'agit des « **PBC 1**. *Modernisation du système gestion de l'identité (Identity Management – ID)* », « **PBC 4**. *Mise en œuvre du cadre institutionnel et politique pour la cybersécurité* notamment l'adoption et publication d'une Stratégie Nationale sur la Cybersécurité Civile (SNCC) et l'adoption du manuel de procédures et opérationnalisation du CIRT. Cette situation a engendré une restructuration du projet PRODIGY et quelques valeurs cibles ont fait l'objet de mises à jour dont leurs valeurs seront vérifiées à la prochaine mission.

Ces deux objectifs atteints ont permis à l'Etat Malagasy de procéder à une demande de décaissement à la Banque Mondiale pour un montant s'élevant à 20 573 647 000,00 Ariary, soit 4 648 655,36 USD.

b) Sur la vérification de la phase d'expérimentation du module SIECM de naissance auprès des sites pilotes

L'objectif spécifique de la mission est de vérifier la phase d'expérimentation du module SIECM de naissance (module sur les tablettes des formations sanitaires et système SIECM centralisé à l'UGD dont accès partiel via les centres d'état-civil auprès des communes) et la génération automatique centralisée à l'UGD d'un Numéro Unique d'Identification (NUI) accessible auprès des communes cibles lors de l'impression d'un acte de naissance.

Les principales constatations sont schématisées comme suit :



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

➤ Sur l'aspect « métier, organisation et processus »

- Renforcer les compétences du personnel (santé ou centre d'état-civil) sur le cadre juridique ;
- Uniformiser la fiche de déclaration ;
- Standardiser le mode opératoire provisoire simple en attendant l'adoption du manuel standardisé des opérations (SOP) ;
- Mettre en place une équipe « assurance qualité ».

➤ Sur l'aspect « Utilisateur »

- Assurer la bonne exécution de toutes les activités liées au lancement d'un site ;
- Renforcer les assistances et les appuis sur l'utilisation de l'application ;

➤ Sur les services de « l'application SIECM »

- Mettre en place un mécanisme de monitoring à tous les niveaux (données, application, système, réseau, etc.) ;
- Réaliser une évaluation approfondie du SIECM (architecture, gestion des ressources).

➤ Sur les « Infrastructure et matériels »

- Doter un kit solaire bien adapté sur les endroits sans JIRAMA ;
- Utiliser une connexion plus adaptée à la zone ;
- Optimiser le nombre de tablettes et ordinateurs dans les communes et les formations sanitaires.

INTRODUCTION

L'article 93 de la Constitution confie à la Cour des Comptes la responsabilité de contribuer à l'information des citoyens par ses rapports publics. Le rapport public annuel de la Cour des Comptes constitue un vecteur essentiel de cette information.

Conformément aux dispositions de l'article 424 de la Loi Organique n° 2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant, « *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 2024 s'articule autour de 5 grands titres, à savoir :

- Titre I : Audit des services publics
- Titre II : Contrôle des services publics locaux
- Titre III : Mission d'assistance
- Titre IV : Activités juridictionnelles
- Titre V : Autres activités.

TITRE I. AUDIT DES SERVICES PUBLICS



I. AUDIT SUR LES ACTIVITES DE CONTROLE ET DE SURVEILLANCE DE LA PECHE MARITIME DANS LA PHASE DE CAPTURE, GESTIONS 2019 A 2022

A Madagascar, la pêche contribue à près de 6% du PIB à l'économie et emploie environ 200 000 personnes en emplois directs et indirects. Cependant, ce secteur est encore vulnérable car il se heurte à diverses problématiques telles que la surpêche, les mauvaises pratiques de pêche, la destruction de l'habitat marin, la pêche illicite, ...

Dès lors, il a paru opportun pour la Cour d'y orienter son audit et dont l'objectif global est de « *s'assurer que les dispositifs de contrôle et de surveillance de la pêche maritime par le Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue (MPEB) et ses démembrements permettent une gestion raisonnable des activités de capture et de contribuer à préserver le potentiel halieutique* ».

L'audit a été mené au niveau de la capitale et dans les régions de DIANA, Boeny et Atsimo Andrefana, régions qui enregistrent 69% de la production totale de la pêche maritime à Madagascar en 2022 et qui se distinguent dans leurs activités de production maritime⁶.

Le rapport développe successivement les observations et recommandations de la Cour portant sur l'efficacité des dispositifs en vigueur en matière de contrôle de l'accès aux activités de la pêche maritime, de suivi des captures et de la prévention de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN), de suivi des recettes des captures des produits maritimes et de la préservation du potentiel halieutique.

1.1. Sur l'efficacité des dispositifs de contrôle de l'accès aux activités de pêche

L'accès aux activités de pêche doit être contrôlé afin d'assurer une bonne gestion des ressources halieutiques. L'exercice de la pêche commerciale dans les eaux territoriales malagasy est réservé aux personnes physiques de nationalité malagasy ou morales de droit malagasy, au moyen des embarcations et navires battant pavillon malagasy⁷.

1.1.1. Les contrôles relatifs à l'accès aux activités de la petite pêche

a. Insuffisance de contrôle des cartes de pêcheurs

Selon le Code de conduite de la pêche responsable de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « *Les Etats devraient veiller à ce que seules les opérations de pêche qu'ils ont autorisées sont conduites dans les eaux relevant de leur juridiction (...)* ».

La Loi n°2015-053 du 16 décembre 2015 portant Code de la pêche et de l'aquaculture dispose en son article 24 que « *Toute personne pratiquant la petite pêche dans les eaux sous juridiction malagasy doit : être en possession d'une carte pêcheur ; (...)* ». Ainsi, en matière de petite pêche, la carte de pêcheur matérialise l'autorisation de pêcher.

Pourtant, le contrôle de ces autorisations par les structures responsables, entre autres les Directions Régionales de la Pêche et de l'Economie Bleue (DRPEB) et les Centres de Surveillance de la Pêche (CSP), est insuffisant. Certes, des contrôles en mer et à terre relatifs à la possession de cartes par les

⁶ Production thonière pour la région DIANA, production crevettière pour la région Boeny et petite pêche pour la région Atsimo Andrefana.

⁷ Article 23 du Code de la pêche et de l'aquaculture.

petits pêcheurs sont effectués par les CSP⁸. Toutefois, les infractions constatées sur la non-possession de cartes des petits pêcheurs restent très faibles.

Or, au vu des statistiques et des entretiens auprès des directions régionales visitées, nombreux sont encore les pêcheurs qui n'ont pas de cartes. En effet, sur les trois (03) régions visitées, la région Atsimo Andrefana enregistre le plus grand nombre de pêcheurs n'ayant pas encore de cartes⁹ avec 85,01%, suivie par la région Boeny avec 74,34% et enfin la région DIANA avec 56,57%.

Cependant, du point de vue règlementaire, les dispositions mettant en place la nécessité de posséder de cartes de pêcheurs et les sanctions en cas de non-respect datent déjà de 2015 avec des modifications en 2018. Dès lors, on peut conclure que le MPEB et ses démembrements ont encore du mal à contrôler les petits pêcheurs et les inciter à posséder une carte.

Plusieurs causes peuvent expliquer cette situation. On peut citer, entre autres : *l'éparpillement des districts et/ou des communes à contrôler par les DRPEB mais également la difficulté d'accès de certains communes ou villages ; l'insuffisance de moyens financiers des DRPEB et des CSP ainsi que la pénurie de cartes valides au niveau des DRPEB due aux changements fréquents du logo ou de la dénomination du Ministère ; l'absence de mise à jour systématique des données sur les petits pêcheurs de chaque région pour faciliter les contrôles et les problèmes social et administratif des pêcheurs envers l'Administration.*

Par conséquent, un nombre important de petits pêcheurs exercent toujours les activités de pêche sans autorisation et aucune sanction n'est prononcée à leur encontre. Les statistiques des activités de petite pêche sur le plan régional et sur le plan national ne sont ni fiables ni maîtrisées et enfin, l'Administration a du mal à gérer de façon rationnelle les activités de petite pêche.

b. Défaillance de l'Administration dans le marquage des embarcations des petits pêcheurs

Selon les Directives volontaires pour le marquage des engins de la FAO, le mot « marque » désigne un identificateur qui permet aux pouvoirs publics compétents de retrouver la personne physique ou morale responsable en dernière instance de l'utilisation de l'engin de pêche considéré ; et/ou un moyen de connaître la présence, la taille et la nature de l'engin de pêche mis à l'eau considéré.

Conformément aux dispositions de l'article 24 du Code de la pêche et de l'aquaculture « *Toute personne pratiquant la petite pêche dans les eaux sous juridiction malagasy doit : (...) avoir une embarcation immatriculée ; et/ou avoir des engins de pêche marqués* ».

Or, les embarcations¹⁰ utilisées par les petits pêcheurs ne sont pas systématiquement marquées.

A titre d'illustration, sur un nombre total de 69 980 embarcations, en moyenne 94,52% ne sont pas immatriculées dans tout Madagascar. La région de DIANA a le plus grand nombre d'embarcations dont plus de 85% ne sont pas immatriculées, la région Atsimo Andrefana est en 3^{ème} position sur le nombre total d'embarcations mais avec plus de 99% non immatriculées et pour la région Boeny, 2 760 embarcations sont recensées et dont 80% ne sont pas immatriculées¹¹.

De ce fait, on peut conclure que les marquages des embarcations sont encore très faibles si l'on considère leur caractère essentiel permettant de contribuer à la pêche durable, d'améliorer l'état de l'environnement marin et de renforcer la sécurité en mer en combattant, réduisant et éliminant les engins de pêche abandonnés, perdus ou rejetés.

⁸ Article 68, point h du Code de la pêche et de l'aquaculture : « Pour la recherche des infractions, **les agents** visés par l'article 66 **sont habilités : à inspecter, dans le cadre des petites pêches maritime et continentale, les autorisations ; (...)** ».

⁹ Détails en annexe n°01

¹⁰ Les embarcations utilisées par les petits pêcheurs sont généralement fabriquées en utilisant les matières suivantes : fibre en verre, métal, monoxyde, planche et zahatra.

¹¹ Détails en annexe n°02

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette situation, notamment *le manque de moyens financiers des DRPEB en vue des marquages et la matière utilisée pour le marquage qui est non uniforme et non adaptée à l'eau de mer.*

Figure 1. Photos de quelques embarcations marquées



Sources : Cour des Comptes

Les insuffisances susmentionnées peuvent entraîner des problèmes de :

- Suivi des embarcations (pour le CSP) ;
- Statistique sur les nombres exacts d'embarcations ;
- Sécurité en cas de naufrage (difficulté d'identification du propriétaire).

1.1.2. Les contrôles relatifs à l'exercice des activités par les navires de pêche

✚ Fonctionnement non permanent du système de surveillance des navires en 2019 et 2020

Aucun navire ne peut être autorisé à pêcher dans les eaux maritimes sous juridiction malagasy s'il n'est titulaire d'une licence de pêche. Des dispositifs de contrôle doivent être mis en place à cet effet.

Le système de surveillance des navires par satellite (VMS) fournit à intervalles réguliers des données sur la position, la route et la vitesse des navires aux autorités de pêche¹². Ces systèmes jouent un rôle majeur dans la lutte contre la pêche INN. Rien que la pêche INN de thons et des crevettes entraîne chaque année des pertes financières estimées à 142,8 millions de dollars dans la zone exclusive du Kenya, de Madagascar, du Mozambique, de l'Afrique du Sud et de la Tanzanie¹³.

Le VMS permet un niveau plus précis de suivi, contrôle et surveillance que les technologies aériennes et terrestres classiques¹⁴. Le système consiste à s'assurer que tous les navires licenciés qui sont dans la zone de pêche de Madagascar soient suivis, le serveur devant tourner 24h/24 et 7j/7. Ce suivi est effectué par le CSP.

BONNE PRATIQUE

En ce qui concerne les licences de pêche, malgré le non-fonctionnement du système VMS, le contrôle peut être partiellement rattrapé au moment du débarquement du navire si ce dernier effectue des débarquements au niveau national.

Suivant le rapport d'activités du CSP, le VMS n'a pas fonctionné de manière permanente en 2019 et 2020. En effet, ledit rapport ne fait aucune mention sur les statistiques des navires présents dans la zone économique exclusive au cours de cette période.

Toutefois, en 2021, des solutions ont été apportées, en coopération avec le projet Swiofish 2, qui a permis de faire fonctionner le système de manière continue durant toute

¹² <https://agriculture.gouv.fr/systeme-de-surveillance-des-navires-par-satellite-vms>

¹³ Magazine Malina de Transparency International Madagascar, décembre 2023.

¹⁴ Fiche d'information The Pew Charitable Trusts (avril 2017).

l'année. Mais la question de savoir comment sera la situation après le départ du bailleur se pose.

La défaillance susmentionnée s'explique par *l'insuffisance, voire l'absence, de ligne budgétaire prévue pour payer le coût de fonctionnement du système VMS (serveur, connexion internet, ...) ou de maintenance*. L'absence ou l'insuffisance du budget dédié a pour conséquence la coupure de la liaison internet par l'opérateur faute de moyens financiers du CSP.

Or, le non-fonctionnement du système VMS peut avoir pour effet un faible suivi des activités de pêche en mer, une augmentation du risque de présence de navires non autorisés dans l'espace maritime malgache et un risque d'augmentation de la pêche INN.

La Cour conclut que les dispositifs de contrôle de l'accès aux activités de pêche ne sont pas efficaces. En effet, le contrôle des cartes de pêcheurs est encore insuffisant en matière de petite pêche et de nombreuses embarcations utilisées par les petits pêcheurs ne sont pas encore marquées. De plus, le fonctionnement permanent de l'outil essentiel (VMS) permettant le contrôle des navires de pêche ne peut être assuré du fait de l'insuffisance de moyens financiers et d'autant plus que le serveur utilisé est encore en location.

1.2. Sur l'efficacité des dispositifs de suivi des captures et de prévention de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée

En vue d'assurer la gestion rationnelle et durable des ressources halieutiques, il importe d'avoir des informations fiables et complètes sur la situation des captures effectuées. D'où l'importance de leur suivi ainsi que des dispositifs à cet effet.

1.2.1. Les dispositifs de suivi des activités de capture de la petite pêche

a. Suivi non exhaustif de la production de la petite pêche

Le Code de conduite de la pêche responsable de la FAO préconise dans le cadre de la mise en place des aménagements de pêcheries (7.4.4.) que les Etats collectent des statistiques actuelles, complètes et fiables sur l'effort de pêche et les captures et que les données soient mises à jour régulièrement et vérifiées au moyen d'un système approprié.

A cet effet, la responsabilité de la collecte des données sur la production de la petite pêche relève des DRPEB au niveau local qui les centralisent au niveau de la Direction des Etudes de la Statistique et de la Planification (DESP) .

Pourtant, pendant les descentes sur sites effectuées par la Cour, il a été relevé qu'aussitôt débarqués, les produits sont récupérés par les familles des pêcheurs et transportés sur le marché local, auprès des collecteurs, ou au sein des ménages pour subvenir à leurs besoins personnels. Les responsables des DRPEB visitées et de la DESP ont reconnu que les suivis sur place ne sont pas toujours effectués et que les données statistiques de production sont élaborées à partir de celles des collecteurs et exportateurs.

Cette situation s'explique notamment par le manque de moyens matériels, financiers, humains, alors que les zones de petite pêche sont très étendues et éparpillées sur le littoral. En effet, sur les DRPEB visitées, les effectifs recueillis montrent l'insuffisance de personnel alors que leur périmètre d'intervention est assez large.

Tableau 1. Statistiques des moyens et sites de débarquement des DRPEB visités en 2023

Région	Effectif	Matériel roulant	Sites de débarquement
Boeny	18 pers dont 2 responsables de suivi dans toute la région	1 voiture	45
DIANA	14 pers répartis sur 5 districts	1 voiture	224
Atsimo Andrefana	4 responsables de suivi dans toute la région	1 moto	211

Sources : DRPEB Boeny, DIANA, Atsimo Andrefana – Enquête Cadre Nationale 2023

De ce qui précède, les statistiques sur la production de la petite pêche ne sont pas fiables et cela impacte sur la gestion rationnelle des ressources halieutiques.

b. Non application des pénalités en cas d'infractions liées aux activités de petite pêche

Le Code de conduite de la pêche responsable du FAO, en son paragraphe 7.1.1., incite les Etats à adopter des mesures pour assurer la conservation à long terme et l'utilisation durable des ressources halieutiques.

Dans cette optique, le Code de la pêche et de l'aquaculture, en ses articles 71 et suivants, met en place des mesures de constatation des infractions (Procès-verbaux de constatations d'infraction établis par les inspecteurs de pêche); des mesures consécutives aux infractions (saisie conservatoire, destruction, vente, cession, ...); des mesures administratives (retrait ou suspension des autorisations de pêche) et pécuniaires (amende de 600 000 Ariary à 6 000 000 Ariary suivant l'article 92 du Code de la pêche et de l'Aquaculture).

BONNE PRATIQUE

Les infractions en matière de pêche en période de fermeture peuvent être palliées en formant les pêcheurs à pratiquer des activités génératrices de revenus telles que la culture d'algues, élevage de volailles, fumage de poissons, poudre de poissons, ...

Or, au vu des procès-verbaux d'inspection à terre du CSP, les mesures appliquées portent principalement sur la sensibilisation des pêcheurs et la saisie des produits et engins de pêche non réglementaires. Selon les responsables des CSP, la sensibilisation des acteurs de la petite pêche est mise en avant et les sanctions pécuniaires ne sont appliquées qu'en cas d'infractions répétées.

Cette situation entraîne, cependant, la prédominance des infractions issues des activités de la petite pêche telles qu'il ressort de l'analyse des rapports d'activités du CSP 2020 et 2021 :

Tableau 2. Statistique des types d'infractions 2020-2021

Type d'infraction	2020	2021
Infractions liées à l'embarcation	488	83
Autres infractions ¹⁵	681	190

Sources : rapports d'activités du CSP 2020 et 2021

Ces infractions affectent la gestion durable et la préservation du potentiel halieutique, la sécurité alimentaire et sociale (emploi) de la population. De plus, elles pourraient grever le budget de l'Etat qui est engagé pour prendre les mesures qui s'imposent.

¹⁵ Pêche en période de fermeture, pêche des espèces ou produits non réglementaires, utilisation d'embarcations et engins de pêche non conformes,

1.2.2. Les dispositifs de suivi des activités de capture de la pêche artisanale et industrielle

a. Suivi non systématique des navires de pêche par les observateurs

Dans le cadre de la lutte contre la pêche INN, la mise en place d'un système de suivi, contrôle et surveillance des pêches est de rigueur. Les observateurs de pêche font partie du système de suivi des activités de la pêche artisanale et industrielle.

Ce sont des personnes habilitées pour observer à bord des navires de pêche toutes les activités de pêche durant la marée au large et récolter des données quantifiant ou qualifiant lesdites activités. Leur programme est géré par le CSP et leur rapport servira de corroboration aux inspecteurs de pêche lors du débarquement des captures.

Cependant, leur présence dans les navires de pêche en mer n'est pas systématique comme le montre les programmes d'embarquement des observateurs émanant du CSP :

Tableau 3. Programmes d'embarquement des observateurs de 2019 à 2022

Libellé	2019	2020	2021	2022
Nombre de navires licenciés	143	193	104	68
Nombre d'embarquements	39	12	22	20
Taux d'embarquements	27%	6%	21%	29%

Sources : Programmes des observateurs CSP, retraitement Cour des Comptes

L'effectif réduit des observateurs de pêche allant de 12 en 2019 à 10 de 2020 à 2022 justifie cette faible performance et à cela s'ajoute l'existence de *protocoles de pêche qui rendaient difficile, voire impossible l'embarquement des observateurs nationaux à bord des navires asiatiques conformément aux rapports d'activités CSP de 2020 à 2021*.¹⁶

Cette situation expose le secteur aux risques de pêche INN et à des manques à gagner pour l'Etat notamment face aux éventuelles opérations de transbordement de produits.

b. Surveillance maritime limitée du CSP

Conformément aux dispositions de l'article 2 du Décret n°2021-276 portant réorganisation du CSP, en tant qu'autorité chargée des activités du suivi, du contrôle et de la surveillance de la pêche, le CSP doit surveiller les zones maritimes par des contrôles « en mer » au moyen des patrouilleurs et vedettes qui sont à sa disposition.

La flotte maritime du CSP a été renforcée de 2019 à 2022, période durant laquelle le Centre a fait l'acquisition de plusieurs vedettes dont neuf (09) dans le cadre du projet Swiofish 2, cinq (05) à titre de dons japonais et un (01) par le FAO.

Toutefois, selon les responsables des CSP visités, les missions de contrôle en mer sont rares dans l'année. Les rapports d'activités 2020 et 2021 du CSP montrent que le patrouilleur Atsantsa n'a effectué aucun contrôle en mer en 2021 contre 43 jours en 2020 tandis que le patrouilleur Telonify a effectué 12 jours de surveillance en mer en 2021 contre 24 jours en 2020.

Ces insuffisances sont dues principalement *au manque de moyens financiers engendrant une dépendance aux bailleurs (projet Swiofish 2) pour les dépenses en carburant et d'entretien*. En effet, le patrouilleur Atsantsa (2 moteurs de 900 chevaux) nécessite deux fois 150 litres de carburant par heure, le patrouilleur Telonify avec ses moteurs de 420 chevaux, nécessite 28 à 35 litres de carburant

¹⁶En septembre 2018, un accord cadre prévoyant notamment le déploiement de 330 navires de pêche chinois sur les côtes malgaches a été signé et dont les teneurs n'ont jamais été divulgués (cf. Rapport sur les diagnostics des autorisations et accords de pêche de Madagascar, Octobre 2021)

par heure et les vedettes peuvent dépenser 4 litres, 25 litres ou 300 litres par heure d'essence selon leur moteur.

Il résulte de ces situations qu'il n'y a pas de missions de surveillance en mer, que les flottes de surveillance ne sont pas utilisées, que le secteur est exposé au problème de financement en cas d'absence de bailleur et que finalement tous ces manquements exposent le secteur à la pêche INN.

Dans l'ensemble, les dispositifs de suivi des captures et de prévention de la pêche INN instaurés par le Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue et ses démembrés présentent des faiblesses. L'Administration n'arrive pas encore à assurer pleinement et efficacement le suivi des activités de la petite pêche et des navires de pêche au large ainsi que la surveillance des zones maritimes.

1.3. Sur l'efficacité des dispositifs de suivi des recettes relatives aux captures des produits de la pêche maritime

La quantité des captures constitue la base de calcul des recettes y afférentes. A cet effet, le Ministère se doit de se doter des ressources nécessaires pour assurer leur évaluation.

1.3.1 Les dispositifs d'évaluation réelle des captures

✚ Evaluation réelle des captures basées uniquement sur une seule source

Suivant l'article 5 de l'Arrêté n°13277/2000 du 1^{er} décembre 2000 portant réorganisation du CSP, celui-ci « est chargé (...) du contrôle des captures (...) ». Pour ce faire, il contrôle le journal de pêche ainsi que tout autre document relatif aux captures et aux activités du navire ainsi que les captures qui se trouvent à bord¹⁷.

Outre les déclarations des captures inscrites dans les journaux de pêche, le CSP peut recourir aux différents documents comme les rapports des marées des observateurs. Toutefois, au vu des statistiques des captures produites lors des confrontations des données effectuées par la DESP¹⁸, l'évaluation de captures repose uniquement sur les données du journal de pêche.

Pourtant, l'Administration se doit de disposer de moyens pour vérifier l'exactitude des déclarations inscrites dans le journal de pêche.

Cette situation peut s'expliquer par l'absence des observateurs de pêche qui sont chargés d'élaborer les rapports de marée permettant d'effectuer une vérification contradictoire des données des navires. Un risque d'évaluation erronée des produits de capture impactant sur le montant de redevances à percevoir en découle.

BONNE PRATIQUE

Le CSP effectue une descente au niveau de la cale pour voir de visu les produits de capture (calcul approximatif selon le nombre de paquets et le poids des produits). Cette descente n'est cependant, pas systématique.

1.3.2 Les dispositifs relatifs à l'encaissement des recettes afférentes aux captures des produits de pêche

✚ Absence de logiciel spécifique pour le calcul des redevances à percevoir

Les articles 8 et 9 de l'Arrêté interministériel n°31793/2021 du 29 décembre 2021 fixant les redevances sur l'exercice de pêche maritime dans les eaux sous juridiction de Madagascar disposent que : « (...) »

¹⁷ L'article 68.d de la Loi n°2018-026 portant refonte de certaines dispositions de la Loi sur le Code de la pêche et de l'aquaculture

¹⁸ En fin de campagne, la DESP provoque une réunion de confrontation des données des captures avec le CSP, les DRPEB et les sociétés de pêche pour fixer les captures effectuées en vue de l'établissement du décompte de redevances par le Service de la Pêche Industrielle et Artisanale

la redevance variable et la redevance sur by-catch sont payables à la fin de l'année après décompte des captures réelles réalisées pour chaque navire (...) ».

En outre, le Code de conduite pour une pêche responsable, en son point 8.4.4 préconise que les Etats devraient promouvoir l'adoption des technologies appropriées, en tenant compte du contexte économique, permettant l'utilisation et le traitement les meilleurs possibles des captures retenues.

Or, il a été relevé que pour déterminer le montant des redevances à payer, le Service de la Pêche Industrielle et Artisanale (SPIA) au sein du MPEB a recours au tableur Excel.

Le traitement implique l'intervention d'agents qui doivent vérifier les cahiers des charges de chaque société ou navire de pêche pour pouvoir déterminer le taux des redevances à calculer. Après cette vérification, ils saisissent les données dans le tableur, déterminent les redevances et impriment l'état des décomptes.

Figure 2 -Modèle de fichier Excel pour le calcul de redevance variable

Nom du navire	Quota de capture (kg)	Total des captures (kg)	Capture par rapport au quota			Surplus de capture par rapport au quota			Montant de la redevance totale (Ar)
			Quantité en kg	Redevance unitaire (Ar/kg)	Montant (Ar)	Crevette (kg)	Redevance unitaire (Ar/kg)	Montant (Ar)	
TOTAL									

Source : MPEB

Compte tenu du nombre de données à traiter, celles-ci sont susceptibles d'être modifiées ayant comme conséquence des risques d'erreurs sur le montant des redevances à payer. Or, une automatisation du traitement de ces données permettrait au service de gagner en temps, en sécurité et en transparence, en évitant trop de manipulations, d'intervention humaine et les risques d'erreurs voire de fraudes.

Les activités de capture nécessitent une attention accrue de la part de l'Administration dans la mesure où les produits de captures sont à l'origine de paiement de droits que la société doit s'acquitter. L'effort doit se focaliser notamment sur les diligences relatives à la vérification de la régularité des déclarations du journal de pêche et à la sécurisation des recettes correspondantes, en l'occurrence les redevances.

1.4.Sur l'efficacité des dispositifs contribuant à préserver le potentiel halieutique

Il appartient au MPEB d'adopter des mesures en vue d'assurer la préservation, la gestion et l'utilisation durable des ressources halieutiques des eaux sous juridiction nationale, ainsi que de la préservation des écosystèmes aquatiques¹⁹. Pour ce faire, il doit pouvoir évaluer les stocks tout en prenant en compte les rejets et mettre en place des Plans d'Aménagement des Pêcheries en vue d'une gestion de proximité de la pêche.

¹⁹ Article 9 du Code la Pêche et de l'aquaculture, « Le Ministère en charge de la Pêche et de l'aquaculture adopte des mesures en vue d'assurer la préservation, la gestion et l'utilisation durable des ressources halieutiques des eaux sous juridiction nationale, ainsi que de la préservation des écosystèmes aquatiques. (...) En vue de promouvoir la préservation et l'utilisation durable des ressources halieutiques, [il] (...) ; b) prend des mesures pour empêcher la surexploitation et fait en sorte que l'effort de pêche soit proportionnel à la capacité de production des ressources halieutiques et à leur utilisation durable (...) ».

1.4.1. Les dispositifs d'évaluation des stocks des ressources halieutiques

a. Absence d'évaluation des stocks des ressources halieutiques jusqu'en 2022

L'évaluation des stocks est un processus scientifique d'analyse des données disponibles pour prendre connaissance de l'abondance des ressources, de leur productivité et des possibilités de leur exploitation. Le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO précise en son point 12.5 que « *les Etats devraient être en mesure d'évaluer et d'assurer le suivi de l'état des stocks relevant de leur juridiction (...)* »

Selon le rapport FITI 2022, Madagascar est responsable de l'évaluation de certaines des ressources nationales notamment les crabes, poulpes, poissons démersaux, crevettes, holothuries, si d'autres produits comme les thons, les porte-épées et les requins sont sous la responsabilité de la Commission des Thons de l'Océan Indien (CTOI).

Cette évaluation peut être qualitative c'est-à-dire estimer si le stock est peu ou moyennement exploité, surexploité, etc, ce qui requiert des données complètes et fiables, étalées sur au moins 5 ans ; elle peut être quantitative, faisant ressortir la quantité estimative d'un produit donné pour une zone bien précise, ce qui peut être effectué même à un niveau d'information modéré.

Or, pour les gestions sous-revue, aucune évaluation de stocks n'a été effectuée par Madagascar, comme le souligne le rapport FITI de 2022²⁰.

A titre indicatif, suivant la stratégie nationale de bonne gouvernance des pêches maritimes en 2012, le potentiel halieutique des ressources marines du pays se situerait autour de 200 000 tonnes par an.

La cause, selon les responsables du MPEB, est que la réalisation de l'évaluation de stocks dépend de plusieurs paramètres qui font défaut, entre autres, *l'existence de données fiables sur les captures, la disponibilité de moyens financiers pour effectuer la collecte des données vu les types de produits à évaluer et la longueur des côtes de Madagascar (plus de 5000 km) ; le renforcement de capacité des agents du Ministère en matière d'évaluation des stocks.*

Toutefois, en 2023, un Rapport sur une évaluation de stocks, mais seulement qualitative, de quelques produits a quand même été sorti. Selon ce Rapport²¹, les 5 filières, à savoir les crevettes sur l'ensemble de la côte ouest, les langoustes dans la zone Nord de Fort-Dauphin, les crabes de mangrove dans la région de Boeny, les poulpes et les holothuries, sont toutes proches de leurs limites d'exploitation durable ou sont surexploitées. Ce qui nécessite une réduction de l'effort de pêche.

En conséquence, le potentiel halieutique marin de Madagascar n'est pas connu, il est difficile de prendre des décisions notamment en matière de gestion rationnelle des ressources côtières et marines, de protection de l'environnement marin ; enfin, seules l'expérience et les informations provenant des pêcheurs permettent d'avoir une idée de la quantité des stocks.

b. Non-priorisation du suivi des rejets

Un rejet peut être défini comme étant la partie non débarquée des captures²². Mais il représente également la partie des captures non conservée à bord et rejetée à la mer, à l'état mort ou vivant. Représentant une proportion non négligeable des captures maritimes globales, les rejets sont généralement considérés comme un gaspillage, une utilisation non optimale des ressources des pêcheries. Plusieurs résolutions des Nations Unies ont attiré l'attention sur la nécessité de réduire les rejets et les prises accessoires non visées, ainsi que d'en faire l'objet d'un suivi.

²⁰ La biomasse fait référence à la matière biologique vivante totale présente dans les écosystèmes marins

²¹ Source : rapport d'évaluation de stocks de 2023

²² www.maisondelamer.org/ressources/vers-le-zéro-rejet-danslapêche

Toutefois, aucun suivi des rejets n'a encore été effectué à Madagascar. Selon le rapport FiTI, « *le Gouvernement de Madagascar ne considère aucun rejet étant donné que les captures autres que celles des conventions sont revendues localement pour garantir plus de sécurité alimentaire locale ; les informations sur les rejets de la pêche à grande échelle ne sont pas disponibles.* »

De cette non-priorisation du suivi des rejets résulte une augmentation des risques relatifs à la réduction de la réserve marine, à la commercialisation informelle des produits et au risque environnemental pour l'écosystème marin.

1.4.2. Les dispositifs en matière d'aménagement de pêcheries

- ✚ Plans d'Aménagement de Pêcheries (PAP) non opérationnels voire inexistantes dans la majorité des régions

L'existence d'un plan d'aménagement des pêcheries figure parmi les dispositifs permettant d'assurer la durabilité des ressources halieutiques. Suivant les articles 13 et 14 du Code de la pêche et de l'aquaculture, « *Le Ministère en charge de la pêche et de l'aquaculture, après consultation avec les autres entités concernées, adopte les mesures de préservation et de gestion des pêcheries dans le cadre des plans d'aménagement (...). La gestion locale de la petite pêche et le mode de surveillance communautaire ainsi que les révisions ou modifications dont ils font régulièrement l'objet, sont approuvés par voie réglementaire, sur proposition des organes concernés de gestion locale et participative de la petite pêche* »

Toutefois, toutes les régions n'ont pas encore de PAP opérationnels. Durant les gestions sous-revue, seuls les PAP suivants sont consignés en Arrêtés et peuvent être mis en œuvre : les PAP de la région Melaky, de la Baie d'Antongil (région Analanjirofo), de BATAN (région DIANA) pour les Baies d'Ambaro, de Tsimipaika, d'Ampasindava et l'archipel de Nosy Be.

La descente dans la Commune d'Antsatrana dans le district d'Ambilobe (qui fait partie du PAP BATAN) a permis de constater que la gestion des pêcheries y est très avancée notamment la réalisation des transferts de gestion des ressources halieutiques : la mise en place du Comité de Contrôle et de Surveillance (CCS, composé des représentants du fokontany et de la communauté des pêcheurs) ; la construction d'un complexe de pêche où l'on retrouve les infrastructures essentielles en matière de pêche telles un marché couvert, une chambre froide, une fabrication de glace.



Photos du complexe de pêche dans la commune d'Antsatrana

Source : Cour des Comptes

Mais si le Ministère a fixé parmi ses perspectives de 2023 l'élaboration de neuf (09) PAP l'analyse de son bilan arrêté au mois d'octobre 2023 ne fait pas mention de la réalisation effective de ce projet.

Les facteurs ci-après peuvent expliquer les problèmes rencontrés dans la mise en place des PAP, notamment : *l'insuffisance de budget alloué à la DRPEB, la difficulté de rechercher des Partenaires*

Techniques et Financiers (PTF) ; le défaut d'Arrêtés portant mise en place de PAP validés par l'Administration centrale et visés par l'Administration territorialement compétente²³, tels sont les cas des régions Boeny et Atsimo Andrefana dont les PAP sont déjà établis, dans l'attente d'arrêtés.

Ainsi, il en résulte une augmentation des risques relatifs à la difficulté dans la gestion en matière d'infractions étant donné que les villages des pêcheurs sont très éparpillés et que le CSP n'arriverait pas à effectuer le contrôle de toutes les zones ; aux conflits de zone et d'espace (conflit entre petits pêcheurs ou conflit entre petits pêcheurs et navire de pêche)²⁴ ; à la non- assurance des investisseurs.

La Cour conclut que les dispositifs de préservation du potentiel halieutique ne sont pas efficaces étant donné que l'évaluation des stocks était inexistante jusqu'en 2022 mais que l'évaluation réalisée en 2023 n'était que qualitative, le suivi des rejets ne sont pas encore prioritaires et enfin les PAP dans la majorité des régions ne sont pas opérationnels.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

a) Au Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue de :

- ***Doter les organes de suivi, de contrôle et de surveillance des pêches (CSP, DRPEB, DESP) des moyens nécessaires et opérationnels à leur mission ;***
- ***Concevoir un logiciel de gestion des redevances ;***
- ***Veiller à la mise en place des PAP dans les régions côtières.***

b) Au CSP de :

- ***Appliquer des sanctions exemplaires pour dissuader les pratiques illicites ;***
- ***Assigner des observateurs à bord de chaque navire de pêche.***

²³ Suivant l'article 8 du Décret n°2016-1352 susvisé, après consultation des parties prenantes, tout plan d'aménagement de pêche et d'aquaculture doit être visé par l'administration territorialement compétente et validé par l'Administration centrale en charge de la pêche et de l'aquaculture avant sa mise en œuvre.

²⁴ Article 22 du Code de la pêche : « (...) des mesures sont définies par voie réglementaire portant notamment sur : (...) o) les zones réservées à la pêche artisanale, la petite pêche commerciale et la pêche de subsistance ».

II. AUDIT DE PERFORMANCE DES MESURES PRISES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'INSECURITE ALIMENTAIRE DANS LE SUD DE MADAGASCAR, GESTIONS : 2020 A 2022

Madagascar, cinquième plus grande île du monde, fait face à une pauvreté extrême malgré ses ressources naturelles considérables. L'insécurité alimentaire, particulièrement sévère dans trois régions du sud (ANDROY, ANOSY et ATSIMO ANDREFANA), est une manifestation majeure de cette pauvreté.

Cette insécurité alimentaire est caractérisée par un accès insuffisant à une alimentation saine et nutritive, affectant la croissance, la santé et le développement de la population. Elle peut être temporaire, cyclique ou saisonnière, et se distingue de la malnutrition qui peut se manifester par sous-nutrition ou surnutrition.

Les causes de l'insécurité alimentaire dans le sud de Madagascar sont multiples : sécheresses intenses, effets de la crise sanitaire Covid-19, enclavement des zones productrices, absence d'infrastructures hydro-agricoles, et insécurité persistante. La situation est aggravée par le tarissement des points d'eau, forçant les habitants à parcourir de longues distances pour s'approvisionner en eau souvent non potable.

L'économie de ces régions repose principalement sur l'agriculture (maïs, manioc, patate douce) et l'élevage, très dépendants des conditions climatiques difficiles. La pêche artisanale joue également un rôle important dans les zones littorales.

L'analyse IPC de novembre 2022 à mars 2023 révèle des taux alarmants d'insécurité alimentaire aiguë dans ces régions, allant de 34% à 49% de la population en phase de crise ou d'urgence. Face à cette situation, une approche multisectorielle impliquant divers acteurs (organismes étatiques, bailleurs de fonds, ONG) est nécessaire, combinant des réponses d'urgence et des stratégies de résilience à long terme.

Le thème « **Audit de performance des mesures prises dans le cadre de la lutte contre l'insécurité alimentaire dans le Sud de Madagascar** » Gestions 2020-2022 a été retenu par la Cour des Comptes afin d'apporter son appréciation sur la performance des actions des organismes publics et proposer des recommandations face aux problèmes liés à l'insécurité alimentaire.

L'audit s'est porté sur les 3 régions de Madagascar à savoir la région Anosy, la région Androy et la région Atsimo Andrefana, qui sont les régions les plus touchées par cette crise alimentaire depuis déjà quelques années.

En son article 280, la loi organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant dispose que la Cour des Comptes procède à l'examen de la gestion des ordonnateurs du budget de l'État, des Provinces Autonomes et des Établissements publics nationaux et provinciaux à caractère administratif. À cet effet, elle apprécie la performance des services publics.

L'objectif principal de l'audit est d'apprécier la performance des actions menées par les organismes publics afin de résoudre les problématiques de la sécurité alimentaire dans le sud de Madagascar, au niveau des Régions Androy, Anosy et Atsimo Andrefana.

Les (5) objectifs spécifiques suivant sont les déclinaisons de l'objectif principal :

OS1- S'assurer que les mécanismes de coordination garantissent la bonne tenue des activités de lutte contre l'insécurité alimentaire

OS2- Apprécier dans quelles mesures les ressources propres internes de l'Etat contribuent à la lutte contre l'insécurité alimentaire (Agriculture, eau, routes)

OS3- Vérifier dans quelles mesures les infrastructures mises en place contribuent à la lutte contre l'insécurité alimentaire (hydro-agricole, distribution d'eau, routes nationales)

OS4- Vérifier dans quelles mesures les activités et les situations existantes relatives à la production agricole contribuent à la lutte contre l'insécurité alimentaire

OS5- Vérifier dans quelles mesures les activités d'urgence et les facteurs socio- économiques impactent l'efficacité de la lutte contre l'insécurité alimentaire

2.1. Objectif spécifique 1: S'assurer que les mécanismes de coordination garantissent la bonne tenue des activités de lutte contre l'insécurité alimentaire

2.1.1. Absence d'une politique nationale sur la sécurité alimentaire

Madagascar fait face à une insécurité alimentaire chronique, particulièrement aiguë dans la région sud du pays.

La sécurité alimentaire est définie comme une "situation caractérisée par le fait que toute la population a en tout temps un accès matériel et socio-économique garanti à des aliments sans danger et nutritifs" (FAO, 2000).

Lors du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire en 2009, Madagascar s'est engagé à "Investir dans des plans pris en charge par les pays, visant à affecter les ressources à des programmes et des partenariats bien conçus et axés sur les résultats". La FAO a recommandé l'élaboration d'une Lettre de politique de sécurité alimentaire dans son Plan d'Action National pour la Sécurité alimentaire (PANSA) de 2005.

L'audit a révélé que Madagascar ne dispose pas d'une politique nationale spécifique sur la sécurité alimentaire. Cette absence est confirmée par les documents de référence du Cluster Sécurité Alimentaire et Moyens de Subsistance (SAMS).

Pourtant, une Politique Nationale sur la nutrition (PNN) existe depuis 2004, mise à jour pour la période 2022-2030.

La PNN inclut la lutte contre l'insécurité alimentaire des ménages parmi ses objectifs spécifiques. Cependant, la PNN ne couvre pas de manière exhaustive les 4 dimensions de la sécurité alimentaire, en l'occurrence :

1. L'accès physique, économique et social à la nourriture ;
2. La disponibilité de la nourriture ;
3. La qualité sanitaire et nutritionnelle des aliments ;
4. La régularité de l'accès, de la disponibilité et de la qualité.

Des documents cadres existent pourtant, à savoir :

- Plan d'Émergence Madagascar (PEM) Sud ;
- Politique nationale de nutrition 2022-2030 ;
- Plan national d'action multisectorielle pour la nutrition 2022-2026 ;
- Stratégie Sécurité Alimentaire et Moyens de Subsistance, Post Soudure du juillet 2022 - Juin 2024 ;
- Plan national de Réponse à la crise dans le Grand Sud ;
- Plans de contingence pour le Grand Sud et leurs déclinaisons régionales.

Ces documents connaissent pourtant des limites. Ils sont fragmentés et peu coordonnés entre eux, ne fournissent pas une vision globale et cohérente pour lutter contre l'insécurité alimentaire.

L'absence d'un document complet de référence empêche le développement de synergies communes.

Parmi les causes identifiées figurent :

- La non-appropriation par les gouvernements successifs des engagements pris lors du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire en 2009.
- Le manque de suivi des recommandations de la FAO concernant l'élaboration d'une lettre de politique de sécurité alimentaire distincte.
- L'absence d'analyse globale intégrant tous les facteurs (sociaux, économiques, politiques et environnementaux) liés à l'insécurité alimentaire.

En conséquence, il y a difficulté pour les acteurs d'avoir un aperçu global des actions menées et une vision générale concertée, multiplicité d'activités fragmentées sans coordination efficace, ne pouvant converger vers un objectif commun, la persistance et aggravation de l'insécurité alimentaire, notamment dans le sud du pays, impossibilité de définir clairement les actions, les effets attendus et les progrès mesurables en faveur de la sécurité alimentaire dans le Sud.

La Cour recommande, à moyen terme, au Gouvernement de prioriser l'élaboration d'une politique nationale sur la sécurité alimentaire avec entre autres des objectifs, des orientations ainsi que des résultats stratégiques bien définis et en concertation avec tous les intervenants dans ce secteur.

2.1.2. Défaut d'une structure de coordination des actions relevant de la lutte contre l'insécurité alimentaire

Selon la Déclaration du sommet mondial sur la sécurité alimentaire en 2009 qui s'est tenu à Rome, les Chefs d'Etat participants y compris celui de Madagascar se sont engagé à :

« Stimuler une coordination stratégique aux niveaux national, Régional et mondial pour améliorer la gouvernance, favoriser une meilleure allocation des ressources, éviter les chevauchements d'efforts et identifier les insuffisances des réponses » (Principe 2)

et que :

« Le Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition s'efforcera de parvenir à une coordination stratégique des efforts aux niveaux national, Régional et mondial en tirant parti des structures existantes, en assurant une ouverture en ce qui concerne la participation et en favorisant une approche partant véritablement de la base, fondée sur les expériences menées et sur l'évolution de la situation constatée sur le terrain. » (Engagement 11)

L'audit révèle que malgré l'engagement pris lors du sommet mondial sur la sécurité alimentaire en 2009, Madagascar n'a pas mis en place de structure de coordination efficace pour lutter contre l'insécurité alimentaire. L'absence d'une structure formelle pour coordonner l'ensemble des actions se fait sentir. Les actions étant divisées en deux catégories : urgence et résilience, sans coordination globale.

a. Coordination des actions d'urgence :

La coordination des actions d'urgence est principalement assurée par le Cluster SAMS, co-présidée par MINAE, BNGRC, PAM et FAO. Cependant, cette plateforme ne constitue pas une véritable structure de coordination, mais plutôt un lieu d'échange d'informations. Cette situation entraîne des empiètements fréquents entre les activités des agences d'exécution. L'absence de cadre juridique

contraignant conduit à un manque de rapports obligatoires aux entités publiques responsables, telles que la DRAE et le BNGRC régional. En conséquence, ces entités manquent d'une vision transversale des actions menées, ce qui ne reflète pas adéquatement la situation actuelle de la crise et de la manière coordonnée de la traiter. De plus, la non-communication des interventions prévues aux autorités compétentes rend difficile le suivi et l'évaluation des réalisations.

b. Coordination des actions de résilience :

La coordination des actions de résilience relève en principe de la responsabilité du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MINAE). Toutefois, le ministère ne dispose que d'un Service de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (SSAN), dont les attributions en matière de coordination ne sont pas clairement définies. L'État n'a pas créé de structure particulière pour assurer la coordination de l'ensemble des activités et programmes relatifs aux projets de lutte contre l'insécurité alimentaire, en particulier ceux sous financement extérieur. Cette mission est principalement attribuée aux comités spécifiques en charge du pilotage au niveau des agences d'exécution, ce qui réduit le contrôle et les actions de pilotage de l'État sur les activités à réaliser. Les projets des partenaires techniques et financiers constituent l'essentiel des activités de résilience auprès des ménages vulnérables, mais leur coordination reste insuffisante.

L'absence d'une Politique Nationale sur la sécurité alimentaire est identifiée comme la cause principale de ce manque de coordination. Cette lacune empêche la mise en place d'une structure de coordination incontournable qui assurerait la synergie et la cohérence des actions menées par l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux. En conséquence, les réalisations fragmentées des différents acteurs ne produisent pas de résultats tangibles suffisants dans la lutte contre l'insécurité alimentaire à Madagascar.

De tout ce qui précède, la Cour recommande à moyen terme au Gouvernement d'adopter un cadre juridique pour la mise en place d'une structure de coordination multisectorielle des activités relevant de la sécurité alimentaire à tous les niveaux (national, régional, district et communal) et ceux des interventions disparates des acteurs nationaux et internationaux.

2.2. Objectif spécifique 2 : Apprécier dans quelle mesure les ressources propres internes de l'Etat contribuent à la lutte contre l'insécurité alimentaire

2.2.1. Insuffisance des ressources propres consacrées à l'agriculture et l'élevage

Suivant la Déclaration du sommet mondial sur la sécurité alimentaire en son Principe 5 - « Garantir un engagement soutenu et substantiel, de la part de tous les partenaires, à l'investissement dans l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition, avec mise à disposition rapide et fiable des ressources nécessaires, dans le cadre de plans et de programmes pluriannuels »- et son engagement 36 : « En ce moment clé, nous nous engageons sur un changement de cap crucial et décisif en faveur d'investissements nationaux et internationaux accrus à court, moyen et long terme, dans l'agriculture des pays en développement. Nous nous félicitons de l'engagement pris par les dirigeants africains, dans la Déclaration de Maputo, de consacrer à l'agriculture et au développement rural dix pour cent au moins de leurs dépenses budgétaires et encourageons d'autres Régions à adopter de semblables engagements quantitatifs et assortis d'un délai ».

En outre, les décisions et déclarations de la Conférence de l'Union Africaine, deuxième session ordinaire du 10-12 juillet 2003 Maputo (Mozambique) stipule que :

« Déclaration sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique (...)

DECLARONS NOTRE ENGAGEMENT A : METTRE D'URGENCE EN OEUVRE

(...) A cette fin, nous convenons d'adopter des politiques saines de développement agricole et rural et d'allouer chaque année au moins 10% de nos budgets nationaux à leur mise en œuvre, dans un délai de cinq ans. »

Enfin, la part des investissements publics consacrée à l'agriculture par certains pays signataires de l'engagement de Maputo en 2014 était de 10,8% pour le Burkina Faso, 10,3% pour le Burundi, 13,7% pour le Congo, 21,2% pour l'Ethiopie, 28,9% pour le Malawi, 11,1% pour le Mali, 12,7% pour le Niger, 13,9% pour le Sénégal, 10,2% pour la Zambie et 30,2% pour le Zimbabwe²⁵.

La Cour a constaté que Madagascar n'a pas respecté son engagement de l'accord de Maputo de 2003, qui visait à allouer 10% du budget national à l'agriculture.

Entre 2020 et 2022, le budget agricole en moyenne n'était que de 4,18% du budget général, bien en-deçà de l'objectif fixé. Cette période a vu le budget général augmenter de 31,45%, tandis que celui de l'agriculture n'a progressé que de 11,81%. Les investissements dans le secteur restent faibles, avec seulement 1,71% pour l'agriculture et 0,28% pour l'élevage. De plus, 93,68% des investissements agricoles sont financés par des fonds extérieurs. Cette insuffisance de ressources a considérablement limité les investissements d'envergure de l'État dans le secteur, à l'exception du projet bas Mangoky financé par la Banque Mondiale. En conséquence, la majeure partie des investissements agricoles provient de projets sous financement extérieur ou d'organismes et ONG internationaux.

La Cour recommande au Gouvernement de :

- ***Respecter les engagements de MAPUTO en allouant au moins 10% du budget à l'agriculture ;***
- ***Augmenter la dotation budgétaire du MINAE surtout pour le budget d'investissement consacré à l'agriculture, notamment à destination des trois Régions du grand sud.***

2.2.2. Faiblesses des ressources propres internes allouées aux infrastructures et absence de dotation financière en investissement

Il s'agit notamment des infrastructures routières et en eau au niveau des Régions et des services déconcentrés (DREAH, DRTP)

a. Infrastructures en eau

Les investissements dans les infrastructures en eau à Madagascar sont très limités. Sur les dépenses publiques financées par les ressources propres, seulement 0,61% sont alloués aux investissements pour l'accès à l'eau et l'assainissement, ce qui représente 4,55% des dépenses d'investissement totales du pays. La gestion de ces investissements est fortement centralisée, sans aucune inscription budgétaire au niveau régional ou à celui des structures déconcentrées. Les Directions Régionales de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (DREAH) ne gèrent que des crédits de fonctionnement, sans aucune action sur les investissements. Les activités d'investissement dans ce secteur sont principalement assurées par des Partenaires Techniques et Financiers ou directement par le ministère au niveau central, limitant ainsi l'autonomie et la capacité d'action des autorités locales.

b. Infrastructures routières

La situation des investissements dans les infrastructures routières est similaire à celle du secteur de l'eau, bien que légèrement mieux dotée. Les dépenses publiques consacrées au développement des infrastructures routières représentent 2,08% des dépenses financées sur ressources propres, soit 15,09%

²⁵ Agence ecofin 26 juin 2014 : Investissement agricole : les 13 pays africains qui ont respecté leurs engagements de Maputo

des dépenses d'investissement totales du pays. Comme pour le secteur de l'eau, aucun crédit n'est prévu au niveau régional ni aux structures déconcentrées pour les infrastructures routières. Les Directions Régionales des Travaux Publics (DRTP) ne bénéficient plus du Fonds d'Entretien Routier ni du Programme d'Investissement Public depuis 2018, et leur budget est uniquement destiné aux opérations courantes. Les grands projets de réhabilitation routière sont principalement financés par des partenaires internationaux ou sur ressources propres de l'État au niveau central, ce qui limite considérablement la capacité d'action et d'investissement au niveau local.

De ce qui précède, la Cour recommande :

a) Au Ministère en charge de l'Eau, de l'Hygiène et de l'Assainissement, de :

- *Accroître le budget d'investissement consacré à l'accès à l'eau potable ;*
- *Consacrer une allocation budgétaire pour le financement des investissements au niveau des services déconcentrés du MEAH pour un meilleur développement local du secteur, de façon à améliorer le taux d'accès à l'eau potable dans les trois Régions.*

b) Au Ministère en charge des travaux publics, de :

- *Accroître le budget d'investissement consacré au développement des infrastructures routières tout en priorisant les trois Régions affectées par l'insécurité alimentaire ;*
- *Consacrer une allocation budgétaire pour le financement des investissements au niveau des services déconcentrés du MTP pour un meilleur développement local du secteur routier.*

2.3. Objectif spécifique 3 : Vérifier dans quelles mesures les infrastructures mises en place contribuent à la lutte contre l'insécurité alimentaire

2.3.1. Timide taux d'accès et une couverture en eau potable instable dans les districts d'Ambovombe et de Tsihombe par le gestionnaire de production et de distribution AES

Le concept de « Stabilité de la sécurité alimentaire » signifie que pour parvenir à une sécurité alimentaire, une population ou un ménage ou une personne doit avoir un accès permanent à une nourriture adéquate. (...), ce concept peut concerner à la fois la disponibilité et l'aspect lié à l'accès à la sécurité alimentaire.

a. Timide taux d'accès à l'eau potable

Le Plan Emergence Madagascar 2019-2023 prévoit de fournir "L'Energie et l'Eau pour tous". Malgré cet engagement, les infrastructures de production et de distribution d'eau potable dans les régions Atsimo Andrefana, Anosy et Androy sont insuffisantes pour assurer une couverture complète. Bien que le taux d'accès à l'eau potable ait connu une évolution dans ces régions, de nombreuses communes, notamment dans les districts d'Ambovombe et de Tsihombe, n'ont pas un accès régulier à une quantité suffisante d'eau potable. Les principaux gestionnaires de l'eau dans ces régions sont la Jirama, l'Alimentation en Eau dans le Sud (AES) et l'Entreprise Ny Ravo.

A titre d'illustration, les statistiques suivantes reflètent les taux d'accès à l'eau potable en 2022 : 40% Région Androy, 34% Région Anosy, 31% Région Atsimo Andrefana.

b. Couverture instable dans les districts Ambovombe et Tsihombe :

L'AES est un établissement public à caractère industriel et commercial. Elle est sous la tutelle technique du Ministère chargé de l'Eau et la tutelle financière du Ministère chargé des Finances. Sa mission couvre plusieurs Fivondronampokontany, dont Ambovombe-Androy et Tsihombe.

Concernant la situation à Ambovombe, l'AES dispose de 3 systèmes AEP sur 7 au total dans ce district. Un seul camion-citerne de 18 m³ dessert les communes périphériques. Quant à l'approvisionnement, il se fait sur demande, avec des délais non définis.

Pour Tsihombe, il y a absence totale de système AEP dans le district. En effet, un seul camion-citerne de 18 m³ est disponible pour desservir toutes les communes du district. La JIRAMA ne dessert que le chef-lieu de Tsihombe.

Par ailleurs, l'AES est confronté à des défis opérationnels tels que :

- Le risque élevé de défaillance d'exploitation.
- La perte technique importante, en moyenne de 34% (37% en 2020, 34% en 2021, 33% en 2022).
- Les infrastructures vieillissantes, dépassant 28 années de service pour la plupart.
- Le besoin urgent de réhabilitation et de renouvellement des équipements.

L'AES connaît également des contraintes financières sachant que l'approvisionnement par camion-citerne dépend des moyens financiers des communes, les usagers doivent supporter le prix de l'eau et les coûts de transport.

Les défis sont donc importants, notamment des infrastructures vieillissantes. Sa capacité à améliorer la couverture en eau de manière stable est limitée sans une amélioration significative de sa capacité d'exploitation à long terme. Des partenaires comme l'UNICEF apportent leur soutien pour améliorer l'accès à l'eau potable dans certaines communes.

Il est recommandé à court terme au Ministère en charge de l'Eau, de l'Hygiène et de l'Assainissement de :

- ***Améliorer avec plus d'efforts le taux d'accès à l'eau potable dans les régions du sud ;***
- ***Doter l'AES des moyens financiers en matière d'investissement adéquats et suffisants pour pallier le risque de défaillance d'exploitation à long terme ;***
- ***Doter l'AES de plus de camions citernes pour améliorer la couverture de la desserte en eau de toutes les Communes de sa zone d'intervention.***

2.3.2. Tarification de l'eau élevée aux points d'eau communautaires

Suivant le Code de l'Eau en son article 54 dernier alinéa :

« Les systèmes tarifaires doivent comprendre des dispositions permettant l'accès au service universel de l'eau potable des consommateurs domestiques ayant les plus faibles revenus »

Par ailleurs, selon les Nations Unies :

« Les services d'alimentation en eau doivent être financièrement accessibles pour tous. Personne ni aucun groupe de population ne devrait être privé de l'accès à l'eau potable au motif qu'il ne peut se le permettre financièrement. »

Les situations suivantes sont observées dans les districts d'Ambovombe et Tsihombe (Région Androy):

- Les tarifs de l'eau sont généralement élevés, quelle que soit la qualité.
- Le système traditionnel (distribution par charrettes) est le plus cher : 1 000 à 5 000 Ar pour 20 litres, pouvant augmenter en période sèche.
- Les systèmes plus modernes sont moins chers mais l'accès à ces infrastructures demandent plus d'investissement à l'Etat :
 - Bornes fontaines publiques (AEP) : 200 Ar/20 litres à Ambovombe
 - Camion-citerne : 500 Ar/20 litres à Tsihombe
 - Pipeline Ampotaka : 150 Ar/20 litres (quand fonctionnel)
- Le coût de l'eau peut représenter jusqu'à 1/3 du revenu minimum journalier.
- Manque d'infrastructures fonctionnelles entraînant une rareté et une hausse des prix.
- Absence de contrôle sur la tarification dans le système traditionnel.
- Difficultés de révision des tarifs pour les gestionnaires d'eau officiels.

Les conséquences sont que l'eau potable n'est accessible qu'aux ménages les plus aisés, et les tarifs sont nettement plus élevés que par rapport aux zones urbaines (40 à 100 Ar/20 litres).

L'audit a mis, donc, en évidence un problème d'accessibilité financière à l'eau potable dans la région étudiée, en contradiction avec les principes légaux et les droits humains, principalement dû à un manque d'infrastructures et de régulation efficace des tarifs.

La Cour recommande à moyen terme au Ministère en charge de l'Eau, de l'assainissement et de l'Hygiène de prendre les mesures nécessaires pour :

- *Accroître les investissements en infrastructures en eau potable et prioriser les Communes ne disposant pas encore d'infrastructures d'approvisionnement ;*
- *Remettre à niveau les infrastructures de production et de distribution d'eau déjà existants ;*
- *Mettre en place l'organisme de régulation du service public de l'eau potable.*

2.4. Objectif spécifique 4 : Vérifier dans quelles mesures les activités et les situations existantes, relatives à la production agricole, contribuent à la lutte contre l'insécurité alimentaire

- ✚ Défaillance dans la réalisation du projet Titre vert « volet social » : site pilote d'Agnarafaly, Région Anosy

Dans le cadre du Plan Emergence Madagascar pour le Sud (PEM Sud), établi lors du grand colloque Régional du 11 au 12 juin 2021, le projet titre vert a pour objectif : « *d'assurer la Sécurité alimentaire, promouvoir l'émergence agricole et instaurer durablement la résilience communautaire des populations du Kéré dans les Régions de l'Anosy et de l'Androy* ».

On distingue deux variants du projet titre vert suivant les types de bénéficiaires et les objectifs de production :

- Le volet social (visant la résilience de la population vulnérable)
- Et le volet économique (appuyant les jeunes entrepreneurs)

L'audit a révélé une réalisation très partielle du projet, avec de nombreux problèmes d'infrastructure et de gestion, laissant les bénéficiaires dans une situation de grande vulnérabilité.


Ainsi donc, il a été constaté les points suivants :

- Faible niveau d'exécution du projet par rapport aux objectifs initiaux :
 - Sur 600 cases d'habitation prévues, seulement 120 sont opérationnelles et habitées (20% de réalisation).
 - Sur 520 chèvres et poulaillers prévus, seulement 120 de chaque sont opérationnels (23% de réalisation).
 - Réalisation partielle des packs agricoles et du bétail prévu.
- Problèmes d'infrastructures et de ressources :
 - Absence de système d'irrigation fonctionnel pour la majorité des habitations.
 - Manque d'accès à l'eau potable, obligeant les bénéficiaires à se déplacer sur plusieurs kilomètres.
 - Seulement trois latrines construites pour 120 familles.
 - Non-respect des spécifications techniques (absence de plafond en isorel dans les habitations).
- Difficultés agricoles et d'élevage :
 - Faible, voire aucune production agricole due au manque d'irrigation.
 - Superficie insuffisante des terrains alloués aux familles (1000m² au total).
 - Mortalité élevée des animaux distribués en raison d'habitations inappropriées.
- Problèmes administratifs :
 - Incohérences entre les documents d'exécution des marchés et les constatations sur le terrain.
 - Absence de documents officiels pour les bénéficiaires certifiant leur droit de jouissance ou de propriété.
- Situation socio-économique :
 - Les bénéficiaires vivent toujours dans des conditions d'extrême pauvreté.
 - Dépendance continue aux aides alimentaires des partenaires.
- Suivi du projet :
 - Défaillance flagrante des acteurs dans le suivi du projet, empêchant la correction rapide des problèmes constatés

La Cour recommande à court terme au Gouvernement, sous l'impulsion du Ministère en charge de l'agriculture et aux Gouverneurs des Régions de :

- ***Rétablir les conditions initiales prévues dans le projet pour améliorer la production agricole et de l'élevage, notamment l'accès à l'eau, les dotations en intrants et matériels agricoles, formation des ménages,***
- ***Améliorer le suivi de réalisation du projet et établir un système de suivi des ménages bénéficiaires dans l'objectif d'assurer la réduction de leur vulnérabilité,***
- ***Accroître la superficie objet de dotation de manière à assurer une autosuffisance alimentaire des bénéficiaires,***
- ***Elargir le projet dans d'autres localités surtout pour celles possédant une niche d'insécurité alimentaire, tout en assurant les conditions suffisantes pour la production agricole.***

2.5. Objectif spécifique 5 : Vérifier dans quelles mesures les activités d'urgence et les facteurs socio-économiques impactent sur l'efficacité de la lutte contre l'insécurité alimentaire

 Observation : Poids des us et coutumes sur les actions de lutte contre l'insécurité alimentaire

Les traditions et coutumes²⁶ influencent la lutte contre l'insécurité alimentaire dans trois régions du sud de Madagascar : Atsimo Andrefana, Anosy et Androy.

Les principales pratiques pouvant impacter la vie de ses habitants sont :

a) Tabous alimentaires et agricoles ("fady") :

- Interdiction de cultiver le sorgho, pourtant résistant à la sécheresse ;
- Restrictions sur la culture du pois d'Angole ;
- Tabou sur le séchage de la patate douce.

b) Pratiques sociales :

- Mariage et émancipation précoces des filles ;
- Réticence au planning familial ;
- Polygamie persistante.

c) Importance culturelle du zébu :

- Symbole de richesse et de statut social ;
- Tabou sur la consommation de zébus ;
- Pratique du "Havoria" : dilapidation des biens lors des funérailles.

Des impacts négatifs ont été identifiés, cependant :

- Rejet de certaines aides alimentaires ou agricoles
- Abandon scolaire précoce des filles
- Taux de fécondité élevé augmentant la pression sur les ressources
- Vulnérabilité économique accrue des ménages
- Difficultés à constituer des réserves alimentaires

De plus des facteurs aggravants sont également relevés :

- Faible niveau d'instruction (taux d'analphabétisme de 76,7%) ;
- Manque de sensibilisation sur les effets négatifs de certaines coutumes.

En conclusion, ces pratiques constituent des obstacles significatifs à l'efficacité des mesures de lutte contre l'insécurité alimentaire dans la région, nécessitant une approche tenant compte des spécificités culturelles locales.

La Cour recommande à moyen terme au Gouvernement et aux autorités publiques locales d'œuvrer dans le processus de changement de comportement à travers le mécanisme Information-Education-Communication (IEC).

²⁶ Institutions informelles

III. AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CIBLE 5.2 DE L'OBJECTIF DE DEVELOPPEMENT DURABLE n°5 : CAS DE LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES BASEES SUR LE GENRE, Gestions 2017-2021

3.1. Contexte et justification

Les Violences Basées sur le Genre (VBG) demeurent un problème récurrent à Madagascar. L'Enquête Nationale sur le Suivi des Objectifs de Millénaire pour le Développement conduite en 2012-2013 indique que les femmes subissent diverses formes de violences, notamment physiques, sexuelles, psychologiques et économiques. Les données collectées montrent que 30% des femmes de 13 à 49 ans ont subi au moins une forme de violence durant les 12 derniers mois précédant l'enquête.

Les formes les plus répandues sont la violence psychologique (19%)²⁷ et la violence physique (12%). La violence sexuelle représente 7,2% des cas et la violence économique 5,3%.

Les résultats de l'enquête montrent également que les femmes et les filles vivant dans le milieu urbain (14%) sont plus exposées aux violences physiques que celles du milieu rural (12%) tandis que les femmes et les filles en milieu rural (7,5%) sont plus exposées que celles en milieu urbain (6%) quand il s'agit de violences sexuelles.

Par ailleurs, depuis l'époque des Objectifs du Millénaire pour le Développement à travers son objectif n°3 « *Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes* » qui a été par la suite relayé par les Objectifs de Développement Durables (ODD) en 2015, particulièrement l'ODD n°5 « *Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles* », l'Etat Malagasy prouve ses engagements à apporter des progrès dans ce domaine.

Le Gouvernement malagasy à travers le Ministère en charge de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme (MPPSPF) a en effet adopté en 2017 la « *Stratégie Nationale de Lutte contre les Violences Basées sur le Genre* » (SNLCVBG) dont le but est de contribuer à la réduction de la prévalence des VBG en référence à la cible 5.2 de l'ODD 5 « *éliminer de la vie publique et de la vie privée toutes formes de violence faites aux femmes et aux filles (...)* ».

A ce jour, la SNLCVBG demeure le seul document cadre de politique pris par le Gouvernement afin de lutter contre les VBG à Madagascar.

Dans cet esprit de s'aligner à l'Objectif de Développement Durable n°05, un regard porté sur la performance de la mise en œuvre des actions définies dans la SNLCVBG s'avère inéluctable. La vérification menée par la Cour s'est orientée sur l'analyse des résultats obtenus en vue de l'atteinte de la cible 5.2 de l'objectif de développement durable n°05.

Couvrant la période 2017-2021, l'audit porte sur les actions relatives au renforcement de l'environnement juridique lié à la lutte contre les VBG, au renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la lutte contre les VBG, au renforcement du cadre de gestion et au renforcement de l'Information-Education-Communication (IEC) afin de réduire la prévalence des VBG faites aux femmes et aux jeunes filles.

²⁷ Stratégie Nationale de Lutte Contre les Violences Basées sur le Genre 2017-2021/ Etat des lieux des Violences Basées sur le Genre / Constats sur les Violences Basées sur le Genre ;

3.2. Sur le cadre juridique et les capacités des acteurs

3.2.1. Cadre juridique national régissant la lutte contre les VBG incomplet

Afin d'honorer ses engagements dans la lutte contre les VBG découlant de la ratification des instruments internationaux sur les droits humains, l'Etat Malagasy a adopté le 13 décembre 2019 la loi n°2019-008 relative à la lutte contre les VBG.

Toutefois, la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi, notamment sur la prévention, la protection et la prise en charge des victimes de VBG nécessite la prise de textes réglementaires subséquents.

En effet, le décret²⁸ d'application de la loi relative à la lutte contre les VBG a été pris en 2022 pour notamment la mise en application des articles 13 à 20 de ladite loi portant sur les règles applicables à la prévention, la protection et la prise en charge des victimes de VBG.

Cependant, bien qu'ayant déjà fait l'objet d'ampliation, ce décret n'a pas été appliqué selon les responsables au niveau du Ministère en charge de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme.

Cette situation entraîne la non-adoption de l'arrêté interministériel en application dudit décret afin de rendre en vigueur le Manuel de Procédure Opérationnelle Standard (Manuel POS) relatif à la coordination des activités relatives à la prévention, à la protection et à la prise en charge des VBG. Or, en vertu de l'article 2 du décret sus cité, le Manuel POS est le document de référence en matière de prise en charge des VBG. La lutte contre les VBG sera ainsi affectée tant que le cadre juridique reste incomplet.

Ainsi, la Cour recommande au Gouvernement, sous l'impulsion du Ministère en charge de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la femme, à court terme, de prendre les mesures nécessaires pour la mise en application du décret fixant les règles applicables à la prévention, la protection et la prise en charge des victimes de VBG.

3.2.2. Système de centralisation des statistiques sur les VBG inexistant

Suivant l'article 4 de la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes : « *Les Etats devraient (...) k) Favoriser la recherche, rassembler des données et compiler des statistiques se rapportant à l'incidence des différentes formes de violence à l'égard des femmes, (...)* »

Il a été constaté l'absence de centralisation des statistiques au niveau d'une seule entité en charge de la compilation, du traitement et de l'analyse des données sur la situation des VBG.

En effet, les données sont éparpillées et disparates au niveau de chaque ministère acteur dans la lutte contre les VBG.

Cette situation est causée par la non mise en place de la plateforme de lutte contre les VBG au niveau national et régional qui est en charge selon le décret n°2013-161 portant institution de la Plateforme de Lutte contre la Violence Basée sur le Genre (PLVBG) en son article 4 de « *-compiler et analyser les données recueillies au niveau régional ;* », et en son article 25 de : « *(...) collecter, traiter et analyser les données sur la Violence Basée sur le Genre au niveau local, compiler les données sur la Violence Basée sur le Genre au niveau local et les transmettre au niveau national.* »

²⁸ Décret n°2022-1219 du 17 août 2022 pour ampliation conforme le 09 novembre 2022 ;

Les responsables nationaux sont ainsi confrontés à l'absence de sources d'outils d'aide à la décision de programmation, exécution des activités, de suivi et évaluation.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de la Population, de la Protection sociale et de la Promotion de la Femme, à moyen terme, de mettre en place la plateforme de lutte contre les Violences Basées sur le Genre en charge de la collecte, de la compilation, du traitement, et de l'analyse des données sur les VBG.

3.2.3. Les Fokontany, premiers remparts de la lutte contre les VBG à renforcer

Selon le Protocole à la Charte Africaine des droits de l'Homme et des Peuples relatifs aux Droits des Femmes en son Article 2 point e, « *les Etats s'engagent (...) à appuyer les initiatives locales (...) visant à éradiquer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (...).* »

Les Fokontany constituent les premiers acteurs de lutte contre les VBG à travers les activités de règlement de conflits, de conseil et d'orientation entre les auteurs et les victimes de violences. Ils procèdent également aux sensibilisations des populations de leur ressort.

En effet, les douze (12) Fokontany objet d'enquête sur terrain et interrogés par la Cour, dans les régions Atsimo Andrefana, Diana, Fitovinany ont déclaré procéder au règlement de conflits, de conseil, et d'orientation à travers une médiation par le chef Fokontany et/ou le notable de la communauté, le chef carreau ou le chef secteur selon la subdivision administrative existante au niveau du Fokontany.

Tous les Fokontany interrogés interagissent également avec les autres acteurs publics de prise en charge des victimes de VBG tels que les Brigades Féminines de Proximité, les CPCI ou les Centres Vonjy à travers leurs départements ministériels respectifs.

Onze (11) Fokontany sur douze (12) interrogés ont déclaré par ailleurs avoir bénéficié au moins une fois des formations, il s'ensuit que la synergie avec ces acteurs étatiques se développe progressivement avec l'orientation, le référencement ou le signalement vers les structures de prise en charge appropriées.

Par ailleurs, sur (douze) 12 chefs de Fokontany interrogés, dix (10) Fokontany ont déclaré avoir réalisé des activités de sensibilisation au niveau de leurs carreaux respectifs ou secteurs en Assemblée générale et avec l'appui des notables ou d'associations œuvrant dans le développement local.

Cependant, les actions des Fokontany sont encore limitées par le manque de moyens disponibles pour effectuer les sensibilisations et par le nombre insuffisant des responsables formés au sein même du Fokontany.

En effet, seulement deux (02) chefs Fokontany sur douze (12) interrogés ont déclaré avoir en possession un mégaphone pour effectuer les sensibilisations sur toute l'étendue du Fokontany et que bien que onze Fokontany enquêtés aient déclaré avoir obtenu une formation sur les VBG au moins une fois, celle-ci se limite uniquement aux chefs du Fokontany sans pour autant toucher le niveau le plus fin de la communauté qui est le chef secteur ou le chef carreau, premier bouclier dans la lutte contre les VBG.

Par ailleurs, la place des us et coutumes dans la communauté est encore prépondérante car sept (07) Fokontany interrogés affirment que la priorisation des règlements de conflits entre auteurs et victimes de VBG s'effectue encore à travers les notables avant l'orientation des victimes au niveau des structures publiques, et que les populations font preuve encore d'une certaine appréhension pour porter plainte devant les instances publiques et judiciaires. Cependant, le changement de mentalité et de comportement des populations passe par les efforts de sensibilisation.

Les Fokontany agissent ainsi en fonction des capacités, matérielles et humaines, à leur disposition pour être en mesure d'assurer correctement leurs rôles dans la lutte contre les VBG.

La Cour recommande au Gouvernement, sous l'impulsion du Ministère en charge de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme, à moyen terme de :

- ***Dispenser des formations sur les VBG jusqu'au niveau le plus fin du Fokontany à travers les chefs carreaux ou les chefs secteurs ;***
- ***Octroyer des moyens suffisants et adéquats les Fokontany jusqu'au niveau le plus fin pour assurer correctement leurs activités de sensibilisation et d'éducation au changement de comportement des populations.***

3.3. Sur les structures de gestion, le fonds de prise en charge des victimes des VBG et les mécanismes d'information-éducation-communication

3.3.1. Plateforme de lutte contre les VBG non mise en place

Suivant l'article 4 de la Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : « *Les Etats devraient (...) l) Adopter des mesures visant à éliminer la violence à l'égard des femmes particulièrement vulnérables* ».

Par ailleurs, selon l'article 288 de la Déclaration et programme d'action de Beijing « (...) *il est indispensable de définir clairement les objectifs et de mettre en place des mécanismes de responsabilisation* (...) ».

Au vu de l'article premier du décret n°2013-161 du 12 mars 2013 portant institution de la Plateforme de Lutte contre la Violence Basée sur le Genre (PLVBG), cette structure a pour mission de créer un environnement favorable pour soutenir la prévention et la réduction des VBG, de coordonner et d'harmoniser les interventions menées à tous les niveaux en conformité avec les normes législatives en vigueur.

Pourtant, la plateforme de lutte contre les VBG, censée œuvrer au niveau national et régional, n'a jamais été mise en place. En effet, aucun acte ni lettre officielle mandatant légalement les représentants de chaque organisme et département ministériel n'a encore été pris suivant l'article 7 dudit décret.

Effectivement, suivant les dispositions des articles 10, 16, 31 et 36 de ce décret se rapportant sur la nomination des membres des organes de gestion de la plateforme (Assemblée générale et Bureau exécutif), il y a lieu de remarquer que tous les membres du Gouvernement doivent se faire représenter dans la plateforme.

La lenteur dans la désignation des membres fait qu'aucune entité n'exerce les rôles dévolus à la plateforme notamment la coordination²⁹ et l'harmonisation des interventions ainsi que l'impulsion de l'élaboration des plans d'actions régionaux de lutte contre les VBG.

La non mise en place de cette plateforme a pour conséquence l'absence d'un environnement favorable pour soutenir la prévention et la réduction des VBG mais également la défaillance dans la coordination et l'harmonisation des interventions menées à tous les niveaux. En effet, la mise en place du « groupe³⁰

²⁹ Cas de Manakara: des activités sur la lutte contre les VBG sont menées par des associations mais le DRPPSPF n'y est pas informées.

³⁰ Au niveau national : une branche de plateforme dirigée par la Primature qui rassemble les points focaux genre de chaque ministère. Cas de Toliara :

-Un sous cluster VBG composé par des acteurs publics (DRPPSPF, DREN, DRSANP, DRSP, MINJUS), des Associations et Association et des PTF comme l'UNICEF.

-Une Plateforme de la société civile Pour l'Enfance (PPE) mise en place en 2020 et composée par des associations et ONG œuvrant dans la protection des droits des enfants.

Cas de Manakara :

-Réseau de Protection de l'Enfant (RPE) présidé par le Préfet.

-Groupe genre multisectoriel (sous cluster) présidé par la Région.

Genre » ou « sous cluster Genre » mais ne remplissant pas les attributions de la plateforme qui sont prévues dans les articles premier, 4, 24 et 25 dudit décret, notamment sur la compilation, le traitement et l'analyse des données recueillies sur les VBG.

Ainsi, la Cour recommande au Gouvernement, sous l'impulsion du Ministère en charge de la Population, de la Protection sociale et de la Promotion de la Femme, à moyen terme, de prendre les mesures nécessaires afin d'accélérer la désignation des membres des organes de gestion de la Plateforme.

3.3.2. Faible couverture des centres de prise en charge intégrée sur le territoire national

Selon l'article 8 du Protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes : « *Les femmes et les hommes jouissent de droits égaux devant la loi et jouissent du droit à la protection et au bénéfice égaux de la loi. Les Etats prennent toutes les mesures appropriées pour assurer : a) l'accès effectif des femmes à l'assistance et aux services juridiques et judiciaires... c) la création de structures éducatives adéquates et d'autres structures appropriées en accordant une attention particulière aux femmes et en sensibilisant toutes les couches de la société aux droits de la femme ;* »

Sous rattachement respectif au Ministère en charge de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme et au Ministère en charge de la Santé Publique, les Centres de Prise en Charge Intégrée (CPCI) et les Centres Vonjy en tant que centres de prise en charge intégrée sont institués pour assurer aux victimes la prise en charge psycho- sociale, juridique et médicale dans une même structure, et le cas échéant un local d'hébergement provisoire.

Particulièrement, le Centre Vonjy est dédié pour les filles mineures.

Cependant, il est constaté que seuls cinq CPCI sont implantés dans tout Madagascar à savoir à Manjakaray (Région Analamanga), à Toliara I (Région Atsimo Andrefana), à Manakara (Région Fitovinany), à Toamasina I (Région Atsinanana) et à Ambovombe (Région Androy).

En ce qui concerne les Centres Vonjy, seuls six sont mis en place dans tout le territoire Malagasy à savoir au Centre Hospitalier de Référence Régionale Fort Dauphin, au Centre Hospitalier Universitaire (CHU) Tanambao Toliara, au CHU Befelatanana Antananarivo, au CHU Analakininina Toamasina, au CHU Androva Mahajanga et au Centre Hospitalier de Référence de District (CHRD) Nosy Be Hell Ville.

Il existe également un Centre de Prise en Charge Intégrée à Mahamasina Antananarivo installé par l'Association FITIA, structure de prise en charge ne relevant pas d'un département ministériel œuvrant dans la lutte contre les VBG.

La plupart des CPCI sont mis en place à partir de l'année 2022 après les années de mise en œuvre de la SNLCVVG. Avant 2022, seuls les CECJ ont été institués : Manjakaray en décembre 2020, Toliara I en mai 2022, Manakara en 2022, Atsinanana en 2022 et Ambovombe construit en 2020 mais opérationnel en 2023 après inauguration.

En outre, quatre CPCI sont logés dans des bâtiments du Ministère en charge de la Population de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme réhabilités sous financement de l'UNFPA. Quant à celui d'Ambovombe, il s'agit d'une nouvelle construction financée par l'Etat Malagasy.

Cas Diégo : chaque District de la Région Diana dispose d'un RPE.

-RPE d'Antsiranana I est mise en place en 2022 et présidé par le Préfet mais coordonné par le DRPPSP. Le RPE dispose également d'un médecin référent (Médecin du CSBU Tanambao).

-Il existe également le Réseau de Protection de l'Enfant (RPE) au district de Nosy Be qui était très dynamique auparavant mais devenu moins actif actuellement.

Quant aux Centres Vonjy, entièrement financés par l'UNICEF, ils sont mis en place en 2015 pour Befelatanana, en 2016 pour Toamasina, en 2017 pour Nosy Be et Mahajanga et en 2020 pour Toliara.

Cette faible couverture des centres de prise en charge intégrée sur le territoire national engendre un accès inéquitable des femmes victimes de VBG à ces structures de prise en charge spécifiques.

Ainsi, la Cour recommande au Gouvernement, sous l'impulsion du Ministère en charge de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme, à moyen terme, de prendre les mesures nécessaires garantissant un accès équitable de toutes les femmes victimes de VBG sur le territoire national aux centres de prises en charge intégrée.

3.3.3. Des structures de prise en charge intégrées aux moyens limités

Suivant l'Objectif stratégique D.1. point 125 de la Déclaration et Programme d'action de Beijing : « Les gouvernements, (...) devraient, selon le cas : a) Fournir des structures d'accueil et des secours bien financés aux femmes et aux petites filles victimes de violences, ainsi que des conseils médicaux, psychologiques et autres, de même qu'une assistance judiciaire gratuite ou peu coûteuse, en cas de besoin, et leur apporter l'assistance voulue pour les aider à trouver des moyens de subsistance qui tiennent dûment compte des spécificités des hommes et des femmes; »

Bien que les CPCI n'aient pas encore de statut, leurs attributions sont principalement la prise en charge psychosociale assurée par des IS, la prise en charge juridique assurée par la BFP, la prise en charge médicale par le Médecin et l'hébergement provisoire des victimes.

Pour les cinq CPCI implantés dans tout Madagascar, les insuffisances suivantes ont été constatées notamment l(e):

- Manque de moyens de déplacement des IS pour effectuer des descentes auprès des Fokontany pour la collecte d'informations sur les cas traités et le suivi des victimes après la prise en charge ;
- Manque de fournitures de bureau ;
- Manque de fournitures et d'équipement médical et aussi l'inadéquation d'infrastructures au niveau du service médical ;
- Absence de médecin affecté d'une manière permanente ;
- Insuffisance d'équipements d'accueil des victimes de VBG : cas des vivres, vêtements et autres ;
- Insuffisance de matériels d'accueil des victimes de VBG dans les CPCI : cas de centre hébergement.

Pourtant, le taux de fréquentation journalière du CPCI Toliara est en moyenne de trois (03) à dix (10) victimes par jour et celui du CPCI Manakara est de cinq (05) à six (06) cas par jour. En outre, pour le CPCI Manjakaray, quatre cent trente-six³¹ (436) cas sont enregistrés en 2021 pour cinquante-deux (52) personnes hébergées. Pour l'année 2022, cent quarante (140) personnes ont été prises en charge dont quarante-huit (48) ont été hébergées

Le manque de ressources propres internes dédiées spécifiquement aux CPCI est à l'origine de ces insuffisances. En effet, les CPCI ne gèrent aucun crédit de fonctionnement étant donné leur rattachement administratif aux directions régionales du Ministère en charge de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme, gestionnaires de crédits. Les activités dépendent effectivement des appuis des Partenaires Techniques et Financiers.

³¹ Rapport d'activités du CPCI Manjakaray ;

A titre illustratif, les CPCI Manjakaray, Toliara et Manakara présentent un Plan de Travail Annuel (PTA) soumis annuellement à l'UNFPA à travers le Ministère en charge de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme.

En l'absence des moyens alloués par l'Etat alors que le fonctionnement des CPCI dépend des PTF, l'arrêt du financement impactera négativement sur la pérennité et la continuité des services offerts par le CPCI.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de la Population, de la Protection sociale et de la Promotion de la Femme, et en collaboration avec les Partenaires Techniques et Financiers, à court terme, de doter des moyens suffisants les Centres de Prise en Charge Intégrée pour assurer correctement leurs attributions de prise en charge intégrée des victimes de VBG.

3.3.4. Un service d'accompagnement juridique et judiciaire aux moyens limités

Selon l'article 4 de la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes : « *Les Etats devraient (...) inscrire au budget national des crédits suffisants pour financer les activités visant à éliminer la violence à l'égard des femmes (...)* ».

Les Brigades Féminines de Proximité (BFP) sont implantées au niveau des 06 chefs-lieux de Province et également à Manakara et à Antsirabe. En tant que structure du Ministère de la Sécurité publique, leurs attributions sont entre autres de contribuer³² à la prévention des violences envers les enfants et les femmes au niveau communautaire, d'assurer la prise en charge juridique et judiciaire des victimes, de sensibiliser les établissements publics scolaires (élèves et enseignants) sur les VBG et de travailler de manière étroite avec les Fokontany en matière de signalement de VBG.

Grâce à l'implantation progressive de ces structures depuis 2019, les statistiques de prise en charge des victimes de VBG par les BFP déjà opérationnelles ont progressé depuis 2019 à 2022.

En effet, durant cette période, et par type de violence, les prises en charge des violences physiques sont passées de 29³³ cas à 966 cas en 2022, les violences économiques de 148 cas à 1028 cas, et les violences morales de 70 à 1140 cas.

Il en est de même de l'augmentation du nombre de personnes sensibilisées par les BFP de 2019 jusqu'au premier trimestre 2022 passant de 1846 personnes à 12609 personnes.

Pourtant, paradoxalement à ces résultats positifs, les BFP sont limitées en termes de moyens pour assurer leurs attributions.

En effet, aussi bien les BFP appuyées par l'UNFPA que celles non appuyées souffrent dans le fonctionnement de leurs services. Les BFP ne gèrent aucun crédit de fonctionnement étant donné leur rattachement administratif aux Commissariats Centraux d'implantation, gestionnaires de crédits. Bien qu'ayant été doté de matériels roulants comme les motos ou les bajaj par l'UNFPA pour les BFP appuyées, les moyens financiers destinés à supporter les dépenses de carburant et d'entretien de ces matériels roulants utilisés notamment pour les descentes au niveau des Fokontany ou des écoles pour les sensibilisations ou pour l'envoi de convocations des auteurs de VBG sont insuffisants.

Les responsables au niveau des BFP, objet de descente sur terrain, ont évoqué l'utilisation de leurs propres moyens financiers et matériels pour faire fonctionner leurs services et atteindre les résultats, à titre illustratif la prise en charge des dépenses de carburant durant les déplacements nécessaires dans le cadre de leurs attributions.

Dans certains cas, à défaut de centre d'hébergement ou d'accueil des victimes de VBG disponible, les responsables au niveau des BFP sont contraints d'héberger dans leurs locaux les victimes pour la

³² Note Brigade Féminine, BFP Antananarivo

³³ Rapport Statistiques prises en charge VBG sur les BFP implantés à Madagascar, 2019 à 2022 ;

protection de leur intégrité physique contre les représailles dont elles peuvent faire l'objet par les auteurs de VBG en cas de retour dans leurs foyers ou communautés.

Les réalités sur terrain pour l'atteinte des résultats en progression par les BFP sont difficiles et imputables au professionnalisme du personnel composant ces services. Cependant, en l'absence de moyens suffisants, la pérennité de cette performance dans la réalisation des activités est ainsi liée intrinsèquement au personnel et à son dévouement.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de la Sécurité Publique, à court terme, de doter des moyens suffisants et adéquats les Brigades Féminines de Proximité, particulièrement pour les dépenses de carburant et d'entretien des matériels roulants, pour assurer correctement leurs attributions de prise en charge juridique et judiciaire des victimes de VBG.

3.3.5. Des structures de réinsertion professionnelle et d'autonomisation des femmes victimes de VBG aux marges de manœuvre limitées

En sus de l'article 4 de la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes susmentionné, la Déclaration et Programme d'Action de Beijing au point 58-i dispose que : « *Les gouvernements devraient (...) adopter des mesures destinées à favoriser l'insertion ou la réinsertion des femmes pauvres et marginalisées dans des emplois productifs (...)* »

Dix (10) Centres de Formation Professionnelle pour les Femmes³⁴ (CFPF) sont implantés à travers le pays assurant l'octroi de formations pour l'insertion et la réinsertion professionnelle des femmes sur différents modules comme la cuisine, la pâtisserie, la coupe et couture ou l'informatique.

Depuis 2019, une collaboration entre le Ministère en charge de la population et de la promotion de la femme, le Ministère en charge de l'enseignement technique et professionnel, les CFPF et l'UNFPA a permis l'octroi de formations aux survivants³⁵ de VBG pour leur réinsertion professionnelle à la fin du processus de leur prise en charge psychologique, médicale et juridique et judiciaire.

En effet, une sélection des femmes survivantes de VBG ayant été prises en charge au niveau des CPCI est effectuée par le Ministère en charge de la population dont la liste a été envoyée au Ministère en charge de l'enseignement technique et professionnel et aux CFPF pour la prise en main totale de la formation sur financement de l'UNFPA. Chaque formation est matérialisée par une Convention³⁶ entre les deux ministères et l'UNFPA.

Ainsi, depuis 2019 à 2022, près de 340 femmes ont déjà bénéficié de ces formations réparties au niveau des CFPF de Tsimbazaza, de Toliara et de Manakara.

Cependant, bien que les CFPF soient des établissements publics professionnels gestionnaires de leurs crédits budgétaires, aucune ligne de crédit n'est allouée aux formations pour les victimes de VBG.

De plus, le processus d'accompagnement vers l'autonomisation des femmes victimes de VBG post-formation est encore insuffisant.

En effet, trois (03) sur sept (07) bénéficiaires interrogés par la Cour durant les descentes ayant reçu des formations professionnelles au niveau des CFPF ont fait part de l'absence de suivi effectué par le centre de formation à la fin du cursus.

Les CFPF sont encore limités en termes de moyens et dépendent des financements des partenaires techniques et financiers, notamment l'UNFPA, pour assurer leurs attributions envers les femmes victimes de VBG.

³⁴ Cartographie Etablissements Publics Professionnels rattachés au METFP (www.metfp.mg)

³⁵ Au vu de la Stratégie Nationale de Lutte Contre les Violences Basées sur le Genre (SNLCVBG) 2017-2021, un Survivant désigne une « *personne qui a subi une ou plusieurs formes de violence basée sur le genre et a fait recours aux différents services de pris en charge pour obtenir un appui psychosocial, un soin médical et un accompagnement judiciaire* » ;

³⁶ Convention UNFPA, METFP, CFPF

A titre illustratif, la ligne de crédit³⁷ pour achat de matières d'œuvre et de matières premières est destinée uniquement aux formations de portée générale mais non pas spécifiques aux victimes de VBG.

En outre, le mode de suivi effectué par le CFPF se limite en effet parfois à des appels téléphoniques des bénéficiaires et dans le meilleur des cas à des descentes au niveau des localités où vivent les victimes, mais sans pour autant toucher la totalité des femmes victimes de VBG bénéficiaires.

Il faut pourtant signaler que le nombre de femmes victimes de VBG ayant bénéficié de ces formations financées par l'UNFPA est encore faible par rapport au nombre total de femmes prises en charge au niveau des CPCI.

En effet, sur un total de 576³⁸ femmes prises en charge au niveau du CPCI Manjakaray pour les années 2021 et 2022, seulement 180³⁹ ont bénéficié des formations professionnelles au niveau de tous les CFPF appuyés par l'UNFPA sur cette même période.

Pourtant, l'absence d'allocation de moyens destinés à la poursuite de ces formations engendrera l'arrêt de ces activités de formations.

Par ailleurs, le peu de moyens pour assurer l'accompagnement des femmes victimes de VBG dans leur processus d'autonomisation maintiendrait ces victimes dans une situation de précarité.

En effet, cinq (05) femmes sur sept (07) victimes de VBG bénéficiaires des formations CFPF interrogées par la Cour durant les descentes ont fait part d'une appréciation négative sur le fait que les débouchés pour l'écoulement des produits fabriqués post-formation sont insuffisants, la réparation des matériels kits de démarrage à la fin de formation doit être prise en charge par le bénéficiaire.

A part cela, la vulnérabilité socio-économique des femmes victimes de VBG est aussi un paramètre incontournable indépendamment des CFPF et joue un rôle essentiel dans le processus d'autonomisation des femmes. En effet, en l'absence d'eau et d'électricité courante dans le ménage, la femme victime de VBG ne peut assurer la production de biens manufacturés à écouler sur le marché.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'enseignement technique et professionnel, aux Centres de formation professionnelle pour les femmes, à court terme de :

- ***Allouer des crédits budgétaires destinés à la prise en charge de la formation des femmes victimes de VBG indépendamment des financements octroyés par les partenaires techniques et financiers ;***
- ***Allouer les moyens suffisants pour assurer l'accompagnement total des femmes victimes de VBG dans leur processus de réinsertion sociale et professionnelle jusqu'à leur autonomie complète.***

³⁷ Bordereaux de Crédits Sans Emploi (BCSE) des CFPF de Tsimbazaza et de Toliara/compte 6181 « Achat de matières premières » ;

³⁸ Statistiques de prise en charge des victimes de VBG au niveau du CPCI Manjakaray pour les années 2021 et 2022 ;

³⁹ Nombre de femmes ayant bénéficié des formations professionnelles au niveau des CFPF pour les années 2021 et 2022 ;

IV. VERIFICATION DE LA « NORMALISATION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES CENTRES DE SANTE DE BASE DES ZONES PRIORITAIRES » PROJET DE PRÉPARATION AUX PANDÉMIES ET DE PRESTATION DE SERVICES DE SANTÉ DE BASE

4.1. Contexte

Le secteur de la Santé est un des secteurs le plus vulnérable et le plus impacté par la COVID-19, notamment en ce qui concerne la prestation et l'utilisation des services de santé. De ce fait, des besoins en matière de surveillance des maladies et de préparation aux épidémies au niveau national se font ressentir.

Ainsi, en 2022, la République de Madagascar a bénéficié de la Banque Mondiale/Association Internationale de Développement d'un financement de 134,90 millions USD dans le cadre du Projet de Préparation aux Pandémies et de Prestation de Services de Santé de Base.

Ce projet répond aux besoins critiques en surveillance des maladies et en préparation aux épidémies au niveau national, tout en appuyant la protection des services de santé essentiels et renforçant la résilience du système de santé. « Cet objectif serait réalisé à travers des investissements dans les systèmes de santé (systèmes d'information, réseaux de laboratoires, ressources humaines, etc.) , qui amélioreront la capacité de Madagascar à prévenir et détecter les épidémies et y riposter et réduiront le risque de perturbation des services de santé de base en assurant l'accès aux intrants essentiels (...) et en améliorant la prestation des services de santé de base (...), ainsi que la disponibilité d'agents de santé au niveau local (...). »⁴⁰

Les indicateurs d'Objectif du Projet sont :

- Les indicateurs en rapport au Règlement sanitaire sur la coordination, la surveillance et la capacité des laboratoires ;
- Le Nombre de femmes utilisant des méthodes de contraception moderne ;
- Le Pourcentage de CSB répondant aux normes nationales révisées.

Le Projet est constitué de quatre composantes en l'occurrence :

- Composante 1 : Renforcer les capacités de préparation et de riposte aux pandémies
- Composante 2 : Renforcer la résilience et la performance des services de santé de base
- Composante 3 : Gestion du Projet et suivi
- Composante 4 : Intervention d'urgence conditionnelle

Le projet a adopté le mécanisme de financement basé sur les résultats (FBR), comprenant l'utilisation d'une Condition basée sur la performance (PBC), pour appuyer la mise en œuvre de réformes institutionnelles et politiques en rapport aux ressources humaines pour la santé (RHS) dans le secteur public, nécessitant une coordination entre institutions.

Selon les dispositions du Manuel d'exécution du Projet, la Cour des Comptes est chargée de procéder à la vérification de l'atteinte de l'indicateur relatif à la « sous - composante 2.3 - Renforcement de la gestion des ressources humaines ». L'indicateur s'intitule « Part des CSB des zones prioritaires ayant pourvu les postes médicaux et paramédicaux conformément aux normes RH (en %) ».

Par ailleurs, la loi organique n° 2004- 036 du 1^{er} Octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant

⁴⁰ Project Appraisal Document § 26

dispose en son article 280 que : « La Cour des Comptes (...) apprécie (...) la performance des services publics ».

4.2. Les résultats de vérification

La note n° 292 /2024-MSANP/SG du 09 avril 2024 portant la liste des Centres de Santé de Base des zones enclavées entrant dans la procédure « Performance Based Condition » sur les ressources humaines en santé, a identifié **820 CSB situés dans des zones enclavées**.

En outre, l'arrêté n° 20 384/2018-MSANP du 27 Août 2018 relatif à l'adoption des normes et standards des Centres de Santé de Base auprès du Service District de la Santé Publique du Ministère de la Santé Publique, définit les normes en ressources humaines comme suit :

- **Pour les CSB2 :**

- Agents de Santé :

- **01** médecin : chef de poste
- **02** Agents paramédicaux dont 01 infirmier et 01 sage-femme (de préférence : 1 masculin et 1 féminin).

- **Pour les CSB1 :**

- Agents de Santé :

- **02** Agents paramédicaux, dont 1 chef de poste et de préférence 1 masculin et 1 féminin.

Il sera développé ci-dessous, outre les résultats en ce qui concerne l'atteinte de la valeur cible, l'état actuel des conditions de travail des agents de santé dans ces zones enclavées.

4.2.1. Non atteinte de la valeur cible du PBC

Le Manuel d'exécution du projet définit comme valeur cible, au titre de l'exercice 2023, que 30% des 820 CSB identifiés dans les zones enclavées prioritaires sont conformes aux normes RH santé.

Cependant, après vérification, « la part des CSB dans les zones prioritaires ayant pourvu des postes médicaux et paramédicaux conformément aux normes RH » n'est que de 18,78%.

4.2.2. Sur les conditions de travail

Le fait d'avoir des agents de santé plus motivés, mieux qualifiés et mieux répartis entrainerait une amélioration de la qualité de prestation de services. Ainsi la Cour a estimé judicieux de tenir compte des conditions de travail de ces personnels médicaux. Ces conditions de travail, portent entre autres sur les infrastructures, comme le préconise l'arrêté n° 20 384/2018-MSANP du 27 Août 2018 susvisé.

Par ailleurs, comme il est indiqué dans le dossier de Projet, ledit indicateur peut également mesurer l'impact des paquets de motivation en termes d'attraction et de rétention des professionnels de santé dans les CSB des zones prioritaires.

Les paquets seront basés sur différentes combinaisons de caractéristiques d'emploi monétaires et non monétaires.

a. De l'indemnité d'éloignement : Non perception par certains agents

L'octroi de l'indemnité d'éloignement fait partie de paquet de motivation et de rétention des agents de la santé dans ces zones enclavées. Cette indemnité est enregistrée à la rubrique « 533 » de l'avis de crédit.

Toutefois, après vérification de documents, et suite aux différents interviews, seulement **21,33%**⁴¹ **des agents déclarent avoir perçu leur indemnité d'éloignement mensuellement** ; cette indemnité est intégrée dans le salaire.

Par ailleurs, selon les agents interviewés, une demande collective a été adressée au Ministère de la Santé pour une régularisation de leurs indemnités d'éloignement non encore perçues

b. De la source d'énergie : une nécessité urgente

Au vu des résultats des interviews, 90/150 =60%⁴² ont répondu ne pas avoir une source d'énergie convenable.

A titre d'illustration, les 7 CSB sur les 10 visités ne disposent pas d'électricité, ni de panneau solaire pour l'éclairage du CSB, comme le montre le tableau ci-dessous. :

Tableau 4.Situation d'électricité des CSB

Région	District	Commune	Type CSB	Nom du CSB	Source d'énergie
ANALAMANGA	ANDRAMASINA	Anosibe Trimoloharano	CSB1	Vohitsarahasina	Ni Panneau, Ni Jirama, Ni éolienne Torche du Personnel/ Bougie
ANALAMANGA	ANDRAMASINA	Anosibe Trimoloharano	CSB1	Angodongodona	Ni Panneau, Ni Jirama, Ni éolienne Torche du Personnel/ bougie
ANALAMANGA	ANDRAMASINA	Sabotsy Manjakavahoaka	CSB2	Sabotsy Manjakavahoaka	Ni Panneau, Ni Jirama, Ni éolienne Torche du Personnel/ bougie
ANALAMANGA	ANDRAMASINA	Ambohimiadana	CSB2	Ambohimiadana	JIRAMA
ANALAMANGA	ANDRAMASINA	Ambohimiadana	CSB1	Amberobe	Panneau solaire
ANALAMANGA	ANDRAMASINA	Fitsinjovana Bakaro	CSB2	Ambatomitsangana	Panneau Solaire
ALAO TRA MANGORO	AMPARAFARAVOLA	Andrebakely Nord	CSB 1	Antanambe Savaina	Ni Panneau , Ni Jirama, Ni éolienne Torche du Personnel / bougie.
ALAO TRA MANGORO	AMBATONDRAZAKA	Manakambahiny Est	CSB 1	Andemandemaka	Ni Panneau, Ni Jirama, Ni éolienne Torche du Personnel/ Bougie
ALAO TRA MANGORO	AMBATONDRAZAKA	Antanandava Nord	CSB 1	Ambodirotra	Ni Panneau, Ni Jirama, Ni éolienne Torche du Personnel/ Bougie
ALAO TRA MANGORO	AMBATONDRAZAKA	Didy	CSB 1	Manankambahiny Kely	Ni Panneau, Ni Jirama, Ni éolienne Torche du Personnel/ Bougie

Source : CSB

En effet, pour ceux qui disposent de panneau solaire, celui-ci est **exclusivement** destiné pour le réfrigérateur afin de conserver les vaccins.

⁴¹ 32 sur les 150 des agents interviewés

⁴² 90 sur les 150 des agents interviewés

c. Non exploitation des infrastructures déjà mises en place

De nouvelles infrastructures ont été construites en 2021. Le nouveau bâtiment est déjà doté d'électricité en source solaire. Les installations électriques, le compteur et les convertisseurs, les batteries et les plaques solaires pour produire l'électricité sont tous installés. De plus, l'infrastructure est spacieuse (avec un espace pour l'accueil des patients, une salle d'attente) et les équipements tels que, les matelas et les lits ainsi que divers équipements nécessaires pour son bon fonctionnement sont déjà fournis.

Toutefois, la nouvelle infrastructure reste inexploitée jusqu'au moment de la rédaction du présent rapport et devient un dépôt de stockage et d'archivage de documents administratifs. Selon les agents de Santé du CSB1 concerné, l'exploitation de cette nouvelle construction dépend de l'inauguration officielle par les autorités supérieures.

Ci-après les photos du CSB concerné et de la nouvelle construction

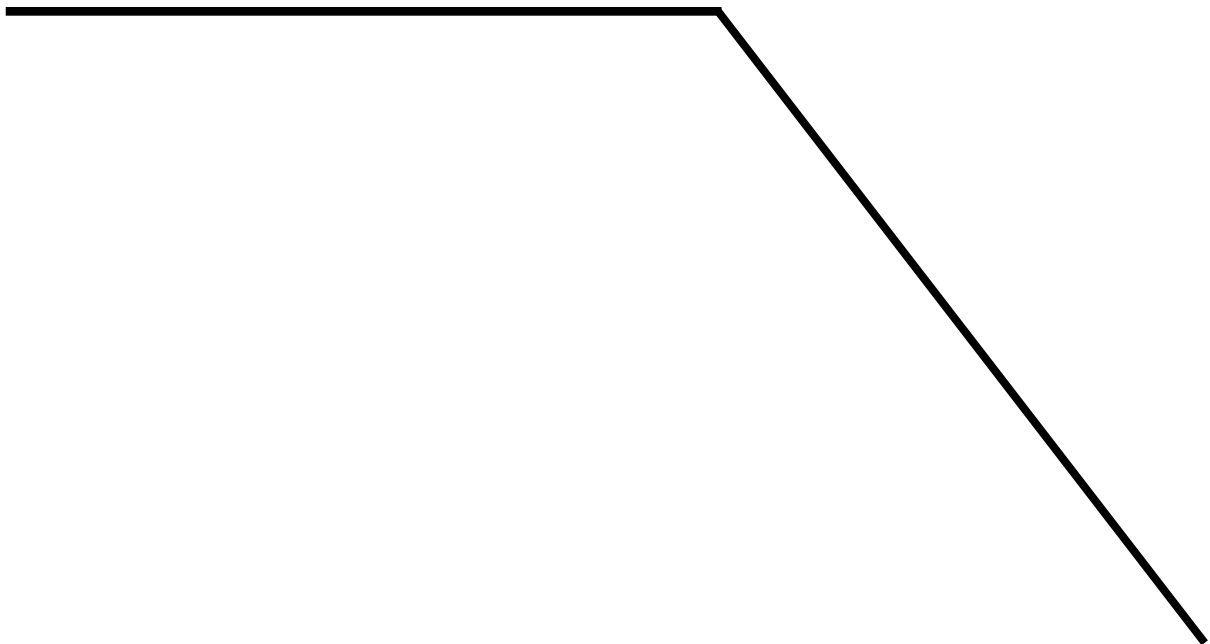


Figure 3.CSB AMBODIROTRA- Ancienne construction



Figure 4. CSB AMBODIROTRA - Nouvelle Construction



Source : Cour des Comptes

d. Du logement des personnels de santé : des efforts à soutenir

Suivant l'arrêté de 2018 sur les normes des CSB, les logements du chef de Poste et du paramédical font partie des bâtiments connexes du CSB.

L'analyse des réponses des enquêtes ont fait sortir que, **soit 46,67%**⁴³, ont répondu se loger dans un bâtiment connexe du CSB ou dans un local que la communauté (Fokonolona) a construit.

A titre d'exemple, ci-après un tableau sur la situation de logement des personnels médicaux dans 10 CSB visités.

Tableau 5.Situation du logement des personnels médicaux

NOM DU CSB	CATEGORIE	OBSERVATION SUR LE LOGEMENT
CSB1 AMBODIROTRA	PARAMEDICAL	Habitation mise à disposition de l'agent par le Fokonolona.
CSB1 AMBODIROTRA	PARAMEDICAL	Habitation mise à disposition de l'agent par le Fokonolona.
CSB1 ANDEMADEMAKA	PARAMEDICAL	Habitation mise à disposition de l'agent par le Fokonolona
CSB1 TANAMBE SAHAVAINA	PARAMEDICAL	Habitation personnelle
CSB1 TANAMBE SAHAVAINA	PARAMEDICAL	Habitation personnelle
CSB1 MANAKAMBAHINY KELY	PARAMEDICAL	Habitation mise à disposition de l'agent par le Fokonolona
CSB1 MANAKAMBAHINY KELY	PARAMEDICAL	Habitation mise à disposition de l'agent par le Fokonolona
CSB1 AMBEROBE	PARAMEDICAL	Sous location
CSB1 AMBEROBE	Chef CSB PARAMEDICAL	Batiment connexe- Sans électricité
CSB1 ANGODONGODONA	PARAMEDICAL	Bâtiment connexe
CSB1 ANGODONGODONA	Chef CSB PARAMEDICAL	Habitation personnelle
CSB1 VOHITSARAHASINA	PARAMEDICAL	Bâtiment connexe
CSB1 VOHITSARAHASINA	Chef CSB PARAMEDICAL	Sous location
CSB2 AMBATOMITSANGANA	PARAMEDICAL	Sous location
CSB2 AMBATOMITSANGANA	PARAMEDICAL	Bâtiment connexe
CSB2 AMBOHIMIADANA	MEDICAL	Habitation personnelle
CSB2 AMBOHIMIADANA	PARAMEDICAL	Bâtiment connexe
CSB2 AMBOHIMIADANA	PARAMEDICAL	Bâtiment Connexe
CSB2 SABOTSY MANJAKAVAHOAKA	PARAMEDICAL	Bâtiment Connexe
CSB2 SABOTSY MANJAKAVAHOAKA	PARAMEDICAL	Bâtiment Connexe

Source : CSB

⁴³ 70 agents sur les 150 agents, objet d'entrevue

Toutefois, la Cour a constaté que les logements des personnels de la Santé sont dans un état de délabrement avancé comme le montre la photo ci-dessous à titre d'illustration :

Figure 5. Logement du Chef CSB1 Manakambahiny kely



Source : Photo Cour des Comptes

4.2.3. Des ressources humaines, ex- projet, non capitalisées.

Des médecins exerçant dans certains CSB2 ont été recrutés sous le projet FAFY/PARN pour une durée de 2 ans, à compter de janvier 2021. Leur contrat a pris fin en juin 2023.

Dès lors, ils sont actuellement des bénévoles. Cette situation leur fait sortir du périmètre de l'indicateur de normalisation des ressources humaines du Ministère de la Santé. A titre d'illustration, il s'agit, entre autres des médecins du CSB 2 Manjaka Vahoaka et CSB2 Ambatomitsangana.

D'après ces deux médecins, le processus d'intégration en tant que fonctionnaire du MSANP est en cours actuellement.

Toutefois, leur statut reste « bénévole » au moment de la rédaction du rapport jusqu'à la sortie d'un acte portant nomination en tant que « personnel de l'Etat ».

De tout ce qui précède, la Cour recommande au Ministère de la Santé Publique de :

- *S'assurer du suivi de la situation administrative des agents de la Santé, plus particulièrement, ceux exerçant dans les zones cibles du « Projet ».*
- *Prendre les mesures appropriées tendant à capitaliser les RH en place pour rendre les CSB aux normes.*
- *Prendre les dispositions nécessaires pour l'octroi des indemnités d'éloignement plus particulièrement pour les agents de santé dans les CSB des zones enclavées prioritaires ;*
- *Déployer plus d'efforts pour l'électrification du CSB et/ou doter les CSB de panneau solaire.*
- *Prendre les dispositions adéquates pour rendre fonctionnelles les infrastructures déjà mises en place.*
- *Prendre les mesures nécessaires pour que les personnels médicaux bénéficient des logements répondant aux normes stipulées dans l'arrêté de 2018 portant sur les normes des CSB.*

V. LA GESTION DES CARBURANTS UTILISES DANS LA PRODUCTION D'ELECTRICITE DU RESEAU INTERCONNECTE d'ANTANANARIVO (RIA), gestions 2020 à 2023

La JIRAMA ou Jiro sy RAno Malagasy est une société d'Etat assurant le service public de production, de transport et de distribution d'eau et d'électricité à Madagascar. Elle tient une place importante dans le développement économique du pays et a un impact direct dans la vie quotidienne des citoyens.

La Cour des Comptes a décidé de procéder au contrôle de la gestion des carburants utilisés par les groupes et centrales thermiques en vue de la production d'énergie électrique pendant les exercices 2020 à 2023 sur le Réseau Interconnecté d'Antananarivo (RIA) qui représente à lui seul environ 69% de la production totale en énergie du pays.

5.1. Un système d'approvisionnement en carburant non fiable

La JIRAMA est appelée à fournir le carburant nécessaire à la production thermique destinée à combler le manque en besoins d'énergie, notamment dans le RIA. La question de savoir si la Société parvient à acheter la quantité suffisante de carburant sera traitée dans la première sous-partie tandis que celle de savoir si elle arrive à livrer la totalité de la quantité achetée dans les sites de production fera l'objet de la seconde sous-partie de ce rapport de contrôle.

5.1.1. Besoins réels en énergie du RIA confrontés à l'insuffisance de la production des énergies renouvelables et au manque de carburant

Les besoins en énergie du RIA n'ont cessé d'augmenter au fil des années alors que la société d'électricité fait face à des difficultés pour fournir un service de qualité aux usagers.

a. Production en énergie thermique nécessairement sollicitée actuellement

La Nouvelle Politique de l'Energie « prévoit le recours massif aux sources d'énergies renouvelables, dans le but de préserver le patrimoine écologique et participer à l'effet mondial de lutte contre les changements climatiques et leurs répercussions » selon l'exposé des motifs de la Loi n°2017-020 du 10 avril 2018 portant Code de l'Electricité.

Cependant, le recours à l'énergie thermique est justifié par l'évolution des besoins en production électrique du RIA que n'arrive pas à satisfaire la production des centrales hydroélectriques et solaires. Ce qui se traduit par l'achat de carburants : FO ou GO.

Pour satisfaire les besoins journaliers proches de 4.000 MWh en énergie électrique, les énergies produites sur le RIA par l'hydroélectrique et le solaire, oscillant entre 3.000 et 3.500 MWh, réclament encore de l'énergie thermique supplémentaire, variant de 165MWh à 791MWh (Données de février 2023).

Une descente à la centrale ANDEKALEKA a permis de tirer des causes de cette situation.

En premier lieu, la production non optimale au niveau des centrales hydroélectriques, due au manque d'entretien de routine et de maintenance préventive, et à l'insuffisance de matériels techniques, est à l'origine de la baisse de la puissance disponible.

Par ailleurs, la production hydroélectrique demeure fortement dépendante des conditions météorologiques et est ainsi très variable. D'un côté, cette production est en baisse et entraîne un déficit chronique de production sur le RIA en période d'étiage se rallongeant d'année en année. D'un autre côté, la période de crue est favorable à l'ensablement du barrage et des turbines hydroélectriques ainsi qu'à l'obstruction des vannes par l'accumulation de déchets et de débris végétaux. L'enlèvement des sables et des déchets réduit le temps de fonctionnement maximal de la centrale.

L'analyse de la production sur les trois dernières années a permis de constater les faits suivants :

- Une baisse de production au début du mois de novembre 2021 s'explique par une réparation de la fuite d'eau ayant endommagé le 3ème Groupe⁴⁴. Vers la fin du mois de novembre 2021, l'insuffisance des ressources en eau a réclamé le recours à la pluie artificielle⁴⁵.
- En 2022, la Centrale a connu un arrêt le 15 octobre à cause de la mise en service du Groupe 4, ayant nécessité le vidange des vannes⁴⁶. Dans le même mois, le problème de l'assèchement de l'eau a été aussi déclaré⁴⁷.
- En 2023, la période d'étiage annoncée de manière précoce pour l'année 2023 constitue un facteur perturbateur de la production⁴⁸.

En second lieu, la difficulté importante pour la Société à introduire les énergies renouvelables ou à mettre en œuvre les centrales hybrides qui devraient faire économiser du carburant utilisé comme combustible pour les centrales de production énergétique à la JIRAMA⁴⁹ explique ce recours à la production thermique

Au sein du RIA, plusieurs contrats de centrales hybrides ont été signés sans concrétisation jusqu'ici dont, par exemple le contrat avec AF Power Limited et celui avec Symbion Power Mandrozeza SARL.

Une troisième explication de cette insuffisance de la production hydroélectrique, et le recours à la production thermique, est l'augmentation du nombre de branchements entraînant la croissance d'année en année des besoins en énergie électrique. En tout, la JIRAMA a dénombré 23.420 nouveaux branchements de 2020 à juillet 2023.

Cette situation est préoccupante car l'augmentation du nombre d'abonnés entraîne une augmentation des besoins en énergie, des appels de puissance et contribue à la saturation du réseau de distribution dans le RIA.

La capacité totale de transit du réseau de transport est de 284 MVA, représentant la puissance maximale que peut transmettre le réseau de transport au réseau de distribution. Transportée au PIA ou Poste Interconnecté d'Antananarivo⁵⁰ sous Haute Tension, l'énergie électrique passe par les Transformateurs du Poste et est distribuée dans les sous-stations d'où elle sort en Moyenne Tension (MT) de 35 MVA. Ainsi, la capacité de transit du réseau de transport est définie par la somme de la puissance des Transformateurs de toutes les sous-stations. Les puissances transitées par les Sous-stations d'Ambohitovo et de Tanà Ouest sont issues des Sous-stations : Tanà Sud, Mandrozeza, et Ambodivona. En fait, le RIA compte 55 lignes de départ en MT au total. La saturation globale du réseau de transport en MT à l'heure actuelle est de 94%, et par endroit ce paramètre dépasse 100%, comme par exemple le PIA qui est de 110 %, Tana Sud qui est de 102% et Ambodivona de 105%.

Quoi qu'il en soit, la capacité du réseau de distribution à recevoir une extension de puissance n'est plus envisageable. Dans le cas où la puissance est augmentée, les matériels tels que les câbles de distribution et les transformateurs seront abîmés.

Toutefois, la JIRAMA a relevé dans ses réponses qu' « *elle ne dispose pas suffisamment de trésorerie pour satisfaire les besoins et accroître la capacité de transit du réseau de transport* ».

Le recours à la production thermique pour combler le gap des besoins en énergie du RIA constitue donc une nécessité mais non une solution idéale.

Selon la JIRAMA, dans ses réponses : « *la dépendance excessive aux Centrales thermiques est due au retard de mise en service des projets hydrauliques et énergies renouvelables. A titre indicatif, le pays*

⁴⁴<https://actu.orange.mg/les-deux-groupes-disponibles-les-travaux-damelioration-de-la-fourniture-en-electricite-sur-le-ria-continuent/>

⁴⁵<https://lexpress.mg/25/11/2021/electricite-des-pluies-provoquees-pour-remplir-ANDEKALEKA/>

⁴⁶ <https://www.jirama.mg/jirama-ANDEKALEKA-travaux-dintegration-du-groupe-g4-pendant-larret-de-la-centrale/>

⁴⁷<https://lexpress.mg/30/11/2022/electricite-la-production-des-centrales-hydroelectriques-diminue-de-moitie/>

⁴⁸ <https://www.moov.mg/actualite/nationale/76472-coupeure-de-courant-tres-faible-debit-deau-a-andekaleka>

⁴⁹ <https://www.jirama.mg/jirama-ges-une-centrale-hybride-solaire-thermique-pour-morondava/>

⁵⁰ Situé à Ambohimambola

dispose actuellement d'un potentiel de 8GW en hydraulique. Aussi, afin de pouvoir augmenter la durée de production hydraulique, l'amélioration des infrastructures actuelles est indispensable, dont la mise en place de barrage de retenue et la mise en service des projets d'énergies renouvelables pour renverser le mix énergétique. On peut citer les projets suivants : l'hydraulique : Volobe 2 (120MW), Sahofika (192MW), Ranomafana (64MW), Talaviana (10MW) et le solaire : Ambatomirahavavy (5MWc 47 Centres), Imeritsiatosika (20MWc) ».

b. Besoins en carburant pour la production thermique non comblés par la JIRAMA

Dans les conditions de fonctionnement normal (sans délestage économique ni technique), le volume de production d'électricité est pratiquement égal au besoin de consommation.

Ainsi, afin d'estimer avec la plus faible marge d'erreur les besoins en énergie du réseau, les données de production mensuelles d'électricité des 4 dernières années (2020-2023) pour le RIA⁵¹ ont été utilisées. La valeur de production mensuelle d'électricité la plus élevée pour chaque mois considéré sur les 04 dernières années a été prise comme valeur de référence.

Particulièrement pour les besoins de l'année 2021, une variation de -2% par rapport à 2022 a été estimée en tenant compte de la variation de la production brute de 2021 à 2022 et la considération de la baisse de production durant les 02 premiers mois de l'année 2022 du fait de la panne à ANDEKALEKA.



Selon ces calculs, le gap entre les besoins estimés d'énergie électrique et la production totale du RIA, passe de 19 467 198 KWh en 2021 à 27 423 944 KWh en 2022 pour s'établir au premier semestre 2023 à 4 173 949 KWh. Cette situation nécessiterait une consommation annuelle importante de FO, respectivement de 4 594 259 litres s'élevant à 15 359 572 631,39 Ariary en 2021, puis 6 526 899 litres d'un montant de 20 873 545 153,92 Ariary en 2022 et 1 018 443 litres estimé à 4 073 772 000 Ariary au premier semestre 2023. A noter que seul le FO est choisi pour combler le manque en raison de son coût inférieur à celui du GO.

Dans sa réponse, la JIRAMA souligne qu'« on constate un GAP de livraison de 46 300m³ équivalent à 1447 camions. Ce GAP est dû à la diminution des voyages effectués par les camions suite au non-paiement des arriérés des Transporteurs. »

Plusieurs facteurs, dont la plupart est d'ordre financier, peuvent expliquer la non satisfaction des besoins en carburants pour la production thermique du RIA.

Primo, la hausse constante du prix du FO a un impact négatif sur les finances de la JIRAMA et limite la quantité de carburant pouvant être achetée. Ainsi, le prix du litre de FO est passé de 2020 à 2022, de 1 642,06 Ariary à 3198,08 Ariary, soit une augmentation de 94,7%.

Secundo, les arriérés de paiement des fournisseurs et des transporteurs de la Société entraînent des difficultés d'approvisionnement en carburant. Ces arriérés étaient de 1 245 710 741 104 Ariary en 2020, de 1 946 431 946 453 Ariary en 2021 et de 2 584 771 941 919 Ariary en 2022.

Selon la JIRAMA, le montant réel des impayés au 31/12/2022 est de 1 775 972 698 Ar après mise à jour des états financiers.

La Cour a voulu vérifier ces chiffres avancés par la Société, relatifs à ses dettes, passant de 2 584 milliards d'Ariary à 1,7 milliards d'Ariary en 2022, après mise à jour des états financiers. Ainsi, la lettre n°051-CS/CC-24 du 03 juillet 2024 demandant la production des états financiers mis à jour pour l'exercice 2022, avec les annexes y afférentes ainsi que le tableau détaillant les impayés au 31 décembre

⁵¹ Source : SIG PRODUCTION ELECTRICITE JIRAMA

2022 a été envoyée. Mais n'ayant pas obtenu de réponse, la Cour maintient que selon les états financiers produits, les dettes fournisseurs de la Société s'élevaient à 2 584 771 941 919 Ariary en 2022.

Cette situation a pour conséquence que les fournisseurs n'acceptent plus de fournir de combustibles à la Société qui est obligée de recourir à la réquisition pour se procurer les carburants. Dans ce cas, les prix facturés sont plus élevés qu'en mode d'achat normal, entraînant une spirale de difficultés financières pour la Société.

Tertio, les contrats signés entre la JIRAMA et les producteurs lèsent manifestement la Société, notamment en ce qui concerne la clause du volume minimum d'achat à facturer pour celle-ci ainsi que celle du Take-or-pay⁵².

En effet, la production réelle est souvent inférieure au volume minimum d'achat que la JIRAMA doit payer. Par exemple, conformément aux dispositions de l'Avenant n°1 du contrat liant la JIRAMA et Symbion Power Mandroseza SARL (§E.i), en date du 20 avril 2016, la Société « s'oblige à acheter auprès de Symbion SARL une moyenne mensuelle minimum de 17 856MWh ou plus » pour la durée du contrat, soit un minimum annuel de 214 272 000 KWh. Or, de 2020 à 2023, la production en énergie thermique de cette société privée n'a pas atteint le minimum prévu par le contrat, l'écart étant de 415 508 710 KWh, facturé à la JIRAMA sans que cela corresponde à une production. Ce genre de situation est une manifestation pure et simple d'une clause léonine en défaveur de la JIRAMA.

Quarto, la procédure actuellement appliquée en matière d'approvisionnement en carburant et qui sort de la procédure formalisée constitue également un frein pour l'achat des combustibles destinés à la production thermique. En effet, la planification de l'approvisionnement est mise à mal du fait que les livraisons sont liées à la situation de trésorerie et non à la satisfaction des besoins de consommation. Aucun plan de production n'est possible pour les sites qui doivent gérer au jour le jour leur centrale. Les heures de marche des groupes utilisés sont de ce fait très variées, souvent très réduites. Or le démarrage à froid des groupes jusqu'à ce qu'ils atteignent leur régime stable et optimal nécessite une consommation de carburant supérieure à la moyenne, les multiples temps d'arrêt et de redémarrage contribuent ainsi à une hausse du taux de consommation en combustibles. D'où l'augmentation des dépenses d'achat de carburants à laquelle doit faire face la JIRAMA.

La non satisfaction des besoins en combustibles, destinés à la production d'énergie thermique, entraîne des délestages économiques chroniques dans le RIA.

5.1.2. Quantité de carburant livrée en deçà de la quantité de carburant achetée

Quatre acteurs principaux interviennent dans le processus d'approvisionnement en carburant de la JIRAMA, à savoir, le Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures (MEH), la JIRAMA, le site de stockage (la Galana GRT) et le transporteur qui doit le livrer. Le suivi de l'approvisionnement depuis son expédition jusqu'à sa livraison se concrétise par la tenue de divers documents administratifs dont les principaux sont le bulletin d'expédition (BEX) établi par la GRT et justifiant la date de l'envoi et la quantité de carburant expédiée, le bon de sortie livraison (BSL), le bon de transport (BT) mentionnant les renseignements sur le transporteur, le camion-citerne utilisé et le chargement et le Procès-verbal de réception du carburant (PV) justifiant la date de l'arrivée et la quantité de carburant livrée.

a. Quantité de carburant livrée inférieure à quantité de carburant achetée

Les quantités de carburant achetées et inscrites dans le BEX doivent correspondre à celles livrées sur les sites de production et inscrites dans le PV de réception.

Or, l'exploitation des données produites à la Cour montre des écarts entre la quantité de carburant achetée et celle livrée sur les sites. Tel est le cas de l'approvisionnement en FO des sites thermiques

⁵² Obligation d'achat de la quantité d'énergie produite dépassant seuil contractuel.

d'Ambohimambola⁵³, Mandroseza et Antsirabe de 2021 à 2023 et de l'approvisionnement en GO pour des centrales à Ambohimambola⁵⁴ au cours des gestions 2021 et 2022.

Tableau 6. Etat du carburant acheté et livré sur RIA de 2021 à 2023 (en litre)

Gestion	Type de carburant	Quantité achetée (1)	Quantité livrée (2)	Écart (1)-(2)	Seuil tolérable 0,5%
2021 à Juin 2023	FO	275 050 205	274 925 479	124 726	0,05%
	GO	45 376 000	45 328 015	47 985 ⁵⁵	0,11%

Sources : achat FO 2020 à Juin 2023, fuel-oil de 2020 à Juin 2023 avec fournisseur-DAPPRO

Ainsi, de 2021 à juin 2023, les quantités achetées et livrées en FO sur les sites précités présentent un écart de 124 726 litres évalué à 498 904 000 Ariary pour un prix moyen au litre de 4.000 Ar. Tandis que, pour le GO, un écart de 47 985 litres est relevé et estimé à 235 126 500 Ariary pour le prix à la pompe de 4 900 Ar le litre.

Plusieurs causes sont à l'origine de ces écarts, dont :

- L'application de la norme OIML R80 établi par l'Organisation Internationale de la Métrologie Légale qui prévoit en matière de métrologie du transport des camions et wagon citerne, une erreur maximale acceptable de $\pm 0,5$ % du volume mesuré (erreurs de jaugeage, de détermination du niveau du liquide, de mesurage de la température et de la masse volumique, etc...);
- Le retard ou le refus des opérations de dépotage lié à plusieurs circonstances (absence de programme de dépotage et de planning d'approvisionnement, insuffisance de personnel de la JIRAMA ...), dépotage nocturne, absence du réceptionnaire représentant le MEH...⁵⁶ ;
- Les incidences relatives à l'acheminement du produit effectué par les camions citernes (réaffectation de la destination en cours de route, détournement de camions citernes, usage de faux PV de réception, retards avérés dans la livraison pouvant atteindre 18 jours, pratique des stocks flottants consistant à stocker le carburant dans les camions en attendant leur dépotage).

Même si les écarts précités ne dépassent pas le seuil tolérable prévu par les normes en matière de métrologie légale, la Cour relève que leur valeur monétaire constitue de grosses pertes financières s'élevant à 734 030 500 Ariary de 2021 au premier semestre 2023 sur le RIA. En outre, la mauvaise qualité de carburant peut endommager les matériels techniques des centrales dont les coûts de remplacement des pièces sont imputables à la JIRAMA, mais aussi entraîner des opérations de vidange des tanks réduisant ainsi la quantité de combustibles réellement utilisables. Enfin, les refus de dépotage et les écarts sur les quantités livrées constituent des pertes pour l'entreprise. Cette situation peut aussi favoriser le vol et la modification de la qualité des carburants.

b. Non-respect des capacités nominales des camions-citernes

La capacité nominale d'un camion-citerne définit le volume de carburant correspondant au remplissage normal en service. Elle est indiquée dans le certificat de jaugeage délivré par le Service de Métrologie Légale pour chaque camion-citerne. Toutefois, une erreur maximale de $\pm 0,5$ % du volume mesuré est tolérée suivant l'OIML R80.

Au vu des statistiques de livraison en FO et en GO sur RIA de 2021 à juin 2023, il a été relevé que des camions-citernes transportent des quantités de carburant supérieures ou inférieures à leurs capacités nominales comme le montre le tableau ci-après :

⁵³ Ambohimambola : AKSAF et CTA2 ; Mandroseza : SYMBION (Afripower); VESTOP ENERGY (Antsirabe)

⁵⁴ Ambohimambola : TAC NOOR ; HFF (2022)

⁵⁵ Ecart qui ne prend pas en compte l'année 2023 car aucune donnée n'est enregistrée au niveau de la JIRAMA pour cette année pour le site GO d'Ambohimambola bien qu'une livraison de 782 993 litres ait été enregistrée au niveau du producteur de ce site au mois de Juin 2023.

⁵⁶ Fiche d'incident n°ATM-LOG-RIC-231906 du 19 juin 2023

Tableau 7. Quantité ne respectant pas le seuil de capacité des camions-citernes (en litre)

Année	Type de carburant	Quantité livrée	Quantité au-delà du seuil de capacité nominale des camions-citernes	Quantité en deçà du seuil de capacité nominale des camions-citernes
2021	FO	19 840 212	12 050	- 67 678
	GO	817 735	125	- 4 890
2022	FO	19 189 039	33 767	- 36 113
	GO	314 475	2 401	- 2 191
2023 (juin)	FO	1 242 698	4 682	- 8 319
	GO	Non disponible	Non disponible	Non disponible
TOTAL	FO	40 271 949	50 499	- 112 110
	GO	1 132 210	2 526	- 7 081

Sources : fuel-oil de 2020 à juin 2023 avec fournisseur-DAPPRO

Il ressort du tableau par exemple que sur la période de 2021 à juin 2023, une quantité de FO de 50 499 litres de plus par rapport aux seuils acceptables définis dans les certificats de jaugeage des camions-citernes a été livrée tandis qu'une quantité de 112 110 litres en moins par rapport aux mêmes seuils fait défaut.

Des explications de ces écarts ont été apportées suite aux échanges avec les responsables auprès de la JIRAMA et de la GRT à partir des exemples soulevés : des camions affrétés par LPSA ou Logistique Pétrolière SA transportant auparavant du GO ont été envoyés comme renfort pour acheminer du FO pour la JIRAMA en 2023 et ils ont été chargés partiellement car seuls 3 compartiments sur 4 ont été utilisés pour transporter le carburant et chaque compartiment peut avoir sa propre capacité. Lors de ces chargements partiels, des PV de constatation ont été édités après chaque chargement d'un camion pour constater le compartiment vide. Les camions-citernes transportant du carburant en deçà du seuil de leurs capacités nominales n'occasionnent pas de préjudice financier pour la JIRAMA.

En outre, le chargement de FO se fait aux pastilles et la comptabilisation se fait au creux contrairement au chargement de GO qui utilise des compteurs. Il est aussi à noter que dans la pratique, l'étalonnage périodique des compteurs n'est pas effectué systématiquement.

Cependant, ces chargements hors normes entraînent des refus ou des retards de dépotage auprès des producteurs.

Par ailleurs, le transport de volume de carburant supérieur à la capacité nominale présente des risques de débordement ou des dangers sur la route, ce qui impacte sur les quantités à livrer à la JIRAMA qui est censée toujours acheter la quantité enregistrée dans le BEX en cas de franco-dépôt⁵⁷.

5.2. Suivi insuffisant des stocks de carburants et production non optimale d'électricité

Des insuffisances sont constatées dans l'enregistrement des stocks de FO et GO au sein de la JIRAMA. Ces défaillances relatives à l'enregistrement des stocks de carburants et à la qualité des données affecte la qualité de l'information financière liée aux stocks de carburants laquelle ne peut servir d'outil d'aide à la prise de décision. Cette situation génère des discordances entre les données de la JIRAMA et celles des producteurs d'énergie. En outre, les CSP ou Consommations Spécifiques de Production réelles des groupes utilisés sont souvent supérieures aux valeurs normatives, entraînant une faible performance des dites centrales.

⁵⁷ Les transferts de carburant vers les sites de production sont à la charge de la JIRAMA et les quantités sur les BEX constituent les quantités achetées.

5.2.1. Défaillances manifestes dans l'enregistrement des stocks de carburants (FO et GO)

La Cour a constaté une absence de mise à jour des stocks de FO et GO au sein de la JIRAMA conduisant à des discordances entre les données de la société et celles communiquées par les centrales de production.

a. Discordances entre les stocks tenus par les Producteurs et la JIRAMA

La JIRAMA a établi des procédures formelles en matière de gestion des stocks de carburants, dont le manuel de procédures Gestion Fuel Oil 2022 qui précise, en son article 7, les règles applicables en matière de traitement des stocks de FO.



Sur la base du Procès-Verbal de réception dressé à l'issue de la livraison, les carburants livrés doivent faire l'objet d'une entrée identique en stock aussi bien auprès de l'entreprise que de ses partenaires. De même, concernant les sorties, les responsables de la JIRAMA doivent envoyer le relevé à 6 heures du matin des stocks disponibles sur les différents sites.

En outre, des rapports journaliers des Producteurs sont envoyés à la JIRAMA. Ces rapports contiennent différentes informations, notamment la production du jour, la consommation en carburant, le CSP, les livraisons reçues etc.

Au vu des données de la JIRAMA et des Producteurs d'énergie, il apparaît que :

- Les enregistrements au niveau de la plateforme Matselaka ne sont pas à jour ;
- Des opérations ne sont pas enregistrées au niveau de la JIRAMA ou des Producteurs ;
- Des écarts sont constatés sur les enregistrements en entrées ou en sorties dans le suivi des stocks effectué par la JIRAMA ou les Producteurs d'énergie.

Retards dans la mise à jour des stocks au niveau de la plateforme Matselaka (JIRAMA)

Les mouvements de stocks (entrée et sortie) au niveau de la plateforme de gestion des stocks Matselaka de la JIRAMA ne sont pas à jour. En effet, pour les différents producteurs du RIA :

- S'agissant de la centrale AKSAF Ambohimambola, pour l'année 2023, le dernier enregistrement date du 14 avril 2023 (retard de 4 mois⁵⁸).
- Quant au site CTA 2 Ambohimambola, la dernière écriture enregistrée sur Matselaka remonte au 19 février 2023 (retard de 6 mois).
- Le dernier enregistrement relatif à la centrale thermique de Mandroseza s'arrête au 30 juin 2023. Il en est de même pour le Magasin général d'Antsirabe.
- Les opérations de la TAC Jovena concernant les approvisionnements et sorties de GO n'ont plus été enregistrées depuis le 31 décembre 2022 (retard de 8 mois).

Par ailleurs, les entrées en stocks de carburant dans les différents sites ne sont pas fiables car la mise à jour journalière du fichier de suivi des stocks préconisée par le manuel de procédures n'est pas respectée au sein de la JIRAMA. Ainsi, par exemple, de 2020 à Avril 2023, l'AKSAF Ambohimambola a enregistré des entrées de FO⁵⁹ s'élevant à 234 609 357 litres soit un écart en plus de 19 823 735 litres par rapport aux chiffres de la JIRAMA. Pour la centrale CTA2 Ambohimambola, cet écart se chiffre à 3 080 068 litres, de 2020 à Juin 2023 : la JIRAMA a enregistré seulement 41 670 321 litres en entrée contre 44 750 389 litres⁶⁰ pour la CTA2.

⁵⁸ A la date de la rédaction du rapport.

⁵⁹ Relevés d'exploitation 2020 à 2023 AKSAF

⁶⁰ Relevés d'exploitation 2020 à 2023 CTA2

Opérations non enregistrées au niveau de la JIRAMA ou des Producteurs d'énergie

Outre ce retard généralisé, il est également constaté que des entrées et des sorties de stocks journalières ne sont pas enregistrées dans Matselaka alors que des mouvements sont constatés au niveau des centrales de production.

Par exemple, un écart total de 572 647 litres est constaté en entrée, de janvier à avril 2023, entre les données des services de gestion de stock de la JIRAMA et celles d'AKSAF Ambohimambola. De même, sur la même période, un écart total de 762 015 litres est relevé en sortie entre les données des services de gestion de stock de la JIRAMA et celles d'AKSAF Ambohimambola.

D'après les explications des responsables, les sorties en stocks sont enregistrées sur la base des e-mails du RIA reçus via l'équipe de la direction HSFO (Head of Supply of Fuel Oil) que les membres de l'équipe du département stocks (Magasins) saisissent dans le JDE (Matselaka). Les sorties en stocks du producteur sont confirmées par les relevés d'exploitation journalière communiqués.

Écarts constatés sur les enregistrements en entrées ou en sorties dans le suivi des stocks effectué par la JIRAMA ou les Producteurs d'énergie

Au vu des données de la JIRAMA, des écarts sont par ailleurs constatés entre les enregistrements des entrées et des sorties des stocks tenus par la société et les Producteurs d'énergie.

Pour la Centrale Symbion Power Mandroseza, par exemple, de janvier à juin 2023, les sorties enregistrées par le producteur sont toujours supérieures à celles de la JIRAMA.

Selon les explications fournies par les responsables de la Symbion Power Mandroseza, des écarts entre les sorties (correspondant aux consommations) à leur niveau peuvent exister par rapport à celles comptabilisées par la JIRAMA. En effet, la consommation de FO comptabilisée journalièrement par la Symbion correspond au volume de combustible passé par un compteur de mesure avant son utilisation par le groupe.

Or, il convient de noter que ce dernier ne brûle pas l'ensemble des carburants qui lui sont transmis, qu'ainsi une partie non consommée est reversée dans les « Tank » ou réservoirs. Il en résulte que la consommation réelle est normalement inférieure à celle relevée par le compteur de mesure.

Dans ses réponses qui, par ailleurs, confortent les observations de la Cour, la JIRAMA a apporté des précisions supplémentaires concernant les causes de la non-mise à jour des mouvements de stocks de carburants :

« Pour les entrées :

- *Retard de réception des documents nécessaires (prix à appliquer) pour pouvoir enregistrer les entrées sur le logiciel, notamment les Bons de commande ;*
- *Même cas pour les réquisitions (attente des bons de commande) ;*
- *Changement de prix Fuel Oil : suite à ces changements, les bons de commande devront aussi être rectifiés (ce cas se répète tous les mois), ce qui provoque des annulations des réceptions déjà faites sur le système pour pouvoir rectifier le prix puis refaire de nouvelles réceptions.*

Pour les sorties :

- *Les données ne sont pas à jour car les quantités consommées reçues des exploitants ne le sont non plus. Des cas ont révélé que ces statistiques ne nous sont pas transmises qu'après des mois. A titre d'exemple, nous n'avons reçu les consommations de TAC et HFF du mois de janvier 2023 à octobre 2023 que le 09 novembre 2023, et le 28 décembre 2023 pour les consommations du mois de novembre pour AKSAF et CTA2.*
- *Actuellement, des dispositions ont été déjà prises afin que de tels faits ne se reproduisent.*

Remarques sur la Centrale TAC :

Durant une période de 06 mois, la centrale TAC n'a pas été exploitée à plein temps (d'où l'absence de consommation périodique). Aucune livraison de Gas-Oil n'a été réalisée auprès de cette centrale sauf mi-juin 2023 ».

Par ailleurs, les incohérences des données des Producteurs et de la gestion des stocks de la société proviennent, selon la JIRAMA, de :

- « 1ère cause : Conséquence des données non saisies à jour dans le système Matselaka ;
- 2ème cause : Des incohérences de données entre les producteurs et JIRAMA sont également expliquées par les différences d'outils de mesure utilisés par les 2 parties. Du côté de la JIRAMA, la Société se sert d'une pige et de T (mesure de creux) dont les précisions ne sont pas fiables à 100%, contrairement au Compteur électronique utilisé par les producteurs privés. La JIRAMA n'a pas l'autorisation pour accéder aux contrôles des données auprès des Producteurs. »

A ces causes s'ajoute l'impossibilité d'accès aux sites privés par les agents de la JIRAMA pour un contrôle sur place des stocks, d'après les Responsables.

En conséquence, la qualité de l'information financière liée aux stocks de carburants n'est pas fiable et ne peut servir d'outil d'aide à la prise de décision. La JIRAMA n'est pas en mesure d'effectuer le suivi de la consommation réelle des carburants alors que l'approvisionnement devrait tenir compte du stock final au sein des sites de production. D'où le risque pour la société qui supporte le coût du carburant. De même, la sauvegarde des stocks de carburants ne peut être garantie du fait des dites anomalies et laissent une porte ouverte à la possibilité de vols de carburants.

5.2.2. Production d'électricité non optimale par rapport au carburant consommé

Il s'agit ici de déterminer en fonction des carburants utilisés les énergies électriques produites.

-  **Faible performance des centrales des producteurs d'énergie se traduisant par des consommations spécifiques de production (CSP) supérieures aux valeurs normatives**

La CSP est la masse de carburant nécessaire pour produire 1 KWh d'électricité. A cet égard, une « garantie spécifique » relative au combustible consommé, FO ou GO, est souvent fixée par la plupart des contrats de la JIRAMA.

En ce qui concerne le RIA, les consommations spécifiques des groupes utilisés par les producteurs varient de 225 g/KWh à 240 g/KWh en matière de FO et de 230 g/KWh à 249 g/KWh⁶¹ en matière de GO. Suivant les entretiens avec les responsables de la JIRAMA, ces derniers ont mis en avant une valeur normative de 230 g/KWh pour le CSP des groupes utilisant le GO.

Il a été constaté que les CSP relevées présentent des écarts par rapport à celles fixées par les contrats, les fiches techniques des groupes ou la valeur normative acceptée par la JIRAMA.

Le tableau ci-après montre l'évolution des CSP de 2020 à juin 2023 pour les Producteurs⁶² utilisant le FO et le GO :

⁶¹ CSP des groupes définie soit par le contrat entre les producteurs et la JIRAMA, soit suivant les spécificités techniques des groupes.

⁶² Données analysées de 4 opérateurs pour le FO et de 3 opérateurs pour le GO.

Tableau 8. Evolution des CSP de 2020 à 2023

Libellé	Unité	2020	2021	2022	Juin-23
Production Thermique FO	KWh	382 333 068	559 412 460	495 976 080	109 112 910
Consommation FO	Litres	89 322 691	132 081 096	118 064 853	26 644 769
CSP carburant FO des producteurs (*)	g/KWh	220	222	224	230
Production Thermique GO	KWh	16 105 423	40 325 875	69 583 266	4 181 825
Consommation GO	Litres	7 124 749	18 576 399	27 617 291	1 576 141
CSP carburant GO des producteurs (**)	g/KWh	372	387	333	317

Sources : SIG 2020 à juin 2023, Calcul de la Cour

() Calcul du CSP pour le FO : (Consommation FO / Production FO) x 940*

*(**) Calcul du CSP pour le GO : (Consommation GO / Production GO) x 840*

Il ressort de ce tableau que :

- En matière de FO, la CSP réelle est passée de 220 g/KWh à 230 g/Kwh en 4 ans. En dépit de cette hausse, la CSP de la plupart des producteurs est restée conforme à la CSP contractuelle ;
- En matière de GO, la CSP réelle est montée de 372 g/KWh en 2020 à 387 g/Kwh en 2021 et a diminué de 333 g/Kwh en 2022 à 317 g/Kwh au mois de juin 2023. Malgré cette baisse, la CSP des producteurs utilisant le GO reste toujours supérieure à la norme acceptée (230 g/KWh).

Plusieurs raisons peuvent expliquer la variation des CSP, dont :

- L'utilisation et le fonctionnement des groupes, en particulier leur heure de marche : ceux ne marchant pas d'une manière continue consomment plus de carburants que ceux fonctionnant durant plusieurs heures par jour ;
- L'état des moteurs, incluant la maintenance (changement des filtres à gasoil, ...) effectuée sur les machines.

L'augmentation des CSP entraîne une hausse du volume de carburants utilisés pour la production d'énergie.

Le volume de combustible requis pour produire l'électricité peut être plus important, compte tenu de l'écart entre la CSP réelle et la CSP pré-déterminée.

A titre d'illustration, ci-après un tableau démontrant l'impact des écarts des CSP sur la consommation de GO utilisés dans la production d'énergie

Tableau 9 : Comparaison de la consommation de GO utilisés suivant CSP réelle et CSP normative

Libellé	Unité	2020	2021	2022	Juin-23	TOTAL
Production Thermique GO	KWh	16 105 423	40 325 875	69 583 266	4 181 825	130 196 389
Consommation GO	Litres	7 124 749	18 576 399	27 617 291	1 576 141	54 894 580
CSP moyenne carburant GO (réelle)	g/KWh	372	387	333	317	
CSP moyenne carburant GO (norme)	g/KWh	230	230	230	230	
Consommation GO si CSP normative	Litres	4 409 818	11 041 609	19 052 561	1 145 024	35 649 011
Ecart par rapport consommation réelle	Litres	2 714 931	7 534 790	8 564 730	431 117	19 245 569

Sources : SIG 2020 à juin 2023, Calcul de la Cour

Ce tableau fait apparaître que l'écart constaté sur les CSP GO entraîne une consommation de 19 245 569 litres de GO de plus que si les CSP étaient à une valeur normative. Il en résulte une augmentation des coûts d'exploitation en termes de production thermique GO. En effet, en considérant un prix d'un litre de GO à la pompe de 4900 Ariary, la perte subie par la JIRAMA due au surplus de carburants consommés s'élève à 94 303 286 122 Ariary, rien que pour le RIA, de 2020 à juin 2023.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

a) À l'Etat (sous l'impulsion du MEH ou les autres départements) de :

A court terme :

- ***Rationaliser les coûts supportés par la JIRAMA en réévaluant les contrats contenant des clauses de volume minimum d'achat de production ou des mesures similaires au regard de la production de chaque site et des besoins réels de la Société et soutenir celle-ci lors des négociations contractuelles ;***
- ***Réviser les contrats de façon à autoriser les agents de la JIRAMA à accéder aux sites lorsque la fourniture des combustibles lui incombe.***

A moyen terme :

- ***Promouvoir les énergies renouvelables en encourageant les décideurs à investir dans des projets d'énergies renouvelables tels que l'énergie hydroélectrique, le solaire et l'éolienne pour la production d'électricité, afin de réduire la dépendance aux énergies fossiles notamment en accélérant la mise en œuvre des projets déjà cités par la JIRAMA dans ses réponses : Hydrauliques : Volobe 2 (120MW), Sahofika (192MW), Ranomafana (64MW), Talaviana (10MW), Solaires : Ambatomirahavy (5MWc 47 Centres), Imerintsiatosika (20MWc).***

A long terme :

- ***Améliorer le taux de disponibilité des centrales hydroélectriques à travers la construction de réservoir d'eau et de barrages de retenue d'eau pour atténuer les effets des variations de la pluviométrie : exemple, le projet de rétention d'eau et installation de centrale à Fempona constitue une opportunité pour stabiliser la production d'énergie à Andekaleka, même en saison sèche.***

b) À la JIRAMA de :

A court terme :

- *Renforcer le suivi en temps réel de l'approvisionnement en carburants des sites (planning d'approvisionnement, traitement informatique, localisation des camions citernes, affectation de personnel suffisant pour les opérations de dépotage sur site) ;*
- *Normaliser le barémage des tanks et des outils de mesure ;*
- *Assurer le suivi de la mise en œuvre des contrats d'hybridation déjà signés au niveau de la JIRAMA ;*
- *Susciter la demande d'étalonnage périodique des compteurs au niveau des sites de chargement ;*
- *Veiller au respect par les transporteurs de la périodicité d'étalonnage des camions-citernes lors de la conclusion des contrats de transport ;*
- *Prendre les mesures nécessaires pour les cas de chargements hors-normes ;*
- *Renforcer le suivi de chargement des camions ;*
- *Réaliser une définition claire et précise de la répartition des tâches entre les différents agents du département « stocks » tant au niveau de l'enregistrement des données journalières, de la gestion proprement dite du stock, qu'à celui du dépotage ;*
- *Procéder à la séparation des tâches incompatibles au niveau de la gestion des stocks à savoir la réception des carburants (dépotage), la tenue des fiches de stocks et le suivi des stocks ;*
- *Faire effectuer un contrôle périodique voire inopiné des stocks au niveau des centrales de production par un agent externe au service ;*
- *Renforcer les procédures d'échanges de données avec les producteurs et les fournisseurs ;*
- *Se doter d'outils de mesure adéquats pour le suivi de la consommation de carburants des groupes ;*
- *Renforcer le suivi de la mise en œuvre des clauses contractuelles notamment :*
 - *en faisant respecter les dispositions relatives à la CSP, ou en insérant des garanties relatives à la consommation de combustible pour les contrats de production d'électricité recourant en tout ou partie à l'usage de GO ou de FO ;*
 - *en s'assurant de la réalisation des maintenances périodiques des groupes ;*
- *Elaborer un planning de production de chaque producteur en vue d'organiser la production au niveau de chaque centrale.*

A moyen terme :

- *Formaliser et incorporer dans le manuel de procédures tous les aspects opérationnels relatifs à la gestion des stocks de carburants ;*
- *Doter autant que possible les postes gérant les stocks d'un effectif suffisant ;*
- *Installer des compteurs de retour afin de fiabiliser les données relatives aux stocks.*

TITRE II. CONTROLÉ DES SERVICES PUBLICS LOCAUX



I. CONTROLE DES COMMANDES PUBLIQUES ET DE LA COMPTABILITE DES MATIERES

Le contrôle a pour finalité de vérifier d'une part le respect des procédures relatives aux commandes publiques prévues notamment par la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des marchés publics, ainsi que l'effectivité des rôles exercés par les acteurs des commandes publiques, et d'autre part, la régularité de la gestion et de la sécurisation du patrimoine de la Commune.

1.1.Cas de la Commune rurale d'Andoharanofotsy - Exercices 2017 et 2018

Les résultats du contrôle ont fait l'objet d'un rapport d'observations définitives 01Bis/2024/RD/TF/ANTA du 13 février 2024 émis par le Tribunal financier d'Antananarivo.

1.1.1. Non-respect des procédures de la passation de marché public

Lors du contrôle des commandes publiques, l'examen des pièces justificatives de dépenses a révélé le non-respect de la procédure de passation de marchés prévue par l'arrêté n°7275 /2016/MFB du 31 mars 2016 précisant le mode de computation des seuils des marchés publics et fixant leurs montants. La commune n'a procédé à aucune consultation de fournisseurs pour les dépenses relatives aux fournitures et articles de bureau, d'un montant total de 11 909 100 Ariary, lesquels ont fait l'objet de deux mandats.

De plus, il a été constaté que des dépenses ont été fractionnées en violation de l'article 06 de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics. C'est le cas des dépenses de l'exercice 2017, imputées au compte 61116 « achat de biens- fournitures et articles de bureau » qui se chiffrent au total à 48 302 395 Ariary, et celles enregistrées au compte 62137 : « entretien de véhicules » d'un montant total de 75 187 224 Ariary.

Au vu du compte administratif 2017, ces dépenses ont été opérées par achat direct alors qu'elles dépassent les seuils prévus, tant pour les prévisions que pour les réalisations. Ainsi, une seule procédure aurait dû être engagée à la place de plusieurs engagements. Les dépenses liées au compte 6111 « achat de fournitures et articles de bureau » auraient dû se faire suivant la consultation de fournisseurs avec un affichage d'au moins dix (10) jours. Et la procédure des dépenses relatives au compte 6213 « entretien de véhicules » aurait dû être la procédure d'appel d'offre ouvert avec une publicité par voie de presse - au moins TRENTE (30) jours, selon les dispositions de l'article 3 de l'arrêté n°7275 /2016/MFB du 31 mars 2016.

Par conséquent, le Tribunal recommande au Maire et/ou à la Personne Responsable des Marchés Publics de :

- *Veiller à l'application des règles de passations de marché sur le mode de computation des seuils ;*
- *Eviter les fractionnements de dépenses ;*
- *Respecter les principes généraux régissant les marchés publics notamment les règles de mise en concurrence.*

1.1.2. Non tenue de la comptabilité des matières

Au titre des exercices 2017 et 2018, aucun document n'a été produit au Tribunal concernant le suivi du mouvement des matériels concernant les entrées, les sorties, et la remise à un détenteur effectif. Or selon l'article 55 du Décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005, portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics : « La comptabilité comprend (...) une ou plusieurs comptabilités spéciales des matières, valeurs et titres ».

Ainsi il incombe au gestionnaire d'activités qui remplit la fonction d'ordonnateur en matières, en l'occurrence le Maire, d'ordonner la prise en charge ou la décharge de ces matières et objets, et sur ordre d'entrée ou de sortie, conformément à l'article 06 de l'instruction générale du 22 juillet 1955 suscitée qui prévoit que « sont ordonnateurs en matières : (...) les Maires ».

L'entretien avec le Maire par intérim a permis de savoir que les responsables au niveau de la collectivité n'ont pas de connaissance sur la comptabilité des matières bien qu'un dépositaire comptable ait été nommé depuis 2017 suivant l'arrêté n°001/17/COM/ADF/2017 du 12 janvier 2017. En effet aucune fiche d'inventaire ou un état de détenteurs effectifs de matériels n'a pu être transmis au Tribunal.

Ainsi, le Tribunal recommande

a) au Maire de :

- *Veiller à la mise en œuvre et au suivi de la tenue de la comptabilité des matières conformément aux textes en vigueur*
- *Former les acteurs opérant dans la comptabilité des matières*

b) au dépositaire comptable de :

- *Recenser les matières conformément à l'article 236 de l'instruction générale du 22 juillet 1955*
- *Etablir des fiches pour chaque détenteur des matériels.*

1.2. Cas de la région Atsimo Atsinanana- Exercices 2020 -2022

Les anomalies multiples et répétitives constatées lors du contrôle juridictionnel du poste comptable de rattachement ont amené le Tribunal financier de Fianarantsoa à programmer cet audit de conformité des marchés publics de la Région. La mission a été menée conformément aux normes ISSAI 4000.

En résumé, l'audit porte sur les aspects organisationnels et procéduraux de la réalisation des commandes publiques, en allant de la passation à l'exécution, en passant par le système de contrôle interne (organes de passation des marchés, plan de passation des marchés, publicité, analyse et évaluation des offres, attributions, approbation, notification du marché, exécutions des marchés, délais d'exécution, recours et litiges, etc.).

Les marchés, objet de l'audit, se présentent comme suit, pour les cinq districts de la Région :

Tableau 10. Liste des marchés à auditer pour les cinq districts

En Ariary

District	Nb de marchés	Montant
Farafangana	30	2 052 446 033,25
Vangaindrano	14	1 847 911 531,79
Midongy	3	443 815 262,68
Vondrozo	6	773 631 331,46
Befotaka Sud	4	639 906 898,03
Région	57	5 757 711 057,21

Source : Tribunal Financier

1.2.1. Contrôle interne non formel

Le Tribunal financier de Fianarantsoa a constaté que la Région Atsimo-atsinanana ne dispose pas d'un organe formellement dédié au contrôle interne, et il n'existe pas à proprement parler d'axes ou de système de contrôle prédéfinis et systématiques des commandes publiques.

Pour son système de contrôle interne, le gouverneur s'appuie sur les travaux de trois directions en interne (infrastructures et développement, affaires financières et PRMP) et recourt également aux services techniques déconcentrés telle la direction régionale des travaux publics et la commission régionale des marchés.

Aucune cartographie n'existe au niveau de la région. Cependant, la collectivité a recensé des risques avérés, tels les retards d'exécution de marchés de travaux, des défaillances des prestataires. Aucun dispositif garantissant le respect du code d'éthique n'est établi au sein de la région. De même, le mécanisme de prévention et de détection des conflits d'intérêts fait défaut.

La communication reste informelle (compte-rendu verbal, concertation directe ou par message). Les organes de passation de marchés (PRMP, CAO) existent informellement étant donné qu'il n'y a pas de désignation des membres de la commission de réception prescrite par les textes.

Concernant l'organisation fonctionnelle, les organes de passation des marchés publics prévus par l'article 7 du code des marchés publics tels que la personne responsable des marchés publics, la commission d'appel d'offres et la commission de réception, bien que mises en place au niveau de la région, ne sont pas formalisées.

Un cumul de responsabilités incompatibles (conception et contrôle des travaux) a été constaté, entraînant ainsi une dilution de responsabilités et pouvant accroître des risques de non-conformité. Ceci est dû à une insuffisance en effectif et en capacité technique des ressources humaines ainsi qu'en moyens financiers.

La juridiction financière recommande au Gouverneur de mettre en place un organe de contrôle interne pour la commande publique.

La Région s'est appropriée des recommandations de la juridiction financière dans sa réponse.

1.2.2. Sur la planification et la passation de marchés

a. Absence de tracé type dans les dossiers de consultation et conventions pour les travaux de réhabilitation routière.

Particulièrement pour les travaux de construction ou réhabilitation de route, la vérification des dossiers de consultation et des conventions a permis de constater l'absence de tracé type. En général, seules les longueurs et les largeurs moyennes sont indiquées pour chaque tronçon.

Or, l'utilisation de tracé type permet d'obtenir des dimensions plus précises. Leur absence constitue ainsi une faille en matière de réalisation des études techniques, laquelle entraîne un impact négatif dans l'évaluation des travaux à réaliser.

En effet, pour certains marchés de travaux de pavage, il est constaté un écart entre le métrage des tronçons effectivement réalisés et le métrage résultant des études réalisées, aboutissant à des évaluations financières erronées. Ainsi, la quantité de travaux à réaliser provenant des études techniques est surévaluée par rapport au budget qui leur est alloué.

Ainsi, il est recommandé à la région de collaborer avec la Direction Régionale des Travaux Publics dans la réalisation des études techniques de manière à établir avec précision les travaux à livrer en matière de quantités, de spécifications, de dessins.

b. Participation des personnes non régulièrement nommées à l'évaluation des offres

Le fonctionnement de la CAO n'est pas conforme aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. En effet, à titre d'illustration en 2021, une personne qui n'a pas été nommée par la PRMP figurait dans la fiche de présence et le procès-verbal d'évaluation des offres. Cette personne a effectivement procédé à l'analyse et à l'évaluation des offres alors qu'elle ne fait pas partie du membre de la CAO (quatre marchés parmi les seize contrôlés).

Tous les registres de dépôts des offres ne sont pas datés ni signés. Ils ne comportent pas non plus le cachet de la région. Les nombres des plis reçus ne sont pas arrêtés. Cette lacune de contrôle et de supervision de la part de la PRMP pourrait aboutir à la partialité et la non-conformité des décisions de la CAO.

De tout ce qui précède, le Tribunal recommande à la PRMP de la Région de se conformer aux dispositions légales et réglementaires en vigueur en ce qui concerne le fonctionnement de la CAO. De même, il est recommandé de justifier la présence effective des membres nommés de la CAO lors de l'ouverture et de l'évaluation des offres.

c. Non-conformité des lettres d'informations des candidats non retenus

Conformément à l'article 5 du décret n°2019-1310 fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics du 03 juillet 2019 qui stipule que : « - *Informations des candidats Indépendamment de la publication d'un avis d'attribution au sens de l'article 53 du code des marchés publics et de l'affichage du résultat de l'appel à la concurrence au siège de la personne publique acheteuse, la PRMP notifie par écrit et par lettre recommandée, le résultat de la mise en concurrence à chacun des candidats.* », des lettres d'informations sur le résultat doivent être parvenues aux candidats sous forme de plis recommandés envoyés par voie postale.

Cependant, sur trente-trois (33) marchés audités :

- Sept (07) marchés attribués n'ont pas fait l'objet des lettres d'informations des candidats non retenus.
- Quatre (04) lettres d'informations des candidats non retenus n'ont pas été datées.
- Dix (10) lettres d'informations des candidats non retenus sont sans "accusé de réception" de ces derniers.
- Vingt (20) ne portent pas les mentions obligatoires à savoir les motifs de rejet de l'offre, le nom de l'attributaire et le montant de l'offre retenue.

La PRMP a évoqué qu'en raison de l'insuffisance du budget alloué, il a procédé à appeler individuellement les candidats pour qu'ils viennent récupérer leurs lettres. Mais en pratique, plusieurs candidats n'ont pas répondu à cet appel pour récupérer ces lettres.

Ainsi, le Tribunal recommande à la PRMP d'aviser par lettre recommandée datée avec accusé de réception du destinataire tous les autres candidats non retenus du résultat de la mise en concurrence, avec les mentions réglementaires prévues à cet effet.

1.2.3. Sur l'exécution des marchés

a. Non constitution de garanties pour des avances de démarrage dépassant les 5% du montant du marché

Certains marchés contrôlés ont fait l'objet des avances. Il s'agit d'avances de démarrage représentant 20% du montant du marché qui ont été accordées aux entrepreneurs. Cependant, les avances n'ont pas été garanties à concurrence de leur montant, et cela en violation des dispositions de l'article 72 du Code des marchés publics selon lesquelles : « *Lorsqu'elles dépassent cinq pour cent du montant du marché, elles (les avances) doivent être garanties à concurrence de leur montant et doivent être comptabilisées par la Personne Responsable des Marchés Publics, afin que soit suivi leur apurement. (...)* ».

De tout ce qui précède, le Tribunal recommande finalement à la Région de :

- ***Veiller au respect des dispositions des articles 71 et 72 du code des marchés publics pour l'octroi des avances de démarrage.***
- ***Constituer des garanties pour les avances lorsque leurs montants dépassent les cinq pour cent du montant du marché.***

b. Les ordres de service non datés

Le démarrage des travaux du marché est matérialisé par un ordre de Service. Certes, les marchés contrôlés ont tous fait l'objet de l'ordre de service. Toutefois, pour certains marchés, ils n'ont pas été conformes aux dispositions légales en vigueur. Huit (8) ordres de services sur les trente-sept (37) contrôlés n'ont pas été datés. Par exemple, le cas du marché n° 04-ACO/WX/GOUV-AA/PRMP/UGPM-2021, relatif aux travaux de réhabilitation de salle de maternité de Manambondro. Il s'avère donc difficile de s'assurer du respect du délai d'exécution pour ces marchés.

Selon le PRMP, cette irrégularité est due à l'absence des procédures claires ou de suivi dans la rédaction des ordres de service. Il est difficile par conséquent d'établir le début des travaux et à suivre les délais d'exécution.

Ainsi, il est recommandé à la PRMP de mettre toujours la date à l'ordre de service, pour savoir exactement la date du commencement des travaux.

c. Absence de commission de réception

La Commission de réception est créée par décision de la PRMP et sa composition, ses attributions ainsi que son fonctionnement doivent être conformes à l'arrêté n°21543/2007-MFB du 11 décembre 2007 portant constitution des commissions de réception pour les marchés de travaux, de fournitures et de prestations intellectuelles.

Cependant, au niveau de la Région Atsimo Atsinanana, la commission de réception n'était pas encore mise en place. La réception a été effectuée par la PRMP, le gestionnaire d'activité et l'ingénieur et l'autorité de contrôle. De ce fait, en ce qui concerne l'institution de la commission de réception, les dispositions légales et législatives en vigueur ne sont pas respectées.

Les réponses de la PRMP suite au rapport d'observations provisoires du Tribunal ont abondé dans le sens des recommandations de ladite juridiction.

Le Tribunal recommande ainsi à la Région et à la PRMP de mettre en place la commission de réception au niveau de la région Atsimo Atsinanana, suivant l'arrêté n°21543/2007-MFB portant constitution des commissions de réception pour les marchés de travaux, de fournitures et de prestations intellectuelles.

d. Des procès-verbaux de réception non conformes aux réglementations en vigueur

La réception provisoire ou définitive, avec ou sans réserve, est matérialisée par un procès-verbal de réception signé par les membres de la commission de réception.

En premier lieu, la commission de réception procède à la réception provisoire des travaux.

En ce qui concerne les procès-verbaux de réception provisoire, des irrégularités ont été relevées.

En effet, sur quatorze (14) marchés audités :

- Des procès-verbaux de réception n'ont pas été produits. A titre d'illustration, il s'agit des procès-verbaux du marché relatif aux travaux de réhabilitation de la piste reliant Vondrozo-Sakobany et du marché relatif aux travaux de réhabilitation de la piste reliant la commune rurale de Beharena-Ranotsara ainsi que celui relatif à la fourniture de matériaux de construction pour la réhabilitation de sept (7) ponts en bois sur l'axe reliant la CR Ampatakana et Loafary.
- Un procès-verbal de réception provisoire n'a pas été signé par le Gestionnaire d'activité. C'est le cas du procès-verbal de réception provisoire du marché N° 18-ACO/WX/GOUV-AA/PRMP/UGPM-2021/L1 relatif aux travaux de construction du bureau de l'Administration et des professeurs de l'Université de Farafanagana.
- Trois (3) procès-verbaux de réception dont la signature d'un ou de plusieurs membres de la commission de réception fait défaut. Ces marchés sont les marchés N°03-ACO/WX/GOUV-AA/PRMP/UGPM-2022 relatif aux travaux de pavage, construction de murette de buttage, fossé maçonné dans la ville de Vangaindrano (Axe Radio Fanilo), N°04-ACO/WX/GOUV-AA/PRMP/UGPM-2022 relatif aux travaux de réhabilitation de la voie urbaine dans la ville de Vondrozo, et N°01-ACO/WX/GOUV-AA/PRMP/UGPM-2022 relatif aux travaux de réhabilitation de voie urbaine dans la ville de Befotaka ;
- Un procès-verbal de réception provisoire n'a pas été daté et ne comporte pas non plus la signature de l'ingénieur et l'autorité de contrôle. C'est le procès-verbal de réception provisoire du marché N° 14-ACO/WX/GOUV-AA/PRMP/UGPM-2021/L2 relatif aux travaux de réhabilitation du pont Belinta dans la Commune Rurale d'Etrotroka.

En second lieu, la commission délivre le procès-verbal de réception définitive après avoir vérifié que les malfaçons relevées par le Maître d'œuvre ont été corrigées. Cependant, tous les marchés n'ont pas fait l'objet de réceptions définitives, et ce même après l'expiration du délai de garantie de 12 mois à compter de la réception provisoire, prévu dans les conventions.

De tout ce qui précède, le Tribunal recommande à la PRMP de réceptionner tous les travaux ayant été exécutés, suivant les dispositions légales et réglementaires en vigueur, c'est-à-dire d'abord la réception provisoire suivie de la réception définitive, tous sont matérialisés par des procès-verbaux datés et signés par les membres de la commission de réception, pour assurer leurs authenticités.

e. Non-respect des délais d'exécution

Le délai d'exécution est la durée prévue par le contrat et octroyée au candidat retenu pour exécuter les marchés. Il court à compter de la date de l'ordre de service jusqu'à la date de la réception provisoire. Il est mentionné dans l'acte d'engagement lequel est un document qui formalise le marché et qui tient lieu de contrat entre les deux parties.

Le non-respect du délai d'exécution convenu dans l'acte d'engagement peut condamner le titulaire du marché à payer des pénalités de retard, selon l'article 90 de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics qui énonce que : « *Des sanctions à l'encontre du soumissionnaire ou du titulaire (...). IV. Le titulaire du marché qui n'exécute pas dans les délais convenus ses obligations contractuelles peut être passible de pénalités de retard dont le montant est fixé, pour chaque catégorie de marchés, dans les cahiers des clauses administratives générales. (...).* ».

La modification du délai d'exécution à la demande de l'autorité contractante est effectuée dans le cadre d'un avenant si elle dépasse une durée fixée par le marché selon l'article 70 de la loi n°2016-055 portant code des marchés publics qui énonce que : « (...) *Toute modification du calendrier ou du délai d'exécution demandée par l'Autorité contractante et non prévue initialement fait l'objet d'un avenant si elle dépasse une durée fixée par le marché* ».

Des retards conduisant à modifier le délai d'exécution des travaux prévu dans l'acte d'engagement ont été relevés sur les sept (07) marchés contrôlés et qu'ils n'ont pas été faits dans le cadre des avenants.

Les détails sont présentés dans le tableau ci-après.

Tableau 11. Retards dans l'exécution des travaux

Référence su marché	Objet du marché	Date OS	Date PV de réception	Délai d'exécution selon les pièces justificatives	Délai d'exécution prévu dans l'AE	Retard
02-ACO/WXGOUV-AA/PRMP/UGPM-2021-L1	Travaux de construction d'un bloc sanitaire (WC et douche publics) dans la ville de Farafangana	6 avril 2021	21 mars 2022	345 jours	60 jours	285 jours
02-ACO/WXGOUV-AA/PRMP/UGPM-2021-L2	Travaux de construction d'un bloc sanitaire (WC et douche publics) dans la ville de Vangaindrano	8 juillet 2021	18 mars 2022	250 jours	60 jours	190 jours
09-ACO/WX/GOUV-AA/PRMP/GPM-2021	Travaux d'entretien et remise en état de pompe AEPG à Vondrozo	09 juin 2021	25 août 2021	76 jours	30 jours	46 jours
10-ACO/WX/GOUV-AAA/PRMP/UGPM-2021	Travaux de réhabilitation du marché communal de la commune urbaine de Midongy	16 juin 2021	29 novembre 22	523 jours	60 jours	463 jours
14-ACO/WX/GOUV-AA/PRMP/UGPM-2021/L3	Travaux de construction d'une passerelle de l'université de Farafangana	08 novembre 2021	03 octobre 2022	325 jours	45 jours	279 jours
17-ACO/WX/GOUV-AA/PRMP/UGPM-2021	Travaux de construction et de réhabilitation de route en béton dans la ville de Vondrozo, District de Vondrozo	21 décembre 2021	10 juin 2022	170 jours	120 jours	52 jours

Référence su marché	Objet du marché	Date OS	Date PV de réception	Délai d'exécution selon les pièces justificatives	Délai d'exécution prévu dans l'AE	Retard
18-ACO/WX/GOUV-AA/PRMP/UGPM-2021/L1	Travaux de construction du bureau de l'Administration et des professeurs de l'université de Farafangana	30 décembre 2021	16-sept-22	257 jours	60 jours	197 jours

Sources : Contrôle documentaire des pièces de marchés

Au vu de ce tableau, des retards importants au préjudice des bénéficiaires des travaux ont été constatés sur l'exécution de ces marchés. Malgré ce non-respect du délai d'exécution, les attributaires n'ont pas été sanctionnés par la région à payer les pénalités correspondant aux retards.

Le Tribunal recommande :

- ***Au Maire de faire respecter au titulaire de marché le délai d'exécution convenu par les deux parties dans l'acte d'engagement,***
- ***A la PRMP de sanctionner les retards constatés dans l'exécution des marchés pour rétablir les préjudices subis par les bénéficiaires des travaux.***

TITRE III. MISSION D'ASSISTANCE



I. ASSISTANCE AUX POUVOIRS PUBLICS SUR LE BUDGET ANNEXE DES POSTES ET TELECOMMUNICATION

Conformément aux articles 284 et 418 de la loi organique n° 2004-036 du 1^{er} Octobre 2004 sur la Cour Suprême, la Cour des Comptes assiste les Assemblées parlementaires, le Gouvernement (...) dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, et peut procéder à des enquêtes ou à des études en vue d'assister le Parlement, le Gouvernement ou les Conseils Provinciaux dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Du fait de l'absence des activités et prestations propres au Budget Annexe - Poste et Télécommunication (BA-PTT), due à la mise en place du PAOMA et TELMA, la Cour des Comptes a dès lors remis en cause l'existence du BA-PTT

De plus, le Budget Annexe (code 01) continue à figurer dans l'architecture budgétaire du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications et à recevoir les excédents de recette de l'ARTEC, ce en violation des lois et réglementations en vigueur.

Ainsi, la Cour a maintes fois recommandé la suppression du BA-PTT dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de Finances.

En 2024, par rapport à cette recommandation, la Cour a été sollicitée, par lettre n° 322-PRM/SGP/2024 du 07 Août 2024, à procéder à la vérification des agents du Ministère de Développement Numérique des Postes et des Télécommunications rémunérés par le Budget Annexe des Postes et Télécommunication (BA PTT) en vue de basculement du paiement par le Budget Général de leurs soldes et accessoires.

Les constatations de la Cour sont récapitulées ci-après :

1.1. Sur l'effectif et le statut des agents

Au vu des listes et des documents transmis initialement à la Cour, 269 agents qui ont été pris en charge par le Budget Annexe des Postes et Télécommunication sont à basculer au Budget Général de l'Etat (BGE).

Ces agents se répartissent en différents statuts, à savoir : fonctionnaires et agents non encadrés de l'Etat, notamment contractuels EFA et Emplois de Longue durée (ELD).

Après vérification et mission sur place, ce nombre est ramené à 264. En effet, 03 agents inscrits dans la liste doivent partir en retraite pour 2024 et deux autres sont décédés (01 fonctionnaire et 01 contractuel EFA) au cours des mois de juillet et août 2024.

Ainsi, la **situation actualisée** des agents à basculer se résume comme suit :

Tableau 12. Répartition actualisée des agents à basculer au BGE

Statut	Nombre avant vérification	Nombre après vérification
EFA	123	116
ELD	85	85
FONCTIONNAIRE	61	63
Total général	269	264

Sources : Liste transmise à la Cour, Arrêtés, contrats, décisions et avenants (MDNPT)

1.2. Sur la prise en charge des salaires et accessoires des agents

Le rapprochement entre les actes relatifs aux agents avec leur avis de crédit respectif et les données dans l'AUGURE a permis de relever la situation suivante :

Tableau 13. Etat de rapprochement d'imputation budgétaire

Statut des agents	Effectif	Imputation budgétaire suivant Acte	Imputation budgétaire suivant Avis de crédit	Imputation Budgétaire suivant AUGURE
Fonctionnaires	63	12 arrêtés avec mention imputation budgétaire <i>Code budgétaire : 01</i> 51 arrêtés ne mentionnant pas d'imputation budgétaire	BA : 01-66-0-110-0000	Suivant « statut paie » selon données AUGURE : <i>« Budget Autonome »</i>
EFA	116	Contrats ou avenants avec mention imputation budgétaire <i>Code budgétaire : 01</i>	BA : 01-66-0-110-0000	
ELD	85	Contrats ou avenants avec mention imputation budgétaire <i>Code budgétaire : 01</i>	BA : 01-66-0-110-0000	
TOTAL	264			

Sources : Actes sur la situation administrative de l'agent, avis de crédit

Il apparaît de ce tableau que d'après les avis des crédits des 264 agents, leurs rémunérations et accessoires sont tous supportés par le BA.

Si cette prise en charge a été confirmée par les contrats de travail, avenants ou décisions avec la mention de l'imputation budgétaire BA pour les agents « EFA » ou « ELD », pour les fonctionnaires, seuls 12 ont une mention sur l'imputation budgétaire dans leur arrêté de nomination. Les arrêtés des 51 fonctionnaires ne portent aucune mention y afférente.

Pour les cas de ces 51 fonctionnaires, leur situation pourrait induire en erreur lors du traitement ou rendre difficile le suivi de la prise en charge de leur rémunération. En outre, le risque de double prise en charge n'est pas à écarter.

Par ailleurs, l'information fournie par l'AUGURE est incomplète. En effet, les données dans « AUGURE administrative » ne mentionnent pas l'imputation budgétaire des rémunérations des agents payées hors Budget Général de l'Etat. Seuls les rattachements administratifs de certains agents sont figurés dans leur renseignement en sus de leur IM et identité.

Le seul moyen pouvant justifier que les rémunérations ne sont pas prises en charge par le BGE à travers les données AUGURE est le « statut paie » de l'agent mentionnant « Budget Autonome ».

Cependant, aucune précision sur l'organisme concerné dudit budget autonome n'a été donnée.

De plus, il a été relevé que les données de l'AUGURE ne sont pas à jour. Parmi les 264 agents, 90 n'ont pas de rattachement administratif et 111 agents sont encore rattachés administrativement à des anciennes structures qui n'existent plus. Les agents sans structure administrative de rattachement dans AUGURE sont essentiellement des Gardiens et des Chauffeurs.

Selon le MNDPT, l'absence de structure de rattachement pour certains agents serait due à « *AUGURE non mise à jour lors du changement d'organigramme ministériel et de chapitre budgétaire (66 vers 60) en 2018. Les 88 agents dépourvus de rattachement structurel dans l'application sont des agents ayant travaillé au sein de Directions et Direction Générale qui n'existent plus.* »

Bien que les résultats d'analyse aient confirmé l'absence des anomalies sur la prise en charge des rémunérations des agents objet de basculement, la non-précision de l'imputation budgétaire sur les arrêtés ou les actes de nomination/ou affectation pourrait engendrer des risques d'erreur. D'autant plus, l'information incomplète rendra difficile le suivi et ne permet pas de confirmer la situation exacte à travers la triangulation des données.

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

- ***Bien préciser les imputations budgétaires des rémunérations des agents sur leurs actes de nomination/ou affectation pour éviter les risques d'erreur ou des fraudes.***
- ***Procéder au basculement des dépenses de solde du personnel vers le Budget Général avec les mesures subséquentes.***

II. ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES DECENTRALISEES : CONTROLE DES ACTES BUDGETAIRES

Conformément à l'article 115 de la loi n°2001-025 du 9 avril 2003 relative au Tribunal administratif et au Tribunal financier, « *le Tribunal financier procède (...) au contrôle des actes budgétaires d'une Collectivité Territoriale Décentralisée sur saisine du Représentant de la Province Autonome en cas de défaut d'adoption dans les délais légaux, d'absence d'équilibre réel, ou de défaut d'inscription ou de mandatement d'une dépense obligatoire* ».

Pour l'année 2024, les avis portent notamment sur le défaut de mandatement de dépenses obligatoires.

2.1. Défaut de mandatement des arriérés de salaires- Commune urbaine de Mampikony

Des personnels retraités et en activité de la Commune Urbaine de Mampikony ont introduit des requêtes auprès du Tribunal Financier de Mahajanga enregistrées sous n°60-Ar le 13 novembre 2023, n°68-Ar le 11 décembre 2023 et n°71-Ar le 12 décembre 2023 réclamant le paiement de leurs salaires durant l'année 2002, 2003 et 2007.

Les observations du Maire de la Commune urbaine de Mampikony accompagnées de justificatifs, sur lesdites requêtes ont été reçues par le Tribunal Financier suivant la correspondance n°11 /LO/CU/MPKI/23 du 26 décembre 2023.

La loi n°2014-020 du 27 septembre 2020 relative aux ressources des Collectivités territoriales Décentralisées dispose dans son article 166 que : « *Les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'inscription des crédits suffisants pour assurer, soit le fonctionnement des services, soit l'accomplissement des obligations auxquelles elles s'appliquent. Sont obligatoires, dans les conditions ci-dessus définies les dépenses suivantes : ...2. Les salaires du personnel...* ».

Par ailleurs, le Tribunal a constaté dans le budget primitif 2024 de la commune, une inscription d'un montant total de 202 857 901,20 Ariary à la rubrique « 601 : salaire de personnel ». Cette somme est largement suffisante pour couvrir la dette se chiffrant à 21 037 506, 40 Ariary faisant l'objet de la demande.

Dans son Avis N° 02/TFM/CAB-2024 du 24 mai 2024, le Tribunal Financier de Mahajanga ordonne au Maire de la Commune urbaine de Mampikony, de procéder au mandatement de la dépense dans un délai d'un mois à partir de la notification de l'avis, et de rappeler qu'à défaut de mandatement, le Chef District de Mampikony en application de l'article 168 de la loi n°2001-025 du 09 avril 2003, procédera au mandatement d'office.

2.2. Défaut de règlement des arriérés de salaires – Commune rurale d'Ivoamba

Par lettres en date du 1^{er} novembre 2023 et du 1^{er} décembre 2023, enregistrées respectivement sous n°008 du 23 janvier 2024 et sous n°23 du 27 février 2024 au greffe, le Tribunal Financier de Fianarantsoa est saisi pour règlement d'arriérés de salaires d'un montant de 25 656 503, 00 Ariary relatifs aux années 2000 à 2021 d'un salarié de la Commune rurale d'Ivoamba.

Après examen des pièces et vérifications auprès de ladite commune, la créance apparaît non contestée par cette collectivité, et demeure exigible envers la Commune.

Néanmoins, le Tribunal a réajusté le montant de la créance à un montant de 13 526 704, 00 Ariary étant donné que des paiements ont été déjà effectués au cours des années 2020, 2021, 2022 et 2023.

L'alinéa premier de l'article 168 de la loi modifiée n°2001-025 sus visée énonce que « *Ne sont obligatoires pour les Collectivités Territoriales Décentralisées que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé* ». Par ailleurs, la loi n°2014-020 du 27 septembre 2020 susvisée dispose dans son article 166 que : « *Les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'inscription des crédits suffisants pour assurer, soit le fonctionnement des services, soit l'accomplissement des obligations auxquelles elles s'appliquent. Sont obligatoires, dans les conditions ci-dessus définies les dépenses suivantes : ...2. Les salaires du personnel...* ».

Il a été constaté également que les crédits inscrits au budget 2024 de la Commune rurale d'Ivoamba sont suffisants pour prendre en charge lesdits arriérés.

Ainsi, dans son avis n°01/2024/CAB/TF/FIA du 13 juin 2024, le Tribunal Financier de Fianarantsoa déclare que les arriérés de salaires du requérant présentent un caractère obligatoire. Et étant donné que les crédits inscrits au budget 2024 de la Commune rurale d'Ivoamba sont suffisants pour prendre en charge la créance du requérant établie à 13 526 704, 00 Ariary, le Tribunal invite le Chef de District de Lalangina, conformément aux dispositions de l'article 168 de la loi modifiée n°2001-025 du 09 avril 2003, à mettre en demeure le maire de la commune rurale d'Ivoamba de procéder au mandatement de cette dépense suivant un échéancier convenu entre la commune et le requérant.

TITRE IV. ACTIVITES JURIDICTIONNELLES



Le jugement des comptes des comptables publics est une obligation légale confiée par la Constitution de la République à la juridiction financière composée de la Cour des Comptes et des Tribunaux Financiers. Les décisions rendues par les tribunaux financiers sont susceptibles d'appel devant la Cour des Comptes et ne sont exécutoires qu'après expiration du délai d'appel. Tandis que, celles rendues par la Cour des comptes sont définitives et ne peuvent faire l'objet de contestation que par la voie de la révision.

Les décisions insérées dans le présent rapport public sont des décisions définitives choisies parmi les décisions rendues par les tribunaux financiers et la Cour des comptes. Elles ont vocation de porter à la connaissance du public les principales irrégularités relevées lors de l'examen des comptes des comptables publics.

I. APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS

1.1. Absence de justification des opérations non régularisées relatifs aux exercices antérieurs

 *Arrêt n° 24/24- JUR/GP/ADD/MRVO du 17 septembre 2024*

1.1.1. Cas de la Trésorerie générale de Miarinarivo - gestions 2012-2017

Dans son arrêt provisoire n° 03/24-JUR/GP/AP/MRVO du 27 mars 2024, la Cour a enjoint la Dame X, Trésorier général de Miarinarivo pour sa gestion de 2012 à 2017, de produire les pièces justificatives des opérations de dépenses sur le compte 4786133 « dépenses à classer et à régulariser- rejet de transfert de dépenses » d'un montant de 179 333 885,80 Ariary. L'absence de pièces justificatives est présomptive de déficit de caisse, susceptible d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable

Le comptable a répondu qu'une partie de ces opérations ont été régularisées au cours des exercices suivants, qu'une autre partie relative aux rejets de dépenses de pensions d'un montant total de 364 703,60 Ariary sont toujours en cours de régularisation et qu'enfin il a joint une note explicative pour des dépenses dont les pièces sont égarées au cours de son transfert au comptable assignataire (PGA).

a. Sur des dépenses sans pièces justificatives relatives aux rejets de dépenses de pensions

Dans ses réponses aux injonctions de productions des pièces justificatives de la Cour, le comptable a fait valoir que ces opérations sont toujours en attente de régularisation sans toutefois produire les pièces justificatives réclamées par la Cour dans son arrêt provisoire.

En effet, aux termes des dispositions du décret n° 2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics notamment en ses articles 51 et 52 « Les opérations [dépenses, recettes, trésorerie] doivent être appuyées des pièces justificatives prévues dans la nomenclature établie par les Ministres chargés des Finances et du Budget avec, le cas échéant, l'accord du Ministre intéressé, et que « Les pièces justificatives des opérations sont produites au juge des comptes par le comptable public. Elles ne peuvent être détruites, soit avant le jugement des comptes, soit avant l'expiration du délai de prescription applicable à l'opération, soit avant l'intervention d'une disposition législative prescrivant une dispense de production des pièces au juge des comptes. »

Par ailleurs, l'article 5 de l'ordonnance n°62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics dispose que « Sauf cas de force majeure, tout comptable public est personnellement

et pécuniairement responsable (...) de la justification de ses opérations, ainsi que de l'exacte concordance entre les résultats de ses opérations et la position de ses comptes de disponibilités » ;

La réponse du comptable étant jugée insatisfaisante, la Cour assimile, la non-production de pièces justificatives à l'absence de justification des opérations et a ainsi constitué Dame X, Trésorier général de Miarinarivo, débiteur de la somme de 364 703,60 Ariary au profit de l'Etat Malagasy au titre de l'exercice 2014.

Comme le débet prononcé par la Cour est tiré d'une charge de déficit de caisse et qu'il porte intérêts, conformément à l'article 10 du décret n°61-469 alinéa 2, ceux-ci courent à partir de l'année 2014.

b. Sur la note explicative pour la justification des opérations dont les pièces sont égarées

Dans ses réponses aux injonctions de production des pièces justificatives de la Cour, le comptable a fait valoir dans une note explicative établie le 13 septembre 2019, qu'il s'agit de dépenses de pensions alimentaires payées au niveau de la trésorerie Générale de Miarinarivo (comptable mandataire) mais rejetées par la PGA (comptable assignataire) pour non-concordance du montant de transfert par rapport aux pièces justificatives. Il soulève également que cette situation peut être due à une perte pendant le transfert qui ne lui est pas imputable.

La Cour a conclu qu'une note explicative ne saurait constituer une pièce justificative au sens des dispositions du décret n° 2005 - 089 du 15 février 2005. Qu'en cas de perte, de vol ou de destruction des pièces justificatives, le comptable, sur autorisation du Ministre en charge des finances, aurait dû pourvoir à son remplacement mais qu'il ne l'a pas fait.

Qu'en tout état de cause, cette note explicative ne dégage pas le comptable de son obligation de justification de ses opérations et de productions des justificatifs à la Cour conformément aux dispositions de l'ordonnance n°62-081 relative au statut des comptables publics et de la loi organique 2004-036 relative à la Cour suprême. Qu'ainsi la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public se trouve engagée dès lors qu'il n'a pas justifié ses opérations.

La Cour a alors constitué, Dame X, Trésorier Général de Miarinarivo débiteur de la somme de 790 000,00 Ariary au profit de l'Etat Malagasy au titre de l'exercice 2014.

Comme le débet prononcé par la Cour est tiré d'une charge de déficit de caisse et qu'il porte intérêts, conformément à l'article 10 du décret n°61-469 alinéa 2, ceux-ci courent à partir de l'année 2014.

1.1.2. Cas de la Trésorerie générale de Maintirano - Gestions 2012 à 2017

 **Arrêt n°22/2024-JUR/GP/AD/DB/MTRN du 3 septembre 2024**

a. Sur l'absence de justifications des opérations imputées au débit du compte 4099« Créanciers ordinaires - Comptes débiteurs - Fournisseurs débiteurs »- Exercice 2014

Dans son arrêt provisoire n° 16/22-JUR/GP/AP/MTRN du 21 avril 2022, la Cour a enjoint aux sieurs Y et Z, de produire tous justificatifs à leur décharge pour le paiement des dépenses imputées au compte 4099 intitulé « Créanciers ordinaires - Comptes débiteurs - Fournisseurs débiteurs ». Le comptable disposait d'un délai de deux mois à partir de la notification de l'arrêt provisoire pour répondre aux injonctions de la Cour et ce conformément à l'article 313 de la Loi Organique 2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à la Cour Suprême. Faute de réponses de la part du comptable dans le délai imparti, la Cour a statué définitivement sur sa situation.

La Cour rappelle dans ses motivations qu'aux termes des dispositions de l'article 5 de l'Ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics, « *Sauf cas de force majeure, tout comptable public est personnellement et pécuniairement responsable (...) de la justification de ses opérations, ainsi que de l'exacte concordance entre les résultats de ses opérations et la position de ses comptes de disponibilités,*

Que l'absence de réponse aux injonctions de production des pièces justificatives est assimilée à un défaut de production des pièces justificatives, et par conséquent à l'absence de justification des opérations. Or cette dernière est présomptive d'un déficit de caisse de nature à engager la responsabilité pécuniaire du comptable.

La Cour a ainsi constitué sieur Z, Trésorier Général de Maintirano débiteur de la somme de 5 200 000 Ariary envers l'Etat Malagasy pour les opérations non justifiées imputées au compte 4099 au titre de l'exercice 2015.

- b. *Sur l'absence de justifications des opérations imputées au débit du compte 409218 « Créanciers ordinaires – Comptes débiteurs – Régies d'avances non régularisées-Budget Général-Autres » - Exercice 2015*

Dans son arrêt provisoire n° 16/22-JUR/GP/AP/MTRN du 21 avril 2022, la Cour a enjoint sieur Z, Trésorier général de Maintirano, de produire tous justificatifs à sa décharge pour le paiement des dépenses imputées au compte 409218 intitulé « Créanciers ordinaires – Comptes débiteurs – Régies d'avances non régularisées-Budget Général-Autres ». Celui-ci disposait d'un délai de deux mois à partir de la notification de l'arrêt provisoire pour répondre aux injonctions prononcées par la Cour et ce conformément à l'article 313 de la Loi Organique 2004-036 relative à la Cour suprême. N'y ayant pas donné suite, la Cour a statué définitivement sur sa situation.

La Cour rappelle dans ses motivations qu'aux termes de l'article 5 de l'ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative aux statuts des comptables publics, « *Sauf cas de force majeure, tout comptable public est personnellement et pécuniairement responsable (...) de la justification de ses opérations, ainsi que de l'exacte concordance entre les résultats de ses opérations et la position de ses comptes de disponibilités* » ;

Que la non-production de pièces justificatives requises est assimilable à l'absence des pièces justificatives présomptive de déficit de caisse de nature à fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable,

Qu'ainsi, elle a constitué sieur Z débiteur de la somme totale de 4 008 000 Ariary envers l'Etat Malagasy pour les opérations du compte 409218 au titre de l'exercice 2015.

- c. *Sur l'absence de justifications des opérations imputées au débit du compte 4786 « dépenses à classer et à régulariser » Exercice 2015*

Dans son arrêt provisoire n° 16/22-JUR/GP/AP/MTRN du 21 avril 2022, la Cour a enjoint sieur Y, Trésorier général de Maintirano, de produire tous justificatifs à sa décharge pour le paiement des dépenses imputées au compte 4786. Celui-ci, conformément aux termes des dispositions de l'article 313 de la Loi Organique 2004-036 relative à la Cour suprême, disposait d'un délai de deux mois à partir de la notification de l'arrêt provisoire pour répondre aux injonctions prononcées à son encontre. Faute de réponse du comptable dans le délai imparti, la Cour a définitivement statué sur sa situation.

La Cour rappelle dans ses motivations qu'aux termes des dispositions de l'article 5 de l'Ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 relatives aux statuts des comptables publics « *Sauf cas de force majeure, tout comptable public est personnellement et pécuniairement responsable (...) de la justification de ses opérations, ainsi que de l'exacte concordance entre les résultats de ses opérations et la position de ses comptes de disponibilités* ».

Que l'absence de réponse aux injonctions de production de pièces justificatives doit être interprétée comme une absence de justification présomptive de déficit de caisse de nature à fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du Comptable.

Qu'ainsi, elle a déclaré sieur Y, Trésorier Général de Maintirano, débiteur de la somme totale de 4 180 000 Ariary envers l'Etat Malagasy pour les opérations du compte 4786 au titre de l'exercice 2015.

1.1.3. Commentaires des arrêts de la Cour

Le contrôle juridictionnel des comptes de la Trésorerie Générale de Miarinarivo et de Maintirano pour la période de 2012 à 2017 fait apparaître un montant important au débit des comptes 4786XX « dépenses à classer et à régulariser » et des comptes 409X « régies d'avance non régularisées ». Une grande partie des opérations imputées dans ces comptes ont une ancienneté de plus d'un an voire de plusieurs années alors qu'il s'agit d'un compte de transit dont la régularisation des opérations y afférentes doit être opérée dans le plus bref délai selon les dispositions du plan comptable des opérations publiques. Rappelons que la production trimestrielle des pièces justificatives est une obligation légale et réglementaire et les opérations imputées dans ces comptes constituent une exception à cette règle car les pièces justificatives ne seront produites qu'après leurs régularisations. Pour pouvoir juger ces opérations, la Cour des comptes, dans ses arrêts deux provisoires a enjoint aux comptables de produire les pièces justificatives à l'appui des opérations imputées dans ces comptes.

a. Cas de la Trésorerie Générale de Miarinarivo

L'état de développement de solde du compte 4786133 « dépenses à classer et à régulariser- rejet de transfert de dépenses » de la gestion du Trésorier général de Miarinarivo, établi au 31/12/2017 fait apparaître un solde débiteur de 179 333 885,80 Ariary constitué d'opérations en attente de régularisation dont certaines remontent à 2013. En réponse à l'injonction de production des pièces justificatives prononcée par la Cour dans son arrêt provisoire, le comptable fait valoir qu'une grande partie de ces opérations ont été régularisées au cours des exercices 2018-2019 pour lesquels la Cour a émis une réserve. Le comptable soulève en outre que certaines opérations sont en cours de régularisation sans produire les pièces justificatives réclamées par la Cour dans son arrêt provisoire. La Cour a statué que la non-production de pièces justificatives équivaut à l'absence de pièces justificatives laquelle est de nature à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables. Quant à une opération pour laquelle le comptable a produit une note explicative, la Cour a statué qu'elle ne saurait constituer une pièce justificative des opérations y afférentes au vu des dispositions réglementaires.

Ainsi, la Cour a constitué le comptable débiteur pour un montant total de 1 154 703,60 Ariary sur la base d'un déficit de caisse.

b. Cas de la Trésorerie Générale de Maintirano

Les états de développement des soldes (EDS) des comptes 409X « régies d'avance non régularisées » et 4786X « dépenses à classer et à régulariser » établis au 31/12/2017 de la Trésorerie générale de Maintirano présentent des soldes non régularisées depuis plusieurs années. Bien que ceux-ci offrent certains détails relatifs aux opérations imputées dans ces comptes, à l'absence des pièces justificatives rien ne permet d'affirmer que les inscriptions portées dans l'EDS sont correctes.

Dans son arrêt provisoire, la Cour a enjoint au comptable de produire les pièces justificatives réglementaires ou tous justificatifs à sa décharge relatifs à ces opérations. Bien que notifié de la décision et disposant d'un délai légal de réponse de deux mois, le comptable n'a pas répondu aux injonctions prononcées.

La Cour a ainsi mis le comptable en débet pour la totalité des opérations non régularisées et non justifiées inscrites dans ces comptes, d'un montant total de Ar 13 388 000,00.

1.2. Paiement indu- Cas de la Commune rurale d'Andoharanofotsy- Gestion 2018

Dans son jugement provisoire n° 15/2023/JP/TF/ANTA du 11 avril 2023 relatif aux comptes de 2018 et 2019 de la trésorerie communale d'Andoharanofotsy, le tribunal financier d'Antananarivo relève que le Conseiller spécial du maire a reçu des indemnités mensuelles de 100 000 Ariary de Janvier à Février 2018 et de 120 000 Ariary de Mars à Décembre 2018 en application de l'Arrêté n°916 (sans date) pris par le Maire sans que la Délibération du conseil communal y afférente ait été jointe aux pièces justificatives de paiement. Qu'en effet, aux termes des dispositions de l'article 15 de la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD), toute décision ayant une incidence financière doit avoir eu l'approbation du conseil communal/municipal par délibération de ce dernier.

Le tribunal financier rappelle en outre que cette décision du maire allait à l'encontre des dispositions du décret n°2018-162 du 09 mars 2018 relatifs aux avantages et indemnités alloués aux responsables des Communes qui fixait à 40 000 Ariary et à 80 000 Ariary respectivement le minimum et le maximum du montant d'indemnité pouvant être allouée aux membres du cabinet du maire. La décision prise par le maire dépasse en effet le plafond fixé le texte réglementaire.

Qu'après liquidation, pour la période allant de janvier 2018 à décembre 2018, le conseiller spécial du maire a reçu la somme de 1 400 000 Ariary.

Le tribunal a ainsi enjoint au comptable de produire la délibération du conseil et de produire tout justificatif à sa décharge pour le paiement de cette indemnité.

En réponse, le comptable avait répondu qu'il se basait uniquement sur la décision du maire pour le paiement de cette indemnité, qu'il précise en outre que sur la décision, il est fait mention que le représentant de l'Etat (Chef de district) et le conseil communal en seront informés par notification, qu'enfin si sa responsabilité personnelle et pécuniaire devait être engagée, elle devra être basée sur la différence entre le maximum réglementaire et le paiement effectué soit 440 000 Ariary pour l'année 2018,

Le comptable n'a pas produit la délibération du conseil réclamée par le Tribunal qui a conclu que la réponse du comptable n'était pas satisfaisante,

Que conformément à l'article 13b, 2^{ème} tiret du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, le comptable est tenu d'effectuer un contrôle de l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée.

Qu'ainsi le comptable a été mis en débet de la somme de 440 000 Ariary correspondant à des paiements indus au titre de l'exercice 2018.

II. VALIDITE DE LA QUITTANCE

2.1. Défaut de caractère libératoire du paiement- Cas de la Commune rurale d'Andoharanofotsy - Gestion 2016

Dans son jugement provisoire n° 03/GP/23/JP du 31 janvier 2023 relatif aux comptes 2016 et 2017 du trésorier communal d'Andoharanofotsy, le tribunal financier d'Antananarivo relève que certains états relatifs au paiement par billeteur d'émoluments des agents de recensement et de distribution d'avis d'imposition de la Commune d'Andoharanofotsy au niveau des Fokontany n'étaient pas émargés, remettant ainsi en cause le caractère libératoire du paiement.

L'article 39 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics dispose en effet que « *le règlement d'une dépense est libératoire lorsqu'il intervient selon l'un des modes de règlement prévus (...) au profit du créancier réel ou de son représentant qualifié* ». Trois mandats (N°154, N°24, N°25) pour un montant total de 4 246 000 Ariary étaient en cause.

Ainsi, le tribunal a enjoint au comptable de la commune de produire des justificatifs complémentaires relatifs au paiement au profit des véritables bénéficiaires.

En réponse, le comptable a produit pour le premier mandat l'état de paiement du 23 juin 2016 exhaustivement émargé par les agents concernés d'un montant de 1 934 000,00Ariary. Pour les deux autres mandats d'un montant total de 2 312 000,00Ariary, le comptable soutient que les pièces justificatives ont été déjà produites au tribunal lors des envois trimestriels. Ainsi, aucun justificatif supplémentaire n'a été produit pour les deux autres mandats.

Le tribunal a conclu que l'état de paiement produit à l'appui du mandat N°154 est régulier. Quant aux deux autres mandats, il a conclu que la réponse du comptable n'est pas satisfaisante. Que l'examen des pièces produites lors des envois trimestriels au tribunal (liasse du compte 6287) confirme que les états accompagnant les deux autres mandats sont bel et bien dépourvus d'émargements des bénéficiaires, violant ainsi les dispositions de l'article 39 du Décret n°2005-003. Qu'en effet, s'agissant du paiement par billeteur, aux termes de l'article 3 alinéa 4 du Décret n°73-293 du 19 octobre 1973, « *le comptable public assignataire du paiement demeure subsidiairement responsable de la dépense jusqu'à la production par le billeteur de la preuve du règlement entre les mains des ayant droit ou du reversement des sommes non réparties à ce titre (...)* ».

Qu'ainsi, en application de l'article 11 de l'ordonnance modifiée n°62-081 du 24 mai 1973 relative au statut des comptables publics, le trésorier de la Commune rural d'Andoharanofotsy, a été mis en débet de la somme 2 312 000,00 Ariary au profit de ladite Commune

2.2. Commentaires des jugements du tribunal financier

2.2.1. Sur le défaut d'acquit libératoire des paiements- Commune Andoharanofotsy - Gestion 2016

Le comptable de la commune rurale d'Andoharanofotsy a payé entre les mains d'un billeteur des émoluments destinés à des agents de recensement et de distribution d'avis d'imposition de la commune. Les états produits par le comptable à l'appui de ces opérations ne comportent d'émargement des bénéficiaires laissant ainsi un doute quant au caractère libératoire du paiement. Ainsi, le comptable a été mis en débet de la somme de 2 312 000 Ar au profit de la commune rurale d'Andoharanofotsy.

2.2.2. Cas du défaut de validité de la créance- Commune Andoharanofotsy- Gestion 2018

Le comptable de la commune rurale d'Andoharanofotsy a payé au conseiller spécial du maire des indemnités sur simple décision du maire et dont le taux dépasse le maximum autorisé par la réglementation. Les pièces justificatives produites par le comptable n'étaient pas accompagnées de la délibération du conseil communal y afférente. Le tribunal a conclu que les paiements étaient irréguliers et a mis en débet le comptable de la commune urbaine d'Andoharanofotsy.

TITRE V. AUTRES ACTIVITES



I. VERIFICATION DES INDICATEURS DU PROJET DE GOUVERNANCE DIGITALE ET DE GESTION DE L'IDENTITE DES MALAGASY (PRODIGY)

La République de Madagascar a obtenu un financement de 143 millions USD dont 140 millions USD à titre de crédit du groupe de la Banque Mondiale et 3 millions USD à titre de don du GFF pour mettre en œuvre le Projet de Gouvernance Digitale et de Gestion de l'Identité des Malagasy (PRODIGY). L'objectif du projet consiste à renforcer le système de gestion de l'identité et à moderniser les services publics dans certains secteurs préalablement ciblés. La mise en œuvre du projet est prévue pour 4 ans allant jusqu'en décembre 2024.

Le projet est structuré en trois (03) composantes fortement interdépendantes :

- Composante 1 : Création d'un système de gestion de l'identité consolidé et interopérable
- Composante 2 : Soutien aux services d'administration numériques et mobiles
- Composante 3 : Gestion et mise en œuvre du projet

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

En effet, en vertu de la Loi organique sur la Cour Suprême, en ses articles 276 à 284, la Cour des Comptes contrôle les finances de l'Etat et les Organismes publics y rattachés et assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de Finances

La vérification a été axée principalement sur l'atteinte des valeurs cibles des indicateurs PBC et des résultats des indicateurs intermédiaires avec l'état d'avancement des activités des deux premières composantes (composantes 1 et 2 du projet) au moment de la mission de vérification.

Les valeurs cibles non atteintes lors des précédentes missions de vérification ont également fait l'objet de suivi lors de la mission. Une vérification de la phase d'expérimentation du module SIECM de naissance auprès des sites pilotes a eu lieu au cours de la mission.

Il est à noter que la Cour a déjà réalisé trois missions de vérification entre 2022 et 2023.

La quatrième mission de vérification, objet de ce rapport, s'est déroulée à Antananarivo et auprès des laboratoires (zone test) de Toamasina, de la Maternité Befelatanana et la commune du 4ème Arrondissement d'Antananarivo Renivohitra (sites pilotes) les 03 au 19 avril 2024.

1.1. Résultats de la mission sur l'atteinte des valeurs cibles des indicateurs de décaissement (PBC)

Le tableau suivant présente les statuts des atteintes des résultats attendus

Tableau 14. Statut des valeurs cibles des exercices 2022 et 2023

Composante	Indicateurs PBC	Valeurs cibles	Statut
Composante 1 Sous-composante 1.2 Fondements technologiques pour l'interopérabilité de la gestion de l'identité	PBC 1. Modernisation du système gestion de l'identité (Identity Management - ID)	2021 - Adoption et publication des décrets portant sur le nouvel identifiant et déploiement de ce NUI par la publication d'un manuel standardisé des opérations	Non atteint Valeur 2021 non atteinte, objet de la restructuration
		2022 - Mise en place d'une architecture de système de gestion de l'identité conforme aux normes d'interopérabilité de l'UGD et validée par le CNECI	Non atteint
		2023 - Un cabinet d'audit indépendant a réalisé un audit de performance du système ID-M et préparé un rapport d'audit pour publication sur le site web de l'UGD	Non atteint
Composante 2 Sous-composante 2.1. Amélioration du cadre de gouvernance numérique, des compétences et des infrastructures (serveurs)	PBC 2. Mise en place de fondations institutionnelles, juridiques et infrastructurelles pour la transformation numérique	2021. Adoption et publication d'un décret par le Bénéficiaire portant création de l'UGD et de son cadre institutionnel et adoption et publication du manuel des normes des services numériques	Atteint (déjà Constaté dès la première mission)
		2022. Déploiement par l'UGD d'un domaine gouvernemental unique (portail public en ligne), offrant des services multimodaux	Atteint (déjà constaté dès la première mission)
		2023- L'UGD a déployé un système d'authentification et de vérification pour les personnes physiques	Non atteint
	PBC 3. Mise en œuvre du cadre institutionnel et du cadre politique pour la protection et la confidentialité des données (Texte)	2021 - Opérationnalisation de la CMIL et la Publication du Manuel de procédures de la CMIL	Non atteint
		2022 - Publication en ligne par la CMIL du rapport annuel sur la confidentialité et la protection des données	Non atteint
		2023- CMIL a publié un rapport sur la confidentialité et la protection des données et organisé un débat public sur les conclusions du rapport	Atteint (constaté au cours de la 4^{ème} mission)
	PBC 4. Mise en œuvre du cadre institutionnel et politique pour la cybersécurité (Texte)	2021 – Adoption et publication d'une Stratégie Nationale sur la Cybersécurité Civile (SNCC)	Non atteint Valeur 2021 non atteinte, objet de la restructuration
		2022 - Adoption du manuel de procédures et opérationnalisation du CIRT	Non atteint Valeur 2022 non atteinte, objet de la restructuration
		2023- Réalisation d'un audit de cybersécurité des principaux systèmes numériques par un cabinet indépendant	Atteint (constaté au cours de la 4^{ème} mission)
	PBC 5. Nombre de systèmes conformes aux normes d'interopérabilité de l'UGD (Nombre)	2021 : 2	Atteint (constaté dès la première mission)
2022 : 4		Atteint (constaté dès la première mission)	
2023 : 6		Atteint (Constaté dès la première mission)	
2024 : 10		Atteint (constaté au cours de la 4^{ème} mission)	

Il appert de ce tableau que pour les exercices 2023 et 2024, seules les valeurs des indicateurs PBC 4 « une firme indépendante a réalisé un audit de cybersécurité des systèmes numériques principaux du gouvernement » au titre de l'année 2023 et PBC 5 « 10 systèmes interopérables conformes aux normes d'interopérabilité de l'UGD » au titre de l'année 2024 ont été atteintes.

Certains PBC n'ont jamais atteint leurs valeurs cibles depuis 2021. Cette situation a engendré une restructuration du projet PRODIGY et quelques valeurs cibles ont fait l'objet de mises à jour dont leurs valeurs seront vérifiées à la prochaine mission.

Les deux objectifs atteints ont permis à l'Etat Malagasy de procéder à une demande de décaissement à la Banque Mondiale pour un montant s'élevant à 20 573 647 000,00 Ariary (Vingt milliards cinq cent soixante-treize millions six cent quarante-sept milles Ariary), soit l'équivalent de 4 648 655,36 USD (Quatre millions six cent quarante-huit mille six cent cinquante-cinq Dollars US trente-six)⁶³.

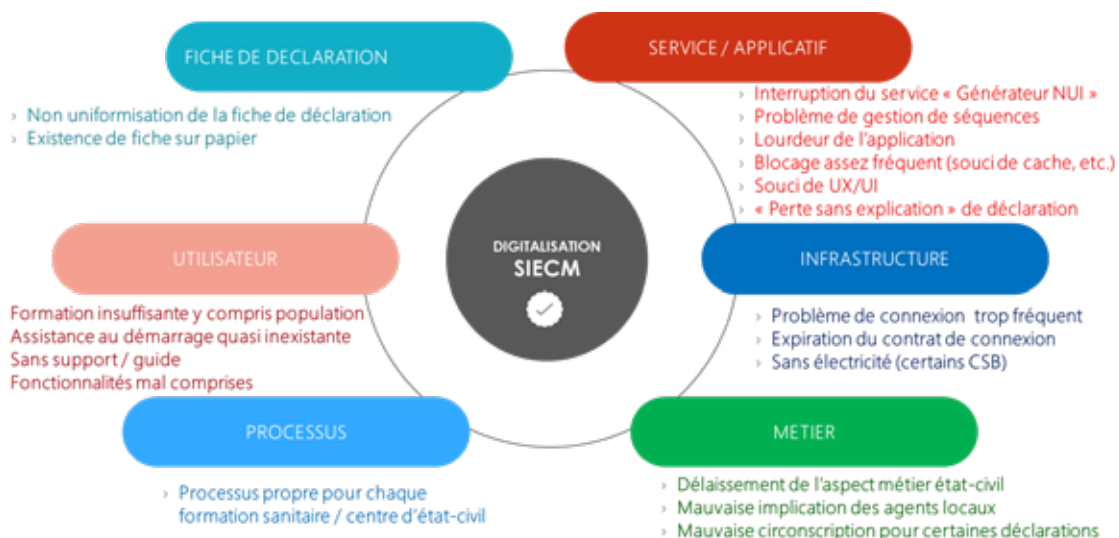
1.2. Résultat de la vérification de la phase d'expérimentation du module SIECM de naissance auprès des sites pilotes

L'objectif spécifique de la mission est de vérifier la phase d'expérimentation du module SIECM de naissance (module sur les tablettes des formations sanitaires et système SIECM centralisé à l'UGD dont accès partiel via les centres d'état-civil auprès des communes) et la génération automatique centralisée à l'UGD d'un Numéro Unique d'Identification (NUI) accessible auprès des communes cibles lors de l'impression d'un acte de naissance.

Il s'agit donc de (i) cartographier la pratique utilisée dans chaque localité pour déclarer les naissances dans les formations sanitaires publiques et hors formations sanitaires publiques et (ii) vérifier la bonne utilisation du système SIECM avec son module de naissance et la génération automatique d'un NUI.

Lors de la descente auprès des différents sites pilotes à Antananarivo et à Toamasina, les principales constatations sont regroupées autour des 5 aspects suivants : (i) service de l'application SIECM (ii) problèmes liés aux infrastructures (iii) processus de suivi et de maintenance (iv) aspect métier et (v) personnel utilisateur.

Figure 6. Aspects du SIECM



Source : Rapport de vérification- Avril 2024

⁶³ Taux de change de 1USD1= 4425,72 Ariary.

1.2.1. Pour le service de l'application SIECM,

Il convient de souligner que le prototype dans les sites pilotes est utilisé en tant que « Proof Of Concept » (POC) avec la solution logicielle OpenCRVS, et ne couvre que le fait de naissance. Cette solution logicielle OpenCRVS ne couvre donc pas toutes les fonctionnalités liées à la spécificité du contexte Malagasy, à titre d'exemple, ni le traitement (annulation et rectification) de l'acte ni les cas atypiques (déclaration par une sage-femme par exemple) ne sont développés. La mission constate également qu'aucun mode opératoire standard n'est en place dans les sites pilotes ; ainsi (i) chaque commune et formation sanitaire ont leur propre mode opératoire et (ii) l'acte produit n'est pas uniforme : chaque commune a son propre format.

La mission a observé (i) une lenteur du SIECM indépendamment de la connexion ; (ii) le manque de monitoring à tous les niveaux (base de données, application, système, etc.).

De même dans un CSB pourtant peu enclavé, les crashes de l'application SIECM perdurent depuis son installation en août 2023 de sorte qu'aucune déclaration n'a pas pu être envoyée correctement à la commune urbaine de Toamasina : les déclarations de naissance ne sont ni arrivées dans le dossier « En cours » ni dans « Prêt pour révision » de l'application SIECM de la Commune.

Toujours dans le registre des pertes de données inexplicables, la mission note dans un CSB que le personnel de santé utilisant la tablette ne peut savoir par une fonctionnalité de l'application si la déclaration de naissance saisie est bien envoyée à la Commune et enregistrée : la déclaration finalisée arrive en effet dans l'onglet « Envoyé pour révision » de l'application tablette et un SMS est normalement reçu par le déclarant. Mais, depuis janvier 2024, cette fonctionnalité de réception de SMS ne fonctionne plus dans toutes les formations sanitaires visitées. Le personnel qui pouvait être ainsi informé par les déclarants ayant reçu un SMS de confirmation ne sait plus si la déclaration tablette a bien été reçue dans le système SIECM de la Commune. Ceci entraîne (i) des pertes de déclaration, (ii) des doublons (déclarations refaites sur tablette et ré-envoyées alors que la déclaration initiale était bien parvenue électroniquement à la Commune), (iii) des solutions ad hoc et idoines comme le marquage des déclarations dans un cahier de transmission et même (v) de la réutilisation des fiches papiers de déclaration de naissance que précisément le système SIECM est censé remplacer.

Beaucoup de personnels interviewés ne maîtrisent pas les différentes fonctionnalités de la tablette. Les observations faites par la mission sur le système SIECM confirment que (i) certains centres d'état-civil se plaignent que ce système rencontre beaucoup de bugs et donc n'est ni encore finalisé ni 'user friendly' et (ii) l'expérience utilisateur n'est pas bien étudiée faute de tests réels préalables et robustes avec retour d'expérience des futurs utilisateurs. Le même constat est fait dans les formations sanitaires. De nombreuses anomalies fonctionnelles ont été constatées lors de la descente comme lors d'une déclaration d'une naissance par la sage-femme qui a assuré l'accouchement. Or dans la tablette, l'option « sage-femme » ne figure pas dans l'onglet « déclarant », l'obligeant ainsi à choisir l'option « Autre ... ».

La mission a observé chez de nombreux utilisateurs des tablettes qui ne démarrent pas due à des causes diverses et par exemple à une mauvaise gestion d'url nécessitant une réinitialisation de l'application par l'UGD et hors champ de compétence actuel des utilisateurs peu formés.

1.2.2. Pour les problèmes d'infrastructures

Pour les communes et CSB non enclavés : les cartes SIM de la tablette hors service ne permettent plus aucune saisie de déclarations sur tablettes par les formations sanitaires (soit le fournisseur de la carte

SIM n'est pas convenablement souscrit ou payé soit l'abonnement est expiré soit la puce 3G fournie ne suffit pas alors qu'une 4 G aurait évité des coupures).

Dans les zones enclavées, les problèmes d'infrastructure sont plus insolubles. Certains CSB sont dans des zones blanches non couvertes par aucun réseau téléphonique, obligeant les utilisateurs à monter en hauteur pour espérer capter du signal téléphonique.

1.2.3. Pour le processus de suivi et maintenance,

Le chargé de projet du laboratoire de Toamasina assure l'appui, l'accompagnement technique et fonctionnel des sites pilotes pour mettre en place un processus de soutien pour une future mise à l'échelle. Etant donné le manque de communication entre l'UGD, les sites pilotes et les citoyens, décrit dans les différents rapports mensuels établis par le chargé de projet SIECM dans le laboratoire, zone test de Toamasina, il élabore une stratégie de communication pour (i) rendre plus fluide les échanges entre l'UCP et les parties prenantes (formations sanitaires et centres d'état-civil) et (ii) sensibiliser les citoyens aux activités relatives à la digitalisation des naissances.

1.2.4. Pour les aspects métiers

Outre les formations nécessaires dans tous les aspects des métiers de l'état -civil et de ses actes (voir ci-dessous formation des utilisateurs), l'enclavement d'un CSB a des conséquences importantes sur les déclarations tant sur des fiches que sur tablette. Ainsi dans un CSB enclavé et difficile d'accès surtout en saison des pluies, les futures mamans préfèrent le service des matrones qui ne déclarent pas systématiquement leurs activités de naissance ni auprès des communes ni auprès des formations sanitaires.

1.2.5. Pour les fiches de déclaration

La mission a constaté en avril 2023 l'existence de trois types de fiche de déclaration de naissance différentes en circulation soit :

- 1) la version MSanP rédigée en collaboration avec un expert. La fiche a deux faces, l'une pour l'état civil et l'autre pour l'INSTAT ;
- 2) la version de la Direction d'Appui aux Systèmes d'état-civil (DASEC) du MID ;
- 3) la version UGD utilisée.

Cette mission a observé pratiquement autant de fiches de naissance différentes que de formations sanitaires ne permettant pas d'harmonisation dans un système informatique et un module naissance de format unique. Un accord des parties prenantes pour assurer la validation officielle d'une seule fiche de déclaration de naissance à utiliser pour le déploiement général sur tablette est indispensable.

1.2.6. Pour les formations du personnel utilisateur

Il a été constaté l'insuffisance de formation dans de nombreux CSB.

Enfin, la formation citoyenne est essentielle également et une condition préalable au bon fonctionnement du système SIECM.

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

a) Sur l'aspect « métier, organisation et processus »

- *Renforcer les compétences du personnel (santé ou centre d'état-civil) sur le cadre juridique ;*
- *Uniformiser la fiche de déclaration ;*
- *Standardiser le mode opératoire provisoire simple en attendant l'adoption du manuel standardisé des opérations (SOP) ;*
- *Mettre en place une équipe « assurance qualité ».*

b) Sur l'aspect « Utilisateur »

- *Assurer la bonne exécution de toutes les activités liées au lancement d'un site ;*
- *Renforcer les assistances et les appuis sur l'utilisation de l'application ;*
- *Fournir un support / guide digne de ce nom.*

c) Sur les services de « l'application SIECM »

- *Améliorer le UX/UI : notification après soumission, possibilité de recherche par nom, etc. ;*
- *Mettre en place un mécanisme de monitoring à tous les niveaux (données, application, système, réseau, etc.) ;*
- *Réaliser une évaluation approfondie du SIECM (architecture, gestion des ressources,)*

d) Sur les « Infrastructure et matériels »

- *Doter un kit solaire bien adapté sur les endroits sans JIRAMA ;*
- *Utiliser une connexion plus adaptée à la zone ;*
- *Optimiser le nombre de tablettes et ordinateurs dans les communes et les formations sanitaires.*

II. AUDIT DES COMPTES DU MARCHÉ COMMUN DE L'AFRIQUE ORIENTALE ET AUSTRALE (COMESA)

2.1. Contexte

Au cours de la 37^{ème} réunion du Bureau du Conseil des Ministres du COMESA le 23 novembre 2023 à Lusaka- Zambie, Madagascar a été désigné pour siéger au sein de la Commission des Vérificateurs Externes du COMESA (COVEC) pendant la période 2024-2026 dont les membres sont composés des auditeurs des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ISC) conformément à la Charte de la COVEC.

Pour cette année 2024, quatre ISC issues des 4 pays membres du COMESA (ISC de l'Ouganda, Malawi, Tunisie et Madagascar) constituent la COVEC dont la Cour des Comptes pour celle de Madagascar.

La COVEC a pour mandat d'auditer les comptes du Secrétariat du COMESA et ses Institutions en application de l'article 169 du Traité du marché commun de l'Afrique Orientale et Australe.

Trois Magistrats de la Cour ont participé aux travaux d'audit dont un team leader et deux membres.

Le Président de la Cour des Comptes et un Président de Chambre ont assuré avec ses collègues issus des trois ISC, la revue du résultat des travaux d'audit.

2.2. Objectifs de l'audit

Les objectifs de l'audit sont d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'anomalies significatives en ce qui concerne la situation financière, les performances financières et les flux de trésorerie du COMESA, conformément au cadre d'information financière appliqué.

L'objectif de l'audit est également d'exprimer une opinion indépendante sur les états financiers qui sont préparés conformément aux normes internationales d'information financière (IFRS) et aux exigences des Régulations financières du COMESA et de la Charte de la COVEC.

Ces états financiers comprennent l'état de la situation financière, l'état des produits et dépenses et autres éléments du résultat global, l'état des variations des fonds accumulés, l'état des flux de trésorerie pour l'exercice clos et les notes afférentes aux états financiers, qui comprennent un résumé des principales méthodes comptables et d'autres informations explicatives.

La conformité avec les principales réglementations du COMESA ci-dessous fait également partie de l'audit :

- Traité du COMESA ;
- Règlement financier et procédures financières du COMESA ;
- Décisions du Conseil du COMESA ;
- Autres politiques, règlements, procédures, normes et directives du COMESA.

2.3. Méthodologie et approche

L'audit a été réalisé conformément aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI), au manuel d'audit de la COVEC, qui est conforme aux lignes directrices d'audit du cadre de prise de position professionnelle de l'INTOSAI pour les institutions supérieures de contrôle.

L'audit comprend :

- L'examen des systèmes de contrôle interne, de la structure de gouvernance et des processus d'affaires ;

- L'évaluation de la présentation globale des états financiers et examen des éléments probants à l'appui des comptes et des informations fournies dans les états financiers ;
- L'évaluation des principes comptables utilisés et des estimations significatives faites par la Direction ;
- L'examen des éléments probants à l'appui de la conformité, dans tous les aspects significatifs, aux lois et règlements pertinents qui peuvent être portés à l'attention de l'auditeur ;
- L'examen et vérification physique des projets et programmes mis en œuvre.

L'approche utilisée a été l'audit basé sur les risques.

2.4. Résultats de l'audit

A l'issue des travaux d'audit, la Commission des Vérificateurs Externes du COMESA (COVEC) ont produit les livrables suivants :

- "Management letter" relative à l'audit des états financiers du COMESA et ses Institutions arrêtés au 31 décembre 2023 ;
- Rapport sur les états financiers du COMESA et ses Institutions arrêtés au 31 décembre 2023.

Telles sont les observations de la Juridiction Financière relevées dans l'exercice de sa mission de contrôle effectuée au cours de l'année 2024, ainsi que les recommandations y afférentes.

DELIBERE

-Vu le Rapport n° 13/24- ADM/RP du 19 Septembre 2024 sur le Rapport Public 2024 et entendu en leurs observations les Magistrats Rapporteurs : Madame RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia, Président de Chambre, Madame ANDRIANAMAROTSARA Nirina Solohanitriniaina, Conseiller, Madame RAKOTONDRAJAO Onisoa, Conseiller, Monsieur RAMANALINARIVO Andriantiana Michel, Conseiller, Madame RAMANANDRAIBE Haja Conseiller et Madame RAMIANDRISOA Lalaina Domoïna, Conseiller,

- Vu les Conclusions n°80/2024 du 20 Septembre 2024 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Monsieur HERISON Olivier Ernest Andriantsoa, Commissaire Général du Trésor Public, Monsieur RABEAFARA Gosteur, Commissaire du Trésor Public, Monsieur RAZAFIMANANTSOA Tafita, Commissaire du Trésor Public Monsieur RAHERIMANANA Romain, Substitut Général et Madame RAKOTOMALALA Mbolanoronambinina Nathalie, Substitut Général ;

Le présent Rapport Public a été arrêté après délibération de la Cour des Comptes, en formation toutes chambres réunies, en son audience du vingt septembre deux mil vingt-quatre ;

Conformément à l'Ordonnance n°40/24-FJ du 19 Septembre 2024 du Président de la Cour des Comptes portant désignation des membres de la Commission d'examen,

Ont siégé :

▪ **Président**

- Monsieur RAKOTONDRAMIHAMINA Jean de Dieu, Président de la Cour des Comptes, PRESIDENT

▪ **Membres :**

- Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre, membre,
- Monsieur RADO Milijaona, Président de Chambre, membre,
- Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre, membre,
- Monsieur RALAIMAROLAHY Hajandraisoanirina, Président de Chambre, membre
- Monsieur ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Président de Chambre, 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 RASOLOFONARIVO Rija, Conseiller, membre,
- Monsieur ANDRIANARIVONY Ravo Alfred, Conseiller, membre
- Monsieur RANDRIANARISON Harifidy Hasina, Conseiller, membre,
- Madame RAMANANTSOA Misa, Conseiller, membre,
- Madame RAKOTOARISOA Soahary, Conseiller, membre,
- Monsieur RAFIDIMANANTSOA Herizo Stephan, membre,
- Madame RANAIVOARIVELO Bako Mavoharilala, Conseiller, membre.

Assistés de Maître RAHARINORO Angelina, Greffier en Chef, Greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

PO. LES RAPPORTEURS
SUIVENT LES SIGNATURE

LE GREFFIER EN CHEF

Pour expédition certifiée conforme à l'Original toujours conservé au Greffe Central de la Cour.

Fait à Antananarivo, le 16 OCT 2024

LE GREFFIER EN CHEF

RAHARINORO Angelina



ABREVIATIONS

ACRONYME	DEVELOPPEMENT
AUGURE	Application Unique pour la Gestion Uniforme des Ressources humaines de l'Etat
BA	Budgets Annexes
BCSE	Bordereau des Crédits sans Emploi
BEX	Bulletin d'Expédition
BFP	Brigades Féminines de Proximité
BGE	Budget Général de l'Etat
BSL	Bon de Sortie Livraison
CCS	Comité de Contrôle et de Surveillance
CECJ	Centre d'Ecoute et de Conseil Juridique
CFPF	Centre de Formation Professionnelle pour les Femmes
COVEC	Commission des Vérificateurs Externes du COMESA
CPCI	Centres de Prise en Charge Intégrée
CSP	Centre de Surveillance des Pêches
CSP	Consommations Spécifiques de Production
CTOI	Commission des Thons de l'Océan Indien
DTI	Droits et Taxes à l'Importation
FBR	Financement Basé sur les Résultats
FITI	Fishery Initiative
ELD	Emplois de Longue durée
IEC	Information-Education-Communication
INN	Pêche Illégale, Non Déclarée Non Réglementée
ISC	Institutions Supérieures de Contrôle
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
ODD	Objectifs de Développement Durables
OIML	Organisation Internationale de la Métrologie Légale
PANSA	Plan d'Action National pour la Sécurité alimentaire
PAP	Plan d'Aménagement des Pêcheries
PGA	Paierie Générale d'Antananarivo
PGE	Politique Générale de l'Etat
PIP	Programme d'Investissement Public
PNN	Politique Nationale sur la nutrition
POC	Proof of Concept
POS	Procédure Opérationnelle Standard
PTT	Postes et Télécommunications
RGCEBOP	Règlement Général sur la Comptabilité de l'Exécution Budgétaire des Organismes Publics
RIA	Réseau Interconnecté d'Antananarivo
RHS	Ressources Humaines pour la Santé
RPE	Réseau de Protection de l'Enfant
SAMS	Sécurité Alimentaire et Moyens de Subsistances
SNLCVBG	Stratégie Nationale de Lutte Contre les Violences Basées sur le Genre
SPIA	Service de la Pêche Industrielle et Artisanale
SSAN	Service de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition
VBG	Violences Basées sur le Genre

LISTES DES TABLEAUX

Tableau 1.Statistiques des moyens et sites de débarquement des DRPEB visitées en 2023	7
Tableau 2. Statistique des types d’infractions 2020-2021	7
Tableau 3.Programmes d’embarquement des observateurs de 2019 à 2022	8
Tableau 4.Situation d’électricité des CSB	35
Tableau 5.Situation du logement des personnels médicaux.....	38
Tableau 6. Etat du carburant acheté et livré sur RIA de 2021 à 2023 (en litre)	44
Tableau 7. Quantité ne respectant pas le seuil de capacité des camions-citernes (en litre).....	45
Tableau 8.Evolution des CSP de 2020 à 2023.....	49
Tableau 9 : Comparaison de la consommation de GO utilisés suivant CSP réelle et CSP normative.....	50
Tableau 10.Liste des marchés à auditer pour les cinq districts.....	54
Tableau 11.Retards dans l’exécution des travaux.....	59
Tableau 12. Répartition actualisée des agents à basculer au BGE.....	62
Tableau 13.Etat de rapprochement d’imputation budgétaire	63
Tableau 14.Statut des valeurs cibles des exercices 2022 et 2023.....	77



LISTES DES FIGURES

Figure 1. Photos de quelques embarcations marquées.....	5
Figure 2 -Modèle de fichier Excel pour le calcul de redevance variable	10
Figure 3.CSB AMBODIROTRA- Ancienne construction	37
Figure 4. CSB AMBODIROTRA - Nouvelle Construction.....	37
Figure 5.Logement du Chef CSB1 Manakambahiny kely.....	39
Figure 6. Aspects du SIECM	78



ANNEXES

Annexe n°01 : Statistique des pêcheurs n'ayant pas de cartes par rapport au nombre total de pêcheurs dans les 3 régions DIANA, Boeny et Atsimo Andrefana (année 2020)

Région	Nombre total de pêcheurs (A)	Pêcheurs ayant des cartes (B)	Nombre de pêcheurs n'ayant pas de carte (C)	% de pêcheurs n'ayant pas de cartes par rapport total pêcheurs (C/A)
DIANA	25 398	11 029	14 369	56,57
Boeny	7 813	2 005	5 808	74,34
Atsimo Andrefana	15 129	2 268	12 861	85,01

Source : MPEB, Calcul de la Cour

Annexe n°02 : Statistique des embarcations non immatriculées par rapport au nombre total d'embarcations suivant l'Enquête Cadre Nationale 2023

Région	Embarcations Immatriculées (A)	Nombre total d'embarcations (B)	Nombre d'embarcation non immatriculées (C)	% d'embarcations non encore immatriculées (C/B)
Anosy	248	10570	10322	97,65
Atsimo Andrefana	72	9360	9288	99,23
Atsimo Atsinanana	126	2780	2654	95,47
Atsinanana	165	5360	5195	96,92
Boeny	552	2760	2208	80,00
DIANA	1846	12440	10594	85,16
Fitovavy	232	4260	4028	94,55
Melaky	80	8400	8320	99,05
Menabe	374	4580	4206	91,83
SAVA	33	4770	4737	99,31
Sofia	26	2060	2034	98,74
Vatovavy	96	2640	2544	96,36
TOTAL	3 850	69 980	66 130	94,52

Source : Enquête Cadre Nationale 2023, Calcul de la Cour

Annexe n°03 : Réponses du MPEB au rapport provisoire



MINISTRE DE LA PECHE ET DE L'ECONOMIE BLEUE

Note de présentation relative à la réponse du Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue au rapport provisoire N°03/24-ADM/AUDIT/ROP/PECHE du 25 Juillet 2024 sur les activités de contrôle et de surveillance de la pêche maritime dans la phase de capture

Le rapport provisoire de l'audit réalisé par la Cour des Comptes sur la performance des activités de contrôle et de surveillance de la pêche maritime dans la phase de capture met en exergue certains problèmes et les recommandations avancées par les auditeurs pour y faire face. Toutefois, le Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue, en tant que principal intéressé, tient à noter que des dispositions ont déjà été prises pour résoudre certains problèmes cités dans ledit rapport provisoire et que des pistes de solutions sont déjà envisagées à son niveau.

Conscient des impacts que pourrait avoir l'application des sanctions telles qu'elles sont mentionnées dans les textes régissant le secteur pêche, sur la « vie » de certains acteurs, notamment les petits pêcheurs qui sont très vulnérables du point de vue socio – économique, le Ministère a opté de mener, d'abord, des campagnes de sensibilisation et d'éducation pour que les acteurs comprennent, avant tout, l'importance du respect des dispositions des lois et règlements sur leurs activités. En effet, afin que les acteurs adhèrent facilement aux dispositions légales et réglementaires régissant le secteur pêche, il faut qu'ils sachent les enjeux qui ont conduit les responsables à interdire ou encourager certaines pratiques. Ainsi, pour ne pas porter atteinte à la survie et à la stabilité socio – économique des petits pêcheurs, le Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue se trouve contraint à ne procéder qu'à la saisie des produits et des matériels de pêche des contrevenants au détriment des sanctions pécuniaires.

Il est à souligner que cette situation n'est que transitoire mais le Ministère, conformément au principe de l'égalité devant la loi, va procéder à l'application « *stricto sensu* » des sanctions prévues par le code de la pêche et de l'aquaculture et ses textes d'application. Une rencontre entre notre équipe, que je vais moi-même diriger et la votre, serait souhaitable pour mieux éclaircir la situation. Notons que depuis trois ans, Madagascar est reconnu par l'Union Africaine, la SADC, la FAO, l'OIT, l'Organisation Panafricaine de la jeunesse sur l'Economie Bleue, la Banque Mondiale... comme l'un des pays leaders en Afrique de l'Economie Bleue pour la transparence et la performance des dispositifs mis en place.

Tel est l'objet de la présente note de présentation que nous avons l'honneur de vous soumettre en guise de justification des réponses citées dans le document en annexe.

COUR DES COMPTES
CABINET
Article n° 283
Du 11 SEPT 2024

Antananarivo, le 10 SEPT 2024

MAHATANTE TSIMANAORATY
Paubert



REPUBLIKANTY MADAGASCAR
Fikambanana - Fampihorianana - Fampitomboana

MINISTRE DE LA PÊCHE ET DE L'ÉCONOMIE BLEUE

Réponse du Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue relative au rapport provisoire N°03/24-ADM/AUDIT/ROP/PECHE du 25 Juillet 2024 sur les activités de contrôle et de surveillance de la pêche maritime dans la phase de capture (Gestion 2019 à 2022)

Problèmes évoqués par la Cour des Comptes (CC)	Recommandations de la Cour des Comptes	Dispositions prises/proposées par le MPEB
A court terme 1- Beaucoup de pêcheurs ne possèdent pas de cartes pêcheurs 2- Application non-effective des dispositions de la loi en cas de non-possession de carte pêcheur	Continuer à sensibiliser les pêcheurs pour l'acquisition de cartes pêcheurs et à l'adhésion dans les associations de pêcheurs Veiller à l'application de l'article 92 du Code de la pêche en cas de non-possession de cartes	<ul style="list-style-type: none">- Impression des cartes pêcheurs ;- Renforcement des actions des Directions Régionales de la Pêche et de l'Economie Bleue (DRPEB) dans la sensibilisation et la distribution des cartes pêcheurs ;- Dotation des DRPEB des matériels de confection des cartes pêcheurs (Imprimantes, appareil photo, groupe électrogène, etc ...) afin de mener des missions sur terrain ;- Mobilisation des partenaires pour l'impression des cartes pêcheurs (ex : projet MIONJO...) car certains pêcheurs se plaignent du coût de la constitution des dossiers compte tenu de leur situation précaire (copie CIN, Photo d'identité et certificat de résidence)- Renforcement des sensibilisations sur les textes juridiques régissant la gestion des petites pêches Le Centre de Surveillance des Pêches (CSP) n'applique pas encore les pénalités relatives à la non-possession de cartes pêcheurs car le Ministère est encore en phase de sensibilisation et d'éducation des pêcheurs sur l'importance de ce document. L'application stricte de ces textes peut engendrer l'arrêt des activités de la majorité des petits pêcheurs.

1



<p>3- Défaillance dans le marquage des embarcations</p>	<p>Fournir des marquages suffisants et adéquats aux DRPEB</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation d'un atelier national sur la validation du système de marquage des pirogues de pêche (voir les propositions de l'étude menée pendant le projet SWIOFISH 2). - Renforcement du suivi de l'adoption des arrêtés portant validation du système de marquage au niveau des Régions - Acquisition des matériels adéquats après la validation du système de marquage. - Renforcement des actions des DRPEB sur les missions de marquage des pirogues Il est à souligner que certaines embarcations ne durent que six mois, ce qui n'est pas compatible avec le système de marquage que le MPEB a mis en place. - Formation systématique des capitaines de navires sur les modalités de remplissage du journal de pêche. - Sensibilisation des sociétés de pêche pour l'envoi du journal de pêche conformément au cahier des charges et au protocole d'accord programmée par la Direction des Etudes de la Statistique et de la Planification (DESP) et en collaboration avec la Direction de la Pêche (DP), - Renforcement de capacité des agents régionaux responsables de la statistique - Dotation de la DESP, par le biais du fonds de l'Appui Sectoriel, d'une somme d'environ cent millions d'Ariary par an destinée aux activités de collecte. A cela s'ajoute la collaboration avec les Organisations Non-Gouvernementales en matière d'acquisition de données.
<p>4- Evaluation des captures issues de la pêche maritime s'appuie essentiellement sur le journal de pêche du navire étant donné que le nombre d'observateurs est insuffisant et que les DRPEB n'effectuent pas de manière systématique la collecte des données au débarquement</p>	<p>Octroyer des moyens matériels et humains aux DRPEB et DESP pour le suivi des captures de la pêche</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Appui aux pêcheurs pour développer des activités à cycle court (élevage des poulets et de volailles, pisciculture, culture maraîchère, etc..) à travers des formations et des dotations d'intrants - Mise en place de Groupement d'Epargne et crédit Communautaire (GEC).
<p>5- Diminution du revenu des pêcheurs durant les périodes de fermeture de pêche</p>	<p>Encourager les initiatives d'activités génératrices de revenus en vue des périodes de fermeture de la pêche</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Recrutement et formation de nouveaux observateurs (20) et inspecteurs (40) des pêches. De plus, le Ministère fera un plaidoyer auprès du Gouvernement pour l'octroi de postes budgétaires au CSP pour renforcer l'effectif des
<p>6- Suivi non systématique des navires de pêche par les observateurs et surveillance maritime limitée du CSP</p>	<p>Renforcer les postes budgétaires pour le recrutement des observateurs et inspecteurs de pêche</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Recrutement et formation de nouveaux observateurs (20) et inspecteurs (40) des pêches. De plus, le Ministère fera un plaidoyer auprès du Gouvernement pour l'octroi de postes budgétaires au CSP pour renforcer l'effectif des



	Doter les organismes de contrôle et de surveillance des pêches du budget et des moyens nécessaires et opérationnels à leur mission	<p>observateurs et inspecteurs des pêches en activité.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plaidoirie auprès du Gouvernement pour l'augmentation de crédit alloué au CSP - Elargissement du modèle "appui sectoriel" de l'accord de pêche entre Madagascar et l'Union Européenne (UE) aux autres accords de pêche, y compris les pêches industrielles et artisanales nationales <p>Notons qu'à travers l'appui sectoriel, le MPEB a mis à la disposition du CSP deux milliards et cinq cents millions d'Ariary dont un milliard d'Ariary de carburant</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publication des protocoles de pêche en vigueur dans le site web du Ministère notamment, à travers leur insertion dans les rapports FITI ; - Opérationnalisation du Conseil Consultatif de Gestion des Pêcheries (CCGP) ; - Intégration de la société civile et le secteur privé issu du domaine lors du processus de renouvellement des accords de pêche ; - Publication régulière sur la page Facebook et sur le site web du MPEB des accords de pêche ou du contenu de ces accords depuis fin 2021 ; <p>Il est à noter que Madagascar n'a pas conclu de nouveaux accords de pêche</p>
7- Opacité et absence de transparence sur les accords de pêche	Veiller à la transparence des activités, accords et protocoles de pêche maritime conformément aux objectifs du Fisheries Transparency Initiative (FITI) dont Madagascar est membre.	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation des Sociétés de pêche à valoriser les « by catch » ou prise accessoire afin de réduire, voire supprimer les rejets ; - Valorisation des « by catch » menant à la comptabilisation de ces derniers dans la capture totale de chaque navire de pêche pour que les données y afférentes soient communiquées au niveau du Ministère ; - Mise-à-jour du contenu du Journal de pêche en intégrant les rejets
8- Non priorisation du suivi des rejets	Réaliser des suivis afin d'assurer la préservation marine	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation d'un atelier national de validation du système de marquage des pirogues de pêche en capitalisant les propositions issues de l'étude faite dans le cadre du projet SWIOFISH 2 ; - Acquisition des matériels adéquats après la validation du système de marquage ; - Renforcement des activités de marquage des pirogues au niveau des DRPEB <p>Il est à souligner que le MPEB a déjà procédé aux activités de marquage des pirogues à travers le projet SWIOFISH II dans certaines régions.</p>
9- 94,52% des embarcations non marquées	Aux DRPEB de recenser et marquer les embarcations existantes	



<p>10- Non application des pénalités en cas d'infractions liées aux activités de petite pêche</p>	<p>Appliquer des sanctions exemplaires pour dissuader les pratiques illicites</p>	<p>-Sensibilisation sur les nouvelles dispositions de la Loi notamment l'existence des sanctions pécuniaires. Jusqu'ici, le CSP n'applique que la saisie des produits et des matériels compte tenu de la vulnérabilité des petits pêcheurs ; Le Ministère a déjà procédé aux saisies et à la destruction des matériels prohibés dans toutes les régions de Madagascar.</p>
<p>11- Suivi non systématique des navires de pêche par les observateurs et surveillance maritime limitée du CSP</p>	<p>Définir un budget en fonction des programmes de contrôle et de surveillance annuels ainsi que les imprévus</p>	<p>- Adaptation des activités de surveillance menée par le CSP au budget disponible. Le CSP doit se conformer au budget inscrit dans la Loi de Finances Initiale (LFI) pour la mise en œuvre de son programme de contrôle et de surveillance. De ce fait, si les prévisions n'ont pas été prises en compte dans la LFI, le CSP est tenu d'adapter ses activités au montant de la ligne budgétaire qui y est inscrit ; Toutefois, le CSP dispose du fonds de l'appui sectoriel pour renforcer l'activité de surveillance maritime ; - Notons qu'aucun pays au monde, en particulier en Afrique, effectue de la surveillance 365/365 jours en mer ; - Il y avait également eu une proposition de faire un suivi systématique des navires par le MPEB, mais elle a été rejetée en Conseil de Gouvernement.</p>
<p>A moyen terme</p>		
<p>12- Absence de logiciel spécifique pour le calcul des redevances à percevoir</p>	<p>Concevoir un logiciel de gestion des redevances</p>	<p>- Conception d'un logiciel de calcul des redevances ; Actuellement, le MPEB utilise le tableur Excel avec une formule préalable pour calculer les redevances. Cependant l'acquisition d'un logiciel serait un atout pour raccourcir le temps de calcul.</p>
<p>13- Absence d'évaluation de stock des ressources halieutiques</p>	<p>- Elaborer une stratégie adéquate pour mener les études de stock -Doter la DESP des ressources financières nécessaires pour effectuer les études de stocks</p>	<p>- Mise à disposition d'un montant de 110 000 € à la DESP pour améliorer le système de collecte de données issues de la pêche existant et la recherche qui consiste au suivi de capture dans le but de débiter les études de stock de quelques filières ; - Collaboration avec les institutions comme le Blue Ventures, VCS, et WWF pour l'acquisition des données fiables nous permettant de faire l'évaluation des stocks ; - Formation d'une dizaine de techniciens, à travers le projet SWIDFISH et</p>



		<p>termes d'évaluation de stocks en collaboration avec l'Institut Halieutique des Sciences Marines (IHSM) et de l'Université de Québec au Canada.</p> <p>Le Ministère sollicite actuellement la collaboration des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et des Institutions de Recherche dans la réalisation des études de stock des ressources halieutiques.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réglementation portant interdiction des rejets en attente de validation au niveau de la Primature (pour la pêche artisanale et industrielle) ; - Amélioration de la collecte de données pour les pêches artisanales et la petite pêche pour l'étude de stock des ressources citées ; -Etablissement des conventions de partage des données avec les ONGs et les Centres de Recherche Scientifique. <p>Il est à noter qu'il n'y a pas encore de surexploitation du poulpe et de la langouste à Madagascar, d'où la surproduction même de ces ressources pendant une certaine période : cas du poulpe pour le nord de Madagascar et de la langouste pour le sud-est, notamment la région Fitovinany.</p>
14- Suivi des rejets insuffisants, ressources surexploitées ou en phase de surexploitation (crevette, langouste, poulpe, holothurie, crabe)	Réaliser des suivis afin d'assurer la préservation marine	<p>Les PAP sont partiellement appliqués faute de budget, cependant les actions suivantes ont pu être réalisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Officialisation par des arrêtés régionaux des PAP nouvellement établis (dans toutes les zones côtières). - Recherche de partenaires techniques et financiers pour la mise en œuvre des Plans de Mise en Œuvre (PMO) inscrits dans les documents PAP - Officialisation par des arrêtés régionaux des PAP nouvellement établis (dans toutes les zones côtières). Les Arrêtés y afférents ont été élaborés par les responsables du Ministère et transmis au niveau du Gouvernorat de chaque Région pour signature et contrôle de légalité par la préfecture. - Suivi de près par le MPEB de l'adoption des arrêtés au niveau des Régions concernées
15- Beaucoup de régions n'ont pas de PAP opérationnels	Mettre en place les PAP dans les autres régions côtières	<ul style="list-style-type: none"> - Respect des dispositions stipulées dans le protocole d'accord par le CSP, autant que possible, notamment concernant le taux de couverture qui y est défini.
16- 3 PAP seulement sont promulgués	Faire approuver par arrêtés les PAP déjà élaborés	
17- Suivi non systématique des navires de pêche par les observateurs	D'assigner des observateurs à bord de chaque navire de pêche	



Le CSP compte 10 observateurs actifs actuellement. Toutefois, le CSP a réalisé une formation de 20 nouveaux observateurs parmi les fonctionnaires du Ministère en charge de la pêche pour renforcer les 10 observateurs actifs existant.

Le CSP soumet en vain la modification de l'arrêté régissant le programme "observateur" pouvant améliorer la performance de la présence d'observateur à bord. La modification de cet arrêté est bloquée à cause de la modification de l'article relatif aux avantages financiers des observateurs en dépit de l'autonomie du mécanisme de financement dudit programme.

**MINISTRE DE LA PECHE
ET DE L'ECONOMIE BLEUE**



MAHATANTE TSIMANAORATY
Paubert

Annexe n°04 : Réponses du Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures au rapport provisoire



**MINISTRE DE L'ENERGIE
ET DES HYDROCARBURES**

MINISTRE

N° 042 -24/MEH/Mi



Antananarivo, le - 1 FEB 2024

à

Monsieur Le Président de la Cour des Comptes

- ANTANANARIVO -

Objet : Notification du Rapport provisoire n° 06/23-ADM/AUDIT/ROP/JIRAMA-C du 08/12/23 sur le contrôle de JIRAMA sur la gestion des carburants utilisés dans la production d'électricité du Réseau Interconnecté d'Antananarivo (RIA).

Réf. : V/L N°68/23-CS/CC/NOTIF du 20 décembre 2023.

Monsieur Le Président,

Nous avons bien pris connaissance de votre courrier, sus-référencé, relatif au rapport de contrôle de la JIRAMA sur la gestion des carburants utilisés dans la production d'électricité du Réseau Interconnecté d'Antananarivo (RIA).

Après avoir examiné attentivement le contenu de ce rapport, nous avons l'avantage de vous transmettre, annexées à la présente lettre, nos observations ainsi que nos recommandations en vue de contribuer de manière constructive à l'amélioration du rapport susmentionné et à optimiser la gestion des carburants de la JIRAMA.

Comptant sur votre précieuse collaboration,

Veillez agréer, Monsieur Le Président, l'expression de nos salutations distinguées.

MINISTRE **JEAN - BAPTISTE Olivier**

PJ : (01)

Observations et recommandations sur le Rapport de contrôle

**COUR DES COMPTES
CABINET
Boite n° 035
02 FEB 2024**

OBSERVATIONS EMISES PAR LA JIRAMA ET RECOMMANDATIONS DU MINISTRE DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES SUR LE RAPPORT DE CONTROLE DE LA JIRAMA

A la suite de la lecture du rapport provisoire sur la gestion des carburants utilisés dans la production de l'électricité d'Antananarivo (RIA) établi par la Cour des Comptes, lequel nous a été transmis, ci-dessous les avis et observations venant de la JIRAMA ainsi que les recommandations du Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures conformément aux références des pages du rapport :

I. *Eléments de réponses / avis / commentaires de la JIRAMA*

Page 11 :

Se rapportant au point 1.1 du rapport, sur les besoins réels en énergie du RIA confrontés à l'insuffisance de la production des énergies renouvelables et au manque de carburant, nous tenons à préciser que la dépendance excessive aux Centrales thermiques est due au retard de mise en service des projets hydrauliques et énergies renouvelables. A titre indicatif, le pays dispose actuellement une potentielle de 8GW en hydraulique. Aussi, afin de pouvoir augmenter la durée de production hydraulique, l'amélioration des infrastructures actuelles est indispensable, dont la mise en place de barrage de retenue et la mise en service des projets d'énergies renouvelables pour renverser le mix énergétique. On peut citer les projets suivants :

- Hydraulique : Volobe 2 (120MW) ; Sahofika (192MW) ; Ranomafana (64MW) ; Talaviana (10MW)
- Solaire : Ambatomirahavavy (5MWc 47 Centres) ; Imeritsiatosika (20MWc) ; ...

Page 16 :

Concernant le contrat avec SYMBION Power Mandrozeza, les contrats d'hybridation ne sont pas toujours mis en œuvre tels qu'il a été prévu par ledit contrat du fait de la non satisfaction des prérequis contractuellement prévus.

Page 16-17 :

Concernant les chiffres indiqués au Tableau 7, il s'agit bien de la puissance installée pour le RIA (419,6MW). Notons toutefois que cette puissance installée ne pourrait être considérée comme étant la puissance disponible laquelle est actuellement à 383,4MW.

Page 18 :

La JIRAMA ne dispose pas suffisamment de trésorerie pour satisfaire les besoins et accroître la capacité de transit du réseau de transport.

Page 19 :

Tableau 9 sur le gap en carburant pour la satisfaction des besoins en énergie thermique, les chiffres exprimés en 1^{ère} ligne sont des chiffres estimatifs des besoins du RIA, et les autres chiffres qui s'en suivent dans le tableau sont des chiffres réels. Ces chiffres ne pourraient à cet effet faire l'objet d'une comparaison. C'est ce qui explique ici l'importance des écarts.

Page 20 :

Tableau 11 sur les dettes fournisseurs de 2020 à 2022. Pour 2022, il a été indiqué dans le rapport 2 584 771 941 919AR. Notons que ce chiffre est effectivement ce qui se trouvait dans les états financiers de la JIRAMA au moment de l'audit, mais le montant réel des impayés au 31/12/2022 est de 1 775 972 698,02AR après mise à jour des états financiers (Cf. tableau des impayés ci-joint).

Page 23-24 :

Il y a 2 types de livraison pratiquée au sein de la JIRAMA : Livraison franco-dépôt (c'est la JIRAMA qui assure le transport en contractant avec des transporteurs), et Livraison sur sites (ce sont les fournisseurs qui assurent la livraison des carburants).

Pour les livraisons sur sites, le montant des factures devrait correspondre aux quantités livrées indiquées dans le PV de réception.

Pour les livraisons franco-dépôt, le rapport a fait sortir le tableau ci-après indiquant que la quantité de carburant livrée est inférieure à la quantité de carburant achetée.

Tableau 13 : Etat du carburant acheté et livré sur RIA de 2021 à 2023 (en litre)

Gestion	Type de carburant	Quantité achetée (1)	Quantité livrée (2)	Écart (1)-(2)	Seuil tolérable 0,5%
2021	FO	129 442 944	129 424 332	18 612	0,01%
	GO	17 587 000	17 561 926	25 074	0,14%
2022	FO	119 916 422	119 783 917	132 505	0,11%
	GO	27 789 000	27 766 089	22 911	0,08%
Juin 2023	FO	25 690 839	25 717 230	- 26 391	-0,10%
	GO	Non-disponible	Non-disponible	Non-disponible	
TOTAL	FO	275 050 205	274 925 479	124 726	0,05%
	GO	45 376 000	45 328 015	47 985	0,11%

Sources : Achat FO 2020 à Juin 2023, fuel-oil de 2020 à Juin 2023 avec fournisseur-DAPPRO

Nous avons inséré une 5ème colonne pour illustrer le seuil tolérable de 0,5% sur les livraisons effectuées par les transporteurs et les fournisseurs. En deçà de ce seuil donc, la JIRAMA ne réclame pas des factures d'avoirs auprès des fournisseurs / transporteurs.

Ainsi, vous noteriez suivant ce tableau que les écarts indiqués se trouvent dans le seuil de tolérance. Cette tolérance s'explique par le fait qu'il y a pratiquement des marges d'erreurs systématiques sur les outils de mesure T et Piges et les compteurs au niveau des dépôts des fournisseurs. Les écarts au-delà de 0,5% sont facturés aux transporteurs après analyse portant sur la température – l'altitude ... effectuée par l'équipe de la JIRAMA. Les pertes non-techniques au moment du dépotage sont aussi à tenir compte dans l'explication des écarts.

Les Certificats de barémage des outils de mesure de la JIRAMA ne sont plus à jour. Des actions sont déjà mises en place pour y remédier.

Recommandations

- Normalisation des barémages tanks et des outils de mesure ;
- Mis à jour des données à renforcer.

Page 25-26 :

Tableau 15 : Exemple de livraison tardive

Date de chargement et sortie dépôt (1)	Date de réception (2)	Écart (1)-(2) en jours
23/12/2021	03/01/2022	11
23/12/2021	02/01/2022	10

29/04/2022	11/05/2022	13
23/12/2021	03/01/2022	11
07/03/2022	22/03/2022	15
23/12/2021	04/01/2022	12
22/01/2022	01/02/2022	10
07/03/2022	18/03/2022	11
03/02/2022	14/02/2022	11
07/03/2022	24/03/2022	17
29/04/2022	11/05/2022	14
07/03/2022	18/03/2022	11
23/12/2021	02/01/2022	10
23/12/2021	02/01/2022	10
23/12/2021	03/01/2022	11

Date de chargement et sortie dépôt (1)	Date de réception (2)	Ecart (1)-(2) en jours
23/12/2021	03/01/2022	11
07/03/2022	24/03/2022	14
23/12/2021	03/01/2022	11
25/02/2022	16/03/2022	19
25/02/2022	14/03/2022	17
15/03/2022	25/03/2022	10
23/12/2021	03/01/2022	11
29/04/2022	11/05/2022	12
07/03/2022	24/03/2022	14
26/02/2022	16/03/2022	18

Sources : JIRAMA

NB : Sauf erreur de notre part, les lignes que nous avons barrées sont des redondances

Pour les livraisons qualifiées de tardives listées dans le Tableau n°15, il serait opportun de rappeler qu'il y a eu arrêt de la Centrale ANDEKALEKA de l'ordre de 93MW pour cause d'incendie en Janvier 2022. La centrale a donc été indisponible du 02/01/2022 au 24/06/2022. Ce gap a dû être comblé par l'approvisionnement en GO pour les centrales thermiques, et par précaution, afin d'éviter la rupture en approvisionnement en GO, la JIRAMA a dû assurer les stocks en GO.

Nous tenons à souligner que de janvier à mai 2023, il n'y a pas eu de livraison de gasoil.

Les autres explications sont les suivantes :

- Saison de pluie : les quantités de précipitation sont suffisantes pour faire fonctionner normalement les Centrales hydrauliques (ANDEKALEKA, MANDRAKA, ANTELOMITA). En effet, nos Centrales Thermiques ne sont pas très sollicitées en arrêt de production. Ainsi, il y a des stocks flottants (Camions citernes chargés mais non encore déposés) ;
- Camion-Citerne tombé en panne (réparation, dépannage) ;
- Mauvaise état de route (entre Behintsy et Centrale Thermique Ambohimambola).

Page 36 :

Mouvement non à jour :

Pour les entrées :

- Retard de réception des documents nécessaires (prix à appliquer) pour pouvoir enregistrer les entrées sur le logiciel, notamment les Bons de commande ;
- Même cas pour les réquisitions (attente des bons de commande) ;
- Changement de prix Fuel Oil : suite à ces changements, les bons de commande devront aussi être rectifiés (ce cas se répète tous les mois), ce qui provoque des annulations des réceptions déjà faites sur le système pour pouvoir rectifier le prix puis refaire de nouvelles réceptions.

Pour les sorties :

- Les données ne sont pas à jour car les quantités consommées reçues des exploitants ne le sont non plus. Des cas ont révélé que ces statistiques ne nous sont pas transmises qu'après des mois. A titre d'exemple, nous n'avons reçu les consommations de TAC et HFF du mois de janvier 2023 à octobre 2023 que le 09 novembre 2023, et le 28 décembre 2023 pour les consommations du mois de novembre pour AKSAF et CTA2.
- Actuellement, des dispositions ont été déjà prises afin que de tels faits ne se reproduisent.

Remarques sur la Centrale TAC :

- Durant une période de 06 mois, la centrale TAC n'a pas été exploitée à plein temps (d'où l'absence de consommation périodique). Aucune livraison de Gas-Oil n'a été réalisée auprès de cette centrale sauf mi-juin 2023.
- Mandrozeza Symbion power : Les besoins en données indiqués dans le rapport étaient précis : 2020 à fin juin 2023.

Incohérence des données des Producteurs et Gestion des stocks (JIRAMA) :

- 1^{ère} cause : Conséquence des données non saisies à jour dans le système Matselaka.
- 2^{ème} cause : Des incohérences de données entre les producteurs et JIRAMA sont également expliquées par les différences d'outils de mesure utilisés par les 2 parties. Du côté de la JIRAMA, la Société se sert d'une puge et de T (mesure de creux) dont les précisions ne sont pas fiables à 100%, contrairement au Compteur électronique utilisé par les producteurs privés. La JIRAMA n'a pas l'autorisation pour accéder aux contrôles des données auprès des Producteurs.

II. Remarques /commentaires du Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures

La GRT et la LPSA ne sont pas des fournisseurs de produit mais assurent uniquement le stockage du FO et du GO (cf. page 23).

Le MEH réfute l'affirmation de « l'absence du réceptionnaire représentant le MEH » car les dépotages ne peuvent être effectués sans la présence des représentants des entités suivantes : le MEH, l'opérateur, la JIRAMA et la centrale thermique (cf. page 25).

III. Recommandations du Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures :

A partir de ces observations de la JIRAMA, le ministère propose les recommandations suivantes :

- Redressement de la société JIRAMA ;
- Dotation des EPI/des matériels techniques spécifiques durant la réception des produits pour les représentants de chaque entité ;
- Installation/réparation du compteur horaire de chaque groupe pour suivre la consommation de carburants du groupe ;
- Renforcement du suivi des camions citernes depuis le GRT jusqu'aux centrales de la JIRAMA ;
- Création des entités d'inspection au niveau de la JIRAMA pour le suivi d'approvisionnement en carburants des sites de la JIRAMA ;
- Remplacement/maintenance/remise en état des lignes de transport d'électricité de la JIRAMA ;
- Accélération de la mise en place de la nouvelle centrale 105 MW à Ambohimambola ;
- Accélération des projets d'énergies renouvelables pour renverser le mix énergétique. On peut citer les projets suivants :
 - ↳ Hydraulique : Voiobe 2 (120MW) ; Sahofika (192MW) ; Ranomafana (64MW) ; Talaviana (10MW)
 - ↳ Solaire : Ambatomirahavavy (5MWc 47 Centres) ; Imeritsiatosika (20MWc).



Jiro sy RAno MAlagasy

HFO

PARTIE I - UN SYSTEME D'APPROVISIONNEMENT EN CARBURANT NON FIABLE 11

1. Besoins réels en énergie du RIA confrontés à l'insuffisance de la production des énergies renouvelables et au manque de carburant.....	11
1.1. Production en énergie thermique nécessairement sollicitée actuellement.....	11
1.2. Besoins en carburant pour la production thermique non comblés par la JIRAMA.....	18
2. Quantité de carburant livrée en deça de la quantité de carburant achetée.....	23
2.1. Quantité de carburant livrée inférieure à quantité de carburant achetée.....	23
2.2. Non-respect des capacités nominales des camions-citernes.....	26

Tableau 9 : Gap en carburant pour la satisfaction des besoins en énergie thermique 19

Année	Consommations (litres)	Equivalent cc	Livraison (litres)	Equivalent cc	GAP (litres)	GAP cc
2021	132 081 096	4 128	127 333 019	3 979	4 748 077	148
2022	118 115 003	3 691	78 409 821	2 450	39 705 182	1 241
2023	26 644 769	833	24 797 076	775	1 847 693	58
TOTAL	276 840 868	8 651	230 539 916	7 204	46 300 952	1 447

Par rapport à ce tableau, on constate un GAP de livraison de 46 300m³ équivalent à 1447camions. Ce GAP est dû à la diminution des voyages effectués par les camions suite au non-paiement des arriérés des Transporteurs.

Tableau 10 : Hausse constante du prix du FO de 2020 à 2022 (en Ariary) 20

- Le prix d'achat de FO est attribué par JOVENA
- Le calcul de prix est basé par la structure établie par l'OMH, dont la marge et le Transport sont constants et d'autres paramètres peuvent être variés tels que Platt's et MID

Tableau 13 : Etat du carburant acheté et livré sur RIA de 2021 à 2023 (en litre) 24

Tableau 14 : Etat mensuel du FO acheté et livré sur RIA en 2022 (en litre) 24

- Pour le carburant acheté, il est stipulé dans le contrat :
 - Contrat Franco-dépôt : Quantité BEX prise en compte
 - Contrat livré : Quantité BSL ou PV
- Cause de l'écart entre carburant acheté et livré (Franco-dépôt) :
 - Facturation suivant quantité BEX
 - Quantité livrée suivant PV
- Les températures qui impactent sur le volume de FO varient de GRT aux sites de destination

Tableau 16 : Quantité ne respectant pas le seuil de capacité des camions citernes (en litre) ... 27
 Tableau 17 : Exemple de non-respect du seuil de capacité par camion (en litre) 27

Gestion	Capacité (1)	Quantité sur BEX/PV (2)	Erreur maximale tolérée (3) = (1) x 0,5%	Ecart (4) = (2) - (1)	Quantité en plus/en moins (5) = (4) - (3)	Observation (capacité nominale)	Numéro CC TRACTEUR	TRANSPORTEUR	OBSERVATION
2021	30 000	31 957	150	1 957	1 807	32 000	4518TBJ	SALONE	
	32 000	30 019	160	-1 981	-1 821	30 000	8648 MC	TRR	
2022	30 000	30 949	150	949	799	30 000	5473 TBL	TCA	
	30 000	29 013	150	-987	-837	29 000	1281TAA	ALERITA	
2023	24 500	25 517	123	1 017	895	25 500	4629TAM	STTA	LPSA
	28 500	24 636	142,5	-3 864	-3 722	24 500	8289TBL	TDL	LPSA

➤ Il n'est pas possible de charger un camion au-dessus de sa capacité nominale au niveau GRT dont coloré en bleu la capacité nominale exacte.



TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	III
SYNTHESE	V
INTRODUCTION	1
TITRE I. AUDIT DES SERVICES PUBLICS	2
I. AUDIT SUR LES ACTIVITES DE CONTROLE ET DE SURVEILLANCE DE LA PECHE MARITIME DANS LA PHASE DE CAPTURE, GESTIONS 2019 A 2022	3
1.1. Sur l'efficacité des dispositifs de contrôle de l'accès aux activités de pêche	3
1.1.1. Les contrôles relatifs à l'accès aux activités de la petite pêche	3
a. Insuffisance de contrôle des cartes de pêcheurs	3
b. Défaillance de l'Administration dans le marquage des embarcations des petits pêcheurs	4
1.1.2. Les contrôles relatifs à l'exercice des activités par les navires de pêche.....	5
1.2. Sur l'efficacité des dispositifs de suivi des captures et de prévention de la pêche illégale, non déclarée et non règlementée	6
1.2.1. Les dispositifs de suivi des activités de capture de la petite pêche	6
a. Suivi non exhaustif de la production de la petite pêche	6
b. Non application des pénalités en cas d'infractions liées aux activités de petite pêche	7
1.2.2. Les dispositifs de suivi des activités de capture de la pêche artisanale et industrielle.....	8
a. Suivi non systématique des navires de pêche par les observateurs	8
b. Surveillance maritime limitée du CSP	8
1.3. Sur l'efficacité des dispositifs de suivi des recettes relatives aux captures des produits de la pêche maritime	9
1.3.1 Les dispositifs d'évaluation réelle des captures.....	9
1.3.2 Les dispositifs relatifs à l'encaissement des recettes afférentes aux captures des produits de pêche	9
1.4. Sur l'efficacité des dispositifs contribuant à préserver le potentiel halieutique	10
1.4.1. Les dispositifs d'évaluation des stocks des ressources halieutiques	11
a. Absence d'évaluation des stocks des ressources halieutiques jusqu'en 2022	11
b. Non-priorisation du suivi des rejets	11
1.4.2. Les dispositifs en matière d'aménagement de pêcheries.....	12
II. AUDIT DE PERFORMANCE DES MESURES PRISES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'INSECURITE ALIMENTAIRE DANS LE SUD DE MADAGASCAR, GESTIONS : 2020 A 2022	14
2.1. Objectif spécifique 1: S'assurer que les mécanismes de coordination garantissent la bonne tenue des activités de lutte contre l'insécurité alimentaire.....	15
2.1.1. Absence d'une politique nationale sur la sécurité alimentaire	15
2.1.2. Défaut d'une structure de coordination des actions relevant de la lutte contre l'insécurité alimentaire	16
a. Coordination des actions d'urgence :	16
b. Coordination des actions de résilience :	17
2.2. Objectif spécifique 2 : Apprécier dans quelle mesure les ressources propres internes de l'Etat contribuent à la lutte contre l'insécurité alimentaire.....	17
2.2.1. Insuffisance des ressources propres consacrées à l'agriculture et l'élevage	17
2.2.2. Faiblesses des ressources propres internes allouées aux infrastructures et absence de dotation financière en investissement	18
a. Infrastructures en eau.....	18
b. Infrastructures routières.....	18
2.3. Objectif spécifique 3 : Vérifier dans quelles mesures les infrastructures mises en place contribuent à la lutte contre l'insécurité alimentaire	19



2.3.1. Timide taux d'accès et une couverture en eau potable instable dans les districts d'Ambovombe et de Tsihombe par le gestionnaire de production et de distribution AES	19
a. Timide taux d'accès à l'eau potable	19
b. Couverture instable dans les districts Ambovombe et Tsihombe :	20
2.3.2. Tarification de l'eau élevée aux points d'eau communautaires	20
2.4. Objectif spécifique 4 : Vérifier dans quelles mesures les activités et les situations existantes, relatives à la production agricole, contribuent à la lutte contre l'insécurité alimentaire	21
2.5. Objectif spécifique 5 : Vérifier dans quelles mesures les activités d'urgence et les facteurs socio-économiques impactent sur l'efficacité de la lutte contre l'insécurité alimentaire	23
III. AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CIBLE 5.2 DE L'OBJECTIF DE DEVELOPPEMENT DURABLE n°5 : CAS DE LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES BASEES SUR LE GENRE, Gestions 2017-2021	24
3.1. Contexte et justification	24
3.2. Sur le cadre juridique et les capacités des acteurs	25
3.2.1. Cadre juridique national régissant la lutte contre les VBG incomplet	25
3.2.2. Système de centralisation des statistiques sur les VBG inexistant	25
3.2.3. Les Fokontany, premiers remparts de la lutte contre les VBG à renforcer	26
3.3. Sur les structures de gestion, le fonds de prise en charge des victimes des VBG et les mécanismes d'information-éducation-communication	27
3.3.1. Plateforme de lutte contre les VBG non mise en place	27
3.3.2. Faible couverture des centres de prise en charge intégrée sur le territoire national	28
3.3.3. Des structures de prise en charge intégrées aux moyens limités	29
3.3.4. Un service d'accompagnement juridique et judiciaire aux moyens limités	30
3.3.5. Des structures de réinsertion professionnelle et d'autonomisation des femmes victimes de VBG aux marges de manœuvre limitées	31
IV. VERIFICATION DE LA « NORMALISATION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES CENTRES DE SANTE DE BASE DES ZONES PRIORITAIRES » PROJET DE PRÉPARATION AUX PANDÉMIES ET DE PRESTATION DE SERVICES DE SANTÉ DE BASE 33	
4.1. Contexte	33
4.2. Les résultats de vérification	34
4.2.1. Non atteinte de la valeur cible du PBC	34
4.2.2. Sur les conditions de travail	34
a. De l'indemnité d'éloignement : Non perception par certains agents	34
b. De la source d'énergie : une nécessité urgente	35
c. Non exploitation des infrastructures déjà mises en place	36
d. Du logement des personnels de santé : des efforts à soutenir	38
4.2.3. Des ressources humaines, ex- projet, non capitalisées.	39
V. LA GESTION DES CARBURANTS UTILISES DANS LA PRODUCTION D'ELECTRICITE DU RESEAU INTERCONNECTE d'ANTANANARIVO (RIA), gestions 2020 à 2023	40
5.1. Un système d'approvisionnement en carburant non fiable	40
5.1.1. Besoins réels en énergie du RIA confrontés à l'insuffisance de la production des énergies renouvelables et au manque de carburant	40
a. Production en énergie thermique nécessairement sollicitée actuellement	40
b. Besoins en carburant pour la production thermique non comblés par la JIRAMA	42
5.1.2. Quantité de carburant livrée en deçà de la quantité de carburant achetée	43
a. Quantité de carburant livrée inférieure à quantité de carburant achetée	43
b. Non-respect des capacités nominales des camions-citernes	44
5.2. Suivi insuffisant des stocks de carburants et production non optimale d'électricité	45
5.2.1 Défaillances manifestes dans l'enregistrement des stocks de carburants (FO et GO)	46
a. Discordances entre les stocks tenus par les Producteurs et la JIRAMA	46
5.2.2. Production d'électricité non optimale par rapport au carburant consommé	48

TITRE II.	CONTROLE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX.....	52
I.	CONTROLE DES COMMANDES PUBLIQUES ET DE LA COMPTABILITE DES MATIERES	53
1.1.	Cas de la Commune rurale d'Andoharanofotsy - Exercices 2017 et 2018.....	53
1.1.1.	Non-respect des procédures de la passation de marché public	53
1.1.2.	Non tenue de la comptabilité des matières.....	53
1.2.	Cas de la région Atsimo Atsinanana- Exercices 2020 -2022	54
1.2.1.	Contrôle interne non formel	54
1.2.2.	Sur la planification et la passation de marchés.....	55
a.	Absence de tracé type dans les dossiers de consultation et conventions pour les travaux de réhabilitation routière.....	55
b.	Participation des personnes non régulièrement nommées à l'évaluation des offres	56
c.	Non-conformité des lettres d'informations des candidats non retenus.....	56
1.2.3.	Sur l'exécution des marchés	57
a.	Non constitution de garanties pour des avances de démarrage dépassant les 5% du montant du marché...57	
b.	Les ordres de service non datés.....	57
c.	Absence de commission de réception	57
d.	Des procès-verbaux de réception non conformes aux réglementations en vigueur	58
e.	Non-respect des délais d'exécution	59
TITRE III.	MISSION D'ASSISTANCE	61
I.	ASSISTANCE AUX POUVOIRS PUBLICS SUR LE BUDGET ANNEXE DES POSTES ET TELECOMMUNICATION	62
1.1.	Sur l'effectif et le statut des agents.....	62
1.2.	Sur la prise en charge des salaires et accessoires des agents	63
II.	ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES DECENTRALISEES : CONTROLE DES ACTES BUDGETAIRES.....	65
2.1.	Défaut de mandatement des arriérés de salaires- Commune urbaine de Mampikony	65
2.2.	Défaut de règlement des arriérés de salaires – Commune rurale d'Ivoamba.....	65
TITRE IV.	ACTIVITES JURIDICTIONNELLES.....	67
I.	APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS	68
1.1.	Absence de justification des opérations non régularisées relatifs aux exercices antérieurs	68
1.1.1.	Cas de la Trésorerie générale de Miarinarivo - gestions 2012-2017.....	68
a.	Sur des dépenses sans pièces justificatives relatives aux rejets de dépenses de pensions.....	68
b.	Sur la note explicative pour la justification des opérations dont les pièces sont égarées.....	69
1.1.2.	Cas de la Trésorerie générale de Maintirano - Gestions 2012 à 2017	69
a.	Sur l'absence de justifications des opérations imputées au débit du compte 4099« Créanciers ordinaires - Comptes débiteurs - Fournisseurs débiteurs »- Exercice 2014	69
b.	Sur l'absence de justifications des opérations imputées au débit du compte 409218 « Créanciers ordinaires – Comptes débiteurs – Régies d'avances non régularisées-Budget Général-Autres » - Exercice 2015.....	70
c.	Sur l'absence de justifications des opérations imputées au débit du compte 4786 « dépenses à classer et à régulariser » Exercice 2015.....	70
1.1.3.	Commentaires des arrêts de la Cour.....	71
a.	Cas de la Trésorerie Générale de Miarinarivo.....	71
b.	Cas de la Trésorerie Générale de Maintirano	71
1.2.	Paiement indu- Cas de la Commune rurale d'Andoharanofotsy- Gestion 2018	72
II.	VALIDITE DE LA QUITTANCE	73
2.1.	Défaut de caractère libératoire du paiement- Cas de la Commune rurale d'Andoharanofotsy - Gestion 2016.....	73
2.2.	Commentaires des jugements du tribunal financier	73



2.2.1. Sur le défaut d’acquit libératoire des paiements- Commune Andoharanofotsy - Gestion 2016.....	73
2.2.2. Cas du défaut de validité de la créance- Commune Andoharanofotsy- Gestion 2018	74

TITRE V. AUTRES ACTIVITES 75

I. VERIFICATION DES INDICATEURS DU PROJET DE GOUVERNANCE DIGITALE ET DE GESTION DE L’IDENTITE DES MALAGASY (PRODIGY) 76

1.1. Résultats de la mission sur l’atteinte des valeurs cibles des indicateurs de décaissement (PBC).....	76
1.2. Résultat de la vérification de la phase d’expérimentation du module SIECM de naissance auprès des sites pilotes .	78
1.2.1. Pour le service de l’application SIECM,.....	79
1.2.2. Pour les problèmes d’infrastructures	79
1.2.3. Pour le processus de suivi et maintenance,.....	80
1.2.4. Pour les aspects métiers	80
1.2.5. Pour les fiches de déclaration	80
1.2.6. Pour les formations du personnel utilisateur	80

II. AUDIT DES COMPTES DU MARCHÉ COMMUN DE L’AFRIQUE ORIENTALE ET AUSTRALE (COMESA) 82

2.1. Contexte	82
2.2. Objectifs de l’audit	82
2.3. Méthodologie et approche.....	82
2.4. Résultats de l’audit.....	83

ABREVIATIONS..... 85

LISTES DES TABLEAUX..... 86

LISTES DES FIGURES..... 87

ANNEXES 88

TABLE DES MATIERES 103