



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitilavana - Tanindrazana - Fandrosoana

Cour des Comptes



Rapport Public

2023

NOVEMBRE 2024



REPUBLIQUE MALAGASY
Fivaviana - Fahindroana - Fandroana



RAPPORT PUBLIC 2023

BP 391

Palais de la Cour Suprême - Anosy

Rue Andriamifidy - Antananarivo

Madagascar

E-mail: Cabinet.Pcc@ccomptes.mg



SOMMAIRE

TITRE I.AUDIT DES SERVICES PUBLICS	2
I.AUDIT DES MECANISMES D’APPUI A LA GESTION DES RESEAUX HYDROAGRIQUES DANS LES REGIONS ALAOTRA MANGORO ET BOENY - GESTIONS 2019 A 2021	3
1.1. Défaillance dans la prise en charge des RHA non transférables	3
1.2. Défaillance dans la prise en charge des RHA transférables	12
1.3. Défaillance des CTD dans la sauvegarde des RHAet dans la préservation environnementale	16
II.AUDIT DE PERFORMANCE DU SYSTEME D’IDENTIFICATION ET DE TRACABILITE DES BOVINS A MADAGASCAR, GESTION 2019-2022.....	18
2.1. Contexte et justification	18
2.2. SYSTEME D’IDENTIFICATION DES BOVINS EN VIGUEUR	19
2.3. Système expérimental d’identification et de traçabilité des bovins.....	26
III.CONTRÔLE DE LA GESTION DES BOURSES D’ÉTUDES AU NIVEAU DES ÉTABLISSEMENTS UNIVERSITAIRES PUBLICS - GESTIONS : 2016 À 2021	29
3.1. Observations sur la gestion des bourses pour la période d’avant la digitalisation (de 2016 au début de 2021).....	29
3.2. Observations sur la gestion des bourses à la suite de la digitalisation (à partir du mars 2021).....	36
IV.AUDIT SUR LA TRANSPARENCE, LA REDEVABILITE ET L’INCLUSIVITE DU DEPLOIEMENT DES VACCINS COVID-19 (MAI 2021 A DECEMBRE 2021)	40
4.1. Gouvernance du déploiement des vaccins contre la COVID-19	40
4.2. Sur la mise en œuvre de la stratégie de vaccination.....	45
4.3. Distribution des vaccins contre la COVID-19.....	46
V.SUIVI DES RECOMMANDATIONS EMISES LORS DE L’AUDIT DE PERFORMANCE DE LA SOCIETE JIRO SY RANO MALAGASY (GESTIONS 2016 ET 2017).....	51
5.1. Recommandations « réalisées ».....	53
5.2. Des progrès satisfaisants	53
5.3. Des progrès mais insatisfaisants	53
TITRE II.CONTROLE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX.....	55
I.CONTROLE DES COMMANDES PUBLIQUES ET DE LA COMPTABILITE DES MATIERES	56
1.1. Cas de la Commune Rurale d’Ankaraobato - Exercices 2017 et 2018.....	56
1.2. Cas de la commune rurale de Bongatsara - Exercices 2017 et 2018.....	58
II.CONTROLE DE LA GESTION DU PERSONNEL PERMANENT AU SEIN DE LA COMMUNE RURALE D’IVATO- EXERCICES 2019-2021	62
2.1. Vérifier le poids des charges du personnel dans le budget.	62
2.2. S’assurer de l’affiliation effective du personnel à la CNaPS et du paiement régulier des cotisations	63
2.3. S’assurer de l’existence de mécanisme de prise en charge des employés et de leur famille en cas de maladie.....	64
2.4. S’assurer du versement effectif de l’IRSA.....	64
2.5. S’assurer de l’existence de mécanisme de gestion du personnel	64
III.CONTROLE DE LA GESTION DES BOVINS PAR LA COMMUNE RURALE DE TALATA VOLONDRY- EXERCICES 2020-2021	66
3.1. Sur la gestion des valeurs inactives relatives aux bovins	66
3.2. Sur la commercialisation des bovins	67
3.3. Sur l’abattage, visite, et poinçonnage	68



IV. AUDIT DE LA REGULARITE ET DE LA PERFORMANCE DU SYSTEME DE RECouvreMENT DES RECETTES DE LA COMMUNE URBAINE DE FENERIVE-EST	69
4.1. Défaut de base de données complète, exploitable, mise à jour et sécurisée	69
4.2. Défaillance du système de contrôle sur la liquidation des droits	70
4.3. Insuffisance de contrôle du processus de recouvrement	70
4.4. Manque de diligence sur le recouvrement et versement des recettes	71
4.5. Insuffisance de dispositif de contrôle des encaisses à tous les niveaux	71
TITRE III. MISSION D'ASSISTANCE	73
I. ASSISTANCE AUX POUVOIRS PUBLICS : CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2020	74
1.1. Observations d'ordre général : Retard persistant dans la production du PLR.	74
1.2. SUR LES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL	74
1.3. Sur la performance	78
1.4. Sur les opérations en capital de la dette publique	83
II. ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES : CONTROLE DES ACTES BUDGETAIRES	85
2.1. Défaut d'adoption du budget	85
2.2. Inscription budgétaire insuffisante	86
2.3. Défaut de mandatement	86
TITRE IV. LES AUTRES ACTIVITES	88
I. VERIFICATION DES INDICATEURS DU PROJET DE GOUVERNANCE DIGITALE ET DE GESTION DE L'IDENTITE DES MALAGASY (PRODIGY)	89
1.1. Résultats de la première mission	91
1.2. Résultats de la deuxième mission de vérification	92
1.3. Résultat de la troisième mission de vérification	92
II. AUDIT DE LA SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC) CONCOURANT A LA VISIBILITE DE L'ISC DE MADAGASCAR (2023)	94
2.1. Contexte	94
2.2. Objectifs de l'audit	94
2.3. Méthodologie	94
2.4. Résultats de l'audit	95

SYNTHESE

La présente synthèse met en exergue les faits saillants des observations insérées dans le Rapport Public 2023 ainsi que les recommandations y afférentes.

I- AUDIT DES SERVICES PUBLICS

1.1 AUDIT DES MECANISMES D'APPUI A LA GESTION DES RESEAUX HYDROAGRIQUES DANS LES REGIONS ALAOTRA MANGORO ET BOENY - GESTIONS 2019 à 2021

La Cour des Comptes a effectué l'« Audit des mécanismes d'appui à la gestion des réseaux hydroagricoles en vue de contribuer à l'amélioration de la production rizicole dans les régions Alaotra Mangoro et Boeny ». Trois principales observations en découlent et auxquelles la Cour a émis respectivement des recommandations.

a- Défaillance dans la prise en charge des RHA non transférables

Les ouvrages non transférables appelés aussi ouvrages stratégiques d'un réseau hydroagricole (RHA) comprennent les barrages, les drains et les canaux dont l'entretien et la surveillance peuvent porter atteinte à la sécurité publique et dont l'entretien n'est pas à la portée des usagers mais fait par l'Etat.

Des lacunes ont été relevées dans la prise en charge par l'Etat des RHA non transférables :

- la réhabilitation insuffisante des infrastructures non transférables causée par le manque de moyens financiers du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (MINAE) et des Directions Régionales de l'Agriculture et de l'Elevage (DRAE) et la non mise en place de structure chargée de la collecte et de la gestion des fonds de remise en état et d'entretien des réseaux hydroagricoles (FRERHA) permettant de collecter la participation des usagers de l'eau dans l'entretien et la réhabilitation des RHA ainsi que dans la coordination des travaux à entreprendre au niveau régional ;
- l'insuffisance des actions de l'Etat pour la protection de l'environnement qui entraîne la formation des «Lavaka » au niveau des bassins versants, l'ensablement des rizières et des RHA, la diminution de la capacité de stockage des barrages de retenue générant un coût très élevé d'entretien de 500 à 1000USD/Ha ;
- la non mise en place de l'organisme de gestion dû à l'absence de cadre juridique ;
- le défaut de désignation des agents verbalisateurs pour cause d'insuffisance de ressources financière et humaine du MINAE ;
- l'insuffisance des ressources humaines et matérielles des DRA.

De plus, les bases de données des RHA ne sont pas mises à jour.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Agriculture :

➤ À court terme de :

- Mettre en place et opérationnaliser le FRERHA ;
- Procéder à la dotation en moyens humains, matériels et financiers suffisants à chaque DRAE pour une mise à jour de la base de données consolidée relative à l'inventaire et l'état des RHA.

➤ À moyen terme de :

- Procéder à une priorisation de projets de réhabilitation des RHA et une meilleure allocation des ressources ;

- *Élargir les stratégies d'actions de protection de l'environnement et des bassins versants en collaboration avec le Ministère en charge de l'environnement dans tous les bassins versants ;*
- *Prioriser la mise en place de l'organisme de gestion au même titre que le FRERHA ;*
- *Désigner des agents verbalisateurs ;*
- *Recruter des personnels techniques, techniciens en génie rural et techniciens conseillers agricoles, pour la couverture de tous les grands périmètres rizicoles des Régions Alaotra Mangoro et Boeny;*
- *Doter les DRAE en ressources humaines et matériels roulants adéquats destinés aux travaux d'urgence ;*
- *Assurer l'utilisation optimale des ressources humaines, principalement dans les régions dénommées « greniers à riz ».*

b- Défaillance dans la prise en charge des RHA transférables

Les ouvrages transférables sont des infrastructures d'irrigation situées dans les domaines d'exploitation agricole qui sont entièrement gérés par les usagers. Des insuffisances ont été observées quant à la prise en charge des infrastructures transférables. Il a été constaté :

- *Le faible taux de recouvrement des redevances dû au manque de sensibilisation des structures d'opération, des plans parcellaires non mis à jour, des redevables difficilement identifiables et de la non-implication des SO dans l'entretien des RHA ;*
- *La non-maitrise de la distribution de l'eau à cause de l'insuffisance d'encadrement et d'appui technique des Techniciens Conseillers Agricoles (TCA) des DRAE ;*
- *La mauvaise gestion administrative et financière au sein des Associations des Usagers de l'Eau (AUE) causée par des insuffisances de formation en matière de gestion et de contrôle des comptes par la DRAE ;*
- *L'absence de Dina homologué dû au problème de collecte de signatures, au manque d'encadrement par la DRAE et à la crainte de représailles.*

Ainsi, la Cour recommande, dans une période de moyen terme, au Ministère en charge de l'Agriculture de :

- *Sensibiliser les membres des Structures d'Opération (SO) sur l'importance des redevances et sur leurs responsabilités dans la prise en charge des RHA ;*
- *Prendre les dispositions nécessaires pour la mise à jour des plans parcellaires et le recensement des redevables ;*
- *Augmenter l'effectif des TCA qui doivent assurer l'encadrement et l'appui technique des responsables des REGEP au niveau des SO ;*
- *Doter de moyens financiers suffisants les DRAE afin de leur permettre de former les membres de SO en matière de gestion associative et de contrôler de manière systématique les comptes des SO ;*
- *Prendre des mesures nécessaires pour procéder à l'homologation des Dina et de les rendre effectifs.*

c- Défaillance des CTD dans la sauvegarde des RHA et dans la préservation environnementale

En vertu de l'article 30 de la loi n°2014-042 du 09 janvier 2015 régissant la remise en état, la gestion, l'entretien, la préservation et la police des réseaux hydroagricoles (REGEP), en tant

qu'autorités de tutelle des structures de gestion, les CTD sont responsables des réseaux hydroagricoles et bassins versants attenants.

La sauvegarde des RHA ainsi que la préservation de l'environnement au niveau des CTD présentent des défaillances. Il a été constaté :

- L'intervention limitée des régions dans la sauvegarde des RHA pour faute de moyens matériels et financiers ;
- La rareté des interventions des communes à cause du manque de moyens financiers et de la méconnaissance de leur responsabilité en matière de sauvegarde des RHA et des bassins versants.

Pour y remédier, la Cour recommande, dans une période de moyen terme, au Ministère chargé de la décentralisation de :

- *Prendre les mesures nécessaires pour appuyer les régions dans leur mission de sauvegarde des RHA entre autres l'obtention des moyens adéquats et des subventions dans les meilleurs délais ;*
- *Appuyer les communes dans leurs missions de sauvegarde des RHA notamment la dotation des moyens financiers, la formation et la sensibilisation sur leur rôles, dans le moyen terme.*

L'audit conclut que l'efficacité des mécanismes d'appui à la gestion des réseaux hydroagricoles mis en place est limitée, que ce soit au niveau des infrastructures non transférables, transférables ou en matière de préservation environnementale.

1.2 AUDIT DE PERFORMANCE DU SYSTEME D'IDENTIFICATION ET DE TRACABILITE DES BOVINS A MADAGASCAR, Gestion 2019-2022

La Cour des comptes a effectué un audit du système d'identification et de traçabilité des bovins à Madagascar en vue de s'assurer que les deux systèmes d'identification actuellement déployés sont gérés d'une manière performante.

Les principales observations ainsi que les recommandations ressortant des analyses ont été développées autour des trois objectifs spécifiques suivants :

a- Objectif de vérification 1 : « s'assurer que la fourniture des supports d'identification répond aux enjeux d'identification et de traçabilité des bovins » :

Pour le système en vigueur, la Cour a relevé l'inadéquation du cahier de recensement au besoin de recensement des éleveurs.

Pour le système expérimental, la Cour a constaté l'inadéquation des bolus ruminiaux aux caractéristiques physiques des bovins.

Ainsi, pour le système en vigueur, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Intérieur d'adapter le bokinomby au besoin de recensement des éleveurs.

Pour le système expérimental, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Elevage d'adapter les caractéristiques techniques des bolus ruminiaux aux caractéristiques physiques des bovins.

b - Objectif de vérification 2 : « s'assurer que la délivrance des supports d'identification au niveau des communes satisfait aux enjeux d'identification et de traçabilité des bovins » :

Pour le système en vigueur, la Cour a relevé que la délivrance des supports d'identification fait face à une profusion de coûts prélevés aux éleveurs.

Pour le système expérimental, la Cour a constaté que la délivrance des supports d'identification électronique se heurte au faible taux de pose des boucles infalsifiables.

Ainsi, pour le système en vigueur, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Intérieur, au Ministère en charge de la Décentralisation, au Ministère en charge de l'Elevage et au Ministère en charge de la Gendarmerie Nationale de prendre les mesures nécessaires pour l'application effective des coûts de recensement, d'identification, de circulation et de commercialisation conformément à ceux uniquement prévus par la réglementation régissant la gestion administrative des bovins ;

En outre, pour le système expérimental, la Cour recommande au Ministère en charge de l'élevage de doter les services déconcentrés de l'élevage dans les régions pilotes des moyens nécessaires à la mise en œuvre optimale de pose des boucles infalsifiables.

c- Objectif de vérification 3 : « s'assurer que les mécanismes de coordination, de suivi et de contrôle sont mis en œuvre pour garantir l'efficacité du processus » :

Pour le système en vigueur, la Cour a relevé (i) l'absence de consensus dans la fixation des tarifs de prestations vétérinaires, (ii) les pratiques de bouclage et de dotation en Fiches Individuelles de Bovins dans les marchés à bestiaux à l'encontre des dispositions réglementaires.

Pour le système expérimental, la Cour a constaté l'absence de continuité du processus d'expérimentation par les bolus ruminiaux.

Ainsi, la Cour recommande :

- *Au Ministère en charge de l'élevage de veiller à la mise en place effective et opérationnelle de la commission tripartite chargée de fixer les tarifs de prestations vétérinaires ;*
- *Au Ministère en charge de la Gendarmerie Nationale et au Ministère en charge de l'Elevage d'augmenter le nombre de postes avancés auprès des communes ainsi que l'effectif des vétérinaires sanitaires ;*

En outre, pour le système expérimental, la Cour recommande au Ministère en charge de l'élevage d'améliorer le processus expérimental de traçabilité géographique des bovins par les bolus ruminiaux.

Les résultats de l'audit permettront au Gouvernement de prendre les mesures qui s'imposent pour pallier les défaillances des deux systèmes d'identification et de traçabilité des bovins actuellement déployés.

1.3 CONTRÔLE DE LA GESTION DES BOURSES D'ÉTUDES AU NIVEAU DES ÉTABLISSEMENTS UNIVERSITAIRES PUBLICS - GESTIONS : 2016 À 2021

Le contrôle de la gestion des bourses d'études universitaires sur la période 2016-2021, couvrant à la fois la période avant et après le processus de digitalisation de paiement des bourses, met en lumière des défaillances importantes dans la gestion des bourses universitaires dans ces deux processus. Il souligne la nécessité d'une réforme en profondeur pour assurer une gestion plus efficace, transparente et équitable des fonds publics alloués aux bourses d'études mais également une amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur.

a- Observations sur la gestion des bourses avant la digitalisation (2016- début 2021)

Plusieurs problèmes majeurs ont été identifiés dans la gestion des bourses avant la digitalisation, à savoir :

- Le non-respect des calendriers universitaires et la non-uniformisation des durées de traitement des inscriptions ;
- L'absence d'arrêtés officiels d'attribution des bourses dans certaines universités ;
- L'incohérence dans les données sur les étudiants boursiers entre les établissements et les présidences d'universités ;
- La non-sincérité des prévisions budgétaires des bourses ;
- Le non-respect des conditions d'octroi des subventions pour les bourses ;
- Le non-respect des réglementations de la dépense publique lors des paiements des bourses ;
- L'absence de contrôle d'assiduité des étudiants boursiers ;
- L'affectation irrégulière des reliquats de bourses à d'autres dépenses universitaires ;
- Le retard significatif dans le paiement des bourses aux étudiants.

La Cour a observé que ces problèmes ont conduit à une gestion opaque et inefficace des fonds alloués aux bourses.

Ainsi, il est recommandé au Ministère en charge de l'Enseignement Supérieur, au Ministère en charge des Postes et Télécommunications, au Ministère de l'Economie et des Finances, aux membres de la Conférence des Présidents, et aux Présidents des universités de :

- *Harmoniser et de respecter les calendriers universitaires ;*
- *Respecter les réglementations en vigueur en matière d'attribution et de gestion de bourses ;*
- *Réévaluer et renforcer la base de données de la liste des étudiants inscrits et boursiers ;*
- *Établir des prévisions sincères des dépenses de bourses ;*
- *Respecter les dispositions réglementaires sur les conditions d'octroi des subventions au profit des établissements universitaires publics ;*
- *Procéder à la nomination d'agent comptable auprès des Universités dépourvues (Toamasina, Antsiranana) ;*
- *Prendre les diligences nécessaires pour l'installation des agents comptables (universités de Tuléar, Mahajanga et de Fianarantsoa) ;*
- *S'assurer du respect des dispositions législatives et réglementaires sur la gestion financière des universités et spécifiquement celles relatives aux dépenses publiques.*



La Cour a notamment émis des réserves sur la régularité de l'utilisation de plus de 54 milliards d'Ariary de subventions de bourses par les six universités publiques entre 2016 et début 2021.

b- Observations sur la gestion des bourses à la suite de la digitalisation (à partir du 21 Mars 2021)

La digitalisation a permis une réduction significative d'environ 38% des dépenses de bourses entre 2019 et 2021, principalement grâce à l'assainissement de la base de données des étudiants. Cependant, des irrégularités ont été constatées, en l'occurrence :

- La mauvaise organisation des travaux relevant du processus de digitalisation des bourses d'études ;
- Le défaut de consultation au préalable des acteurs concernés par la gestion des bourses ;
- L'adoption tardive de la réglementation relative aux paiements effectués par PAOMA ;
- L'accès limité à la plateforme EDUTIC par les utilisateurs ;
- Les anomalies dans le système de paiement digitalisé (erreurs dans les listes de bénéficiaires, dysfonctionnements des cartes e-poketra, erreurs de montants, etc.) ;
- La discordance des données relatives au paiement des bourses aux niveaux des différents acteurs (MESupReS, MEF/SAI, PAOMA) ;
- Le défaut de preuve justifiant le paiement des bourses et la perception de la commission par la PAOMA.

Face à ces irrégularités, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Enseignement Supérieur, au Ministère en charge des Postes et Télécommunications, au Ministère de l'Economie et des Finances, et au PAOMA d'

- *Améliorer le processus de digitalisation :*
 - *Intégrer pleinement les utilisateurs finaux dans le processus*
 - *Revoir l'opérabilité de la plateforme EDUTIC avec les responsables universitaires*
 - *Assurer la conformité du système avec les principes des finances publiques*
- *Renforcer la transparence et le contrôle :*
 - *Mettre en place un système d'évaluation fiable des prévisions de dépenses de bourses*
 - *Respecter les dispositions réglementaires sur l'octroi des subventions*
 - *Assurer un suivi rigoureux des paiements effectués par PAOMA*

La Cour émet également des réserves sur la régularité des opérations de digitalisation entre mars 2021 et avril 2022, période durant laquelle le cadre réglementaire n'était pas encore en place, et sur les paiements des bourses estudiantines effectués par la PAOMA depuis la digitalisation d'un montant total d'Ar 25 300 715 418,00.

1.4 AUDIT DE LA TRANSPARENCE, LA REDEVABILITE ET L'INCLUSIVITE DU DEPLOIEMENT DES VACCINS COVID-19 (MAI 2021 A DECEMBRE 2021)

L'audit de conformité sur la transparence, la redevabilité et l'inclusivité du déploiement des vaccins COVID-19 rentre dans le cadre des audits de conformité coopératifs¹ mondiaux. Il s'agit de *s'assurer que les dispositions prises par le Gouvernement dans*

¹ Audit initié par l'Initiative de Développement de l'INTOSAI (IDI).



le cadre de déploiement de vaccin contre la COVID 19 ont été appliquées en tenant compte de la transparence, de la redevabilité et de l'inclusivité.

En ce qui concerne la gouvernance du déploiement des vaccins COVID-19, elle s'est fondée sur un document cadre. L'existence du PNDV en tant que cadre de référence et l'optimisation de tous les canaux de communication assurent le respect des trois critères notamment la transparence, la redevabilité et l'inclusivité.

Par ailleurs, la création des structures pour coordonner l'introduction et le déploiement des vaccins, la coordination effective effectuée par la Direction du Programme Elargi de Vaccination (DPEV), la diversité des formations octroyées aux acteurs concernés assurant la vaccination et la mise en place d'une stratégie de vaccination garantissent le respect du principe de redevabilité.

Enfin, le critère d'inclusivité est assuré par l'existence des parties prenantes clés dans la composition de l'organe stratégique : le Comité National de Coordination (CNC) et l'organe technique : le Groupe de Travail Technique National (GTTN) ainsi que la formation dispensée à tous les acteurs sans distinction.

Toutefois, dans le cadre de l'identification de la population cible et de consultation préalable, les exigences en matière de redevabilité et d'inclusivité n'ont pas pu être respectées du fait de la création tardive du GTCV (entité chargée de l'identification de la population cible) et de l'absence de consultation préalable des parties prenantes dans l'identification des groupes cibles.

S'agissant de la distribution des vaccins, les principes de redevabilité et d'inclusivité ont été respectés à travers l'optimisation des équipements chaîne froid, et la distribution continue des vaccins vers les structures sanitaires.

La clé de répartition de 3% du PNDV n'a pas été respectée du fait de la prise en compte de la situation épidémiologique de chaque district.

En outre, étant donné l'existence d'un suivi régulier des stocks, le critère de redevabilité est respecté. Néanmoins, l'insuffisance des matériels roulants impacte sur le principe de redevabilité et d'inclusivité.

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

- *Veiller, à l'avenir, au respect de toutes les dispositions du document cadre notamment à la mise en place des structures « préalables » à l'identification des groupes cibles ;*
- *Procéder, à l'avenir, à la consultation préalable de tous les bénéficiaires concernés par le processus de vaccination afin d'assurer l'inclusivité de toutes les parties prenantes dans la phase de détermination des cibles prioritaires ;*
- *Prendre les mesures nécessaires afin d'assurer l'acheminement des vaccins aux différents sites de vaccination ;*
- *Tenir compte des contraintes relatives à la situation de chaque région dans la définition d'une politique de lutte contre une épidémie ou un fléau.*

1.4 SUIVI DES RECOMMANDATIONS EMISES LORS DE L'AUDIT DE PERFORMANCE DE LA SOCIETE JIRO SY RANO MALAGASY EN 2017.

En 2022, la Cour a effectué un audit de suivi des recommandations dans son rapport n°08/17-RAP/ADM/APA du 07 décembre 2017, gestions 2010 à 2015. Les travaux ont porté sur 29 recommandations et concernent les dispositions organisationnelles, la gestion de distribution, une partie de la gestion de production et la gestion commerciale.

Il ressort de l'audit que :

- Huit (08) recommandations ont été suivies ;
- Quatre (04) recommandations ont fait l'objet de mesures jugées satisfaisantes ;
- Dix (10) recommandations ont fait l'objet d'actions jugées insatisfaisantes ;
- Six (06) recommandations n'ont pas été suivies ;
- Une (01) recommandation a été qualifiée de « sans objet ».

La Cour des Comptes conclut que, d'une manière générale, la JIRAMA a pris des actions pour donner suite aux recommandations du rapport de la Cour en 2017.

Cependant, tant la société que l'Etat devront encore déployer beaucoup d'efforts et entamer des investissements pour améliorer la gestion de la société et fournir des services de qualité à la population malagasy.

II- CONTROLE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

2.1 CONTROLE DES COMMANDES PUBLIQUES ET DE LA COMPTABILITE DES MATIERES

Durant l'année 2023, le Tribunal Financier (TF) d'Antananarivo a réalisé un contrôle des commandes publiques et de la comptabilité des matières au niveau de deux Communes Rurales (Ankaraobato et Bongatsara) relatifs aux exercices 2017-2018. Le contrôle effectué a permis au Tribunal de déceler des irrégularités lors de la passation des marchés publics. En effet, les commandes publiques sont effectuées au moyen d'achats directs (CR Ankaraobato) en dépassement des seuils prévus d'une part, et d'autre part de constater le défaut de mise en place des acteurs dans la conduite des marchés publics.

Sur la comptabilité des matières, le Tribunal a constaté que les Communes concernées ne tiennent pas une comptabilité matière telle qu'il est prévu par l'instruction générale du 22 juillet 1955 par méconnaissance du texte et des procédures relatives à la nomination des différents responsables et de la tenue des livres-journaux nécessaires.

Le Tribunal recommande ainsi respecter strictement les modes de passation des marchés publics en fonction des seuils prévus par l'arrêté n°7275 /2016/MFB du 31 mars 2016, de nommer les organes nécessaires à l'achat public prévus par les lois et règlements, de programmer des sessions de formations à l'intention des responsables concernés par la comptabilité matière.



2.2 CONTROLE DE LA GESTION DU PERSONNEL PERMANENT AU SEIN DE LA COMMUNE RURALE D'IVATO- EXERCICES 2019-2021

Un contrôle de la gestion du personnel permanent au sein de la commune rurale d'Ivato-exercices 2019-2021 par le TF Antananarivo a permis de constater des arriérés de paiement de cotisations patronales CNAPS et AMIT. Pour l'IRSA, en 2019 et 2020, aucune retenue n'a été opérée sur les salaires des employés. Ce n'est qu'en 2021 que les prélèvements ont été opérés. Toutefois, aucun versement effectif dans les caisses de l'État n'est effectué par la Commune. Par ailleurs, entre 2020 et 2021, l'effectif de la Commune a augmenté de 60% compromettant sa capacité à honorer ses obligations patronales.

Par conséquent, le Tribunal recommande au Maire de se conformer aux dispositions du Code du travail et au Code de la Prévoyance sociale et d'établir les besoins en effectif de la Commune.

2.3 SUR LA GESTION DES BOVINS PAR LA COMMUNE RURALE DE TALATA VOLONDRY- EXERCICES 2020-2021

Le Tribunal Financier d'Antananarivo a produit un rapport sur la gestion des bovins par la commune rurale de Talata volondry (exercices 2020-2021). Le contrôle effectué par le Tribunal a permis de soulever quelques irrégularités concernant surtout la confection des budgets, la gestion des valeurs inactives relatives aux bovins, la commercialisation des bovins, et l'abattage, la visite et le poinçonnage.

Pour la gestion des valeurs inactives relatives aux bovins, les observations ont surtout porté sur l'insuffisance dans la tenue de comptabilité pour certains imprimés administratifs qui pourrait empêcher le suivi effectif de leur utilisation.

Sur la commercialisation des bovins, il a été observé l'absence d'un responsable du marché des bestiaux et le défaut d'utilisation d'imprimé d'acte de vente.

Enfin, concernant l'abattage, la visite et le poinçonnage, les irrégularités constatées concernent l'utilisation par la Commune d'un même ticket pour la taxe d'abattage et la taxe de visite et de poinçonnage, ainsi que l'octroi de remises au régisseur et au comité du Fokontany.

Le Tribunal Financier suggère au Maire de se conformer au Guide de gestion administrative des bovins de veiller à l'application des lois et règlements concernant l'octroi de remises.

2.4 AUDIT DE LA REGULARITE ET DE LA PERFORMANCE DU SYSTEME DE RECOUVREMENT DES RECETTES DE LA COMMUNE URBAINE DE FENERIVE-EST

Au niveau du TF Toamasina, un examen de la gestion de la Commune Urbaine de Fénerive-Est a été mené pour de s'assurer que la municipalité a réellement mis en place une gestion régulière et performante le long du processus de recouvrement des recettes. Le rapport a conclu que le système de recouvrement est vulnérable. En effet, certaines pratiques sont en contradiction aux dispositions légales, notamment celles du Code Général des Impôts (CGI) pour ne citer que les règles d'évaluation de la base imposable, la majoration prévue en cas de retard de paiement et la procédure adoptée en matière de réduction d'impôt.

Quant à la performance, la mission conclut également que la capacité limitée de la commune à maîtriser les différents maillons de la chaîne de collecte se traduit par une faible performance enregistrée depuis 2018. Celle-ci concerne essentiellement la gestion des bases

de données des redevables, les outils de pilotage ainsi que le dispositif de contrôle interne et de suivi mis en place

De tout ce qui précède, les recommandations du Tribunal vont dans le sens de renforcer les capacités techniques et organisationnelles de la commune en matière de gestion de collecte des recettes locales. De plus, le Tribunal en appelle à l'encadrement technique par les services déconcentrés de l'Etat.

III- MISSION D'ASSISTANCE

3.1 CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2020 : DES INSUFFISANCES DANS L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2020.

La Cour des Comptes a produit un rapport sur le projet de Loi de Règlement (PLR) au titre de l'année 2020 dont les principales observations et recommandations sont les suivantes :

a- Sur la transmission du PLR 2020 à la Cour des Comptes

La production du PLR 2020 à la Cour des Comptes a accusé un retard de 12 mois par rapport au délai légal de production. Et ce retard s'accroît d'année en année puisque le PLR 2019 a déjà enregistré un retard de 9 mois.

b- Sur les opérations du Budget Général

- ***Détérioration du déficit budgétaire***

Le déficit budgétaire est à son niveau le plus important en 2020 pour un montant de 2 670,13 milliards d'Ariary.

- ***Recouvrement global légèrement en baisse par rapport à 2019 : chute des recettes fiscales et douanières mais hausse des autres recettes budgétaires.***

Le taux global de réalisation des recettes est de 75,90%. Ce pourcentage n'a cessé de décroître passant de 82,40% en 2018 puis à 76,97% en 2019.

Les recettes fiscales et douanières s'inscrivent dans une dynamique haussière en 2018 et 2019 mais une chute de 13% enregistrée en 2020 a ralenti cette tendance.

Quant aux autres recettes budgétaires, elles se sont accrues sur les deux années consécutives allant de 725,55 milliards d'Ariary à 929,76 milliards d'Ariary.

- ***Comptabilisation opaque des dégrèvements, réductions et remises.***

Les remises d'un montant de 34,49 milliards d'Ariary n'étant pas des réductions accordées aux contribuables, elles ne doivent pas être comptabilisées ni en tant que réduction de recettes ni en tant qu'opération de fin de gestion. Elles doivent faire l'objet d'une inscription définitive en tant que charges de l'exercice en vertu du principe d'universalité budgétaire.

- ***Intérêts de la dette : taux en baisse et erreur de classification.***

Sur une prévision de 466,2 milliards d'Ariary, les intérêts de la dette publique ont été arrêtés à 363,055 milliards d'Ariary soit un taux de réalisation de 74,06%, un taux en baisse par rapport à 2019 qui était de 83%.

En outre, les frais de services bancaires et assimilés ont été pris en compte comme intérêts de la dette publique contrairement à la réglementation.

- **Dépenses courantes de solde en hausse et violation des dispositions légales pour l'enregistrement des dépenses de personnel dans la Catégorie 3**

Les dépenses de solde ont connu une hausse de 2018 à 2020 passant de 2 155,09 milliards d'Ariary à 2 592,28 milliards d'Ariary. En outre, des charges de personnel relevant du chapitre 60 et d'un montant de 194,92 milliards d'Ariary sont enregistrées dans la catégorie 3 « dépenses courantes hors solde », en violation à l'article 15 de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF).

- **Dépenses courantes hors solde en baisse et prédominées par des transferts.**

Les dépenses courantes hors solde enregistrent un taux de consommation de 89,72%. Ce taux est en baisse par rapport à celui de 2019 qui était de 95%. Les dépenses de transfert constituent les 76,82% du total des opérations hors solde pour un montant de 1 159,78 milliards d'Ariary.

- **Dépenses d'investissement focalisées sur la construction de routes et par des transferts et subventions.**

Les dépenses relatives à la construction de routes, aux autres bâtiments techniques et aux travaux d'irrigation d'un montant de 808,95 milliards d'Ariary ainsi que les transferts et subventions s'élevant à 1 465,50 milliards d'Ariary totalisent 66,43% des dépenses d'investissement.

- **Dépenses de transfert et subvention : des transferts vers un compte en absence de bénéficiaires et prédominés par des transferts aux privés.**

Des dépenses de transferts ont été opérés soit vers un compte ouvert auprès de la PGA mais sans aucun bénéficiaire bien identifié ou, soit au profit d'un compte où le bénéficiaire ne correspond pas à la définition prévue par les dispositions légales et réglementaires en vigueur. Par ailleurs, les transferts aux privés sont prédominés par les transferts pour le secteur « électricité » au profit de la JIRAMA.

c- Sur la performance

- **Taux de performance en dents de scie.**

Le taux de performance global présente une tendance tantôt à la hausse tantôt à la baisse ces cinq dernières années allant de 52,17% en 2016 puis de 57,20% en 2018 pour atteindre 46,91% en 2020.

- **Appréciation de la performance par programme.**

Dans son évaluation de la performance, la Cour se réfère à la grille d'évaluation ci-après utilisée lors de l'examen des précédents PLR :

VALEURS CIBLES ATTEINTES en %	APPRECIATIONS
Supérieur ou égal à 80%	Performance satisfaisante
Entre 80 et 50% (inclus)	Performance modérée
Entre 50 et 25% (inclus)	Performance insuffisante
Inférieur à 25%	Performance très insuffisante

Pour l'examen du PLR 2020, l'appréciation de la performance a été faite suivant la classification fonctionnelle

Services Généraux des Administrations Publiques

Entité	Programme	Valeurs cibles atteintes/Appréciation de la performance			
		Satisfaisante	Modérée	Insuffisante	Très insuffisante
CFM	823-Réconciliation nationale			46,15%	
HCCDED	832-Démocratie				6,70%
CNIDH	834-Promotion et protection des droits de l'homme		50%		

Affaires économiques

Entité	Programme	Valeurs cibles atteintes/Appréciation de la performance			
		Satisfaisante	Modérée	Insuffisante	Très insuffisante
MEH	203-Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales				18,18%
	205-Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement				11,12%
MATHTP	206-Développement des infrastructures routières			42,86%	
MAEP	408-Développement de la pêche et des ressources halieutiques		50%		
	411-Agriculture		66,67%		
MMRS	609-Développement du secteur minier		68,75%		

Santé

Entité	Programme	Valeurs cibles atteintes/Appréciation de la performance			
		Satisfaisante	Modérée	Insuffisante	Très insuffisante
MINSAN	508-Fourniture des soins de santé de qualité		60%		

La Cour a observé la redondance des indicateurs et une certaine incohérence entre objectifs et les indicateurs de résultats.

d- Sur les opérations en capital de la dette publique

- **Résultat excédentaire**

Le résultat des opérations en capital de la dette publique est excédentaire pour un montant de 2 522,22 milliards d'Ariary. Ce résultat excédentaire n'a pas permis de combler le déficit budgétaire d'un montant de 2 670,13 milliards d'Ariary.

- **Retour de fonds impactant les tirages effectifs.**

Des retours de fonds d'un montant de 4,66 milliards d'Ariary ont été enregistrés au cours de l'exercice 2020. Les fonds non utilisés par les projets et reversés aux bailleurs de fonds représentent 94,56% de ces retours de fonds.

- **Encours de la dette en évolution continue, taux d'endettement dépassant la cible**



Il apparaît qu'entre fin 2019 et fin 2020, l'encours de la dette est passé de 14 892,10 milliards d'Ariary à 18 499,86 milliards d'Ariary soit une hausse de 24,23%. L'encours de la dette rapporté au PIB (taux d'endettement public) est de 37,42% dépassant ainsi la valeur cible de 35% fixée dans la Stratégie Nationale de la Dette (2018-2020).

De tout ce qui précède, La Cour recommande :

a) Sur la transmission du PLR 2020 à la Cour des Comptes

1/ Au Ministère de l'Économie et des Finances de :

- *Respecter le délai légal de production du PLR et de veiller à la célérité dans la communication des documents ou d'informations nécessaires à l'examen du PLR.*

b) Sur les opérations du Budget Général

1/ Au Ministère de l'Économie et des Finances de :

- *Produire toutes les bases juridiques justifiant les décisions à l'origine des dégrèvements, remises, réductions ou annulations de recettes, ce pour assurer la sincérité des comptes de l'État ;*
- *Se conformer au PCOP pour la comptabilisation des remises.*
- *Reclasser dans la catégorie 3 « Dépenses courantes hors solde » les opérations du compte 6285, conformément à l'article 15 de la LOLF.*
- *Comptabiliser toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, dans la catégorie des dépenses de solde « catégorie 2 », conformément à l'article 14 de la LOLF afin d'assurer l'exhaustivité des informations.*
- *S'assurer du respect des dispositions légales et réglementaires pour les opérations de transferts notamment en ce qui concerne les bénéficiaires du transferts chapitre «655» dont les organismes publics, afin de garantir la transparence dans la gestion des finances publiques.*
- *Veiller à l'efficacité des transferts vers le secteur « énergie ».*

c) Sur la performance

1/ Au Conseil du Fampihavanana Malagasy de :

- *Mieux définir les indicateurs intitulés « nombres d'initiatives » pour une meilleure compréhension des activités.*

2/ Au Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'État de Droit de :

- *Veiller à une gestion efficiente des crédits.*
- *Réviser la nature des indicateurs.*

3/ A La Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme de :

- *Améliorer sa performance notamment en matière d'accompagnement des victimes de la torture.*

4/ Au Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures de :

- *Prendre les mesures nécessaires pour améliorer la performance du programme « 203- Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales ».*
- *Veiller à la cohérence entre les objectifs spécifiques, résultats et indicateurs de résultats étant donné que l'énergie est un secteur clé qui joue un rôle primordial au développement du pays.*



- *Fournir des efforts conséquents pour l'atteinte des objectifs d'accès en eau potable, aux infrastructures d'assainissement et à la promotion de l'hygiène.*

5/ Au Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des Travaux Publics de :

- *Veiller à la cohérence des indicateurs de performance (objectifs spécifiques, résultats, indicateurs de résultats...)*
- *Intensifier les efforts pour développer les infrastructures routières.*

6/ Au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche de :

- *Reformuler les indicateurs établis pour le programme « Développement de la pêche et des ressources halieutiques »*
- *Définir en tant qu'indicateur les recettes issues du secteur « Pêche ».*
- *Poursuivre les efforts déjà entrepris, notamment pour la modernisation et l'amélioration des systèmes de production agricole et l'appui financier aux producteurs locaux.*
- *Considérer le rendement agricole « tonne par hectare » (t/ha) comme indicateur.*

7/ Au Ministère des Mines et des ressources stratégiques

- *Redoubler d'efforts pour veiller à la cohérence entre les objectifs fixés et la politique de l'Etat dans le secteur minier notamment concernant la levée de suspension d'octroi de permis et la promotion du potentiel minier de Madagascar auprès des investisseurs étrangers et nationaux.*

8/ Au Ministère de la Santé Publique :

- *Veiller à une amélioration budgétaire du MINSANP tout en garantissant l'efficacité des dépenses.*
- *Porter une attention particulière sur l'établissement des indicateurs.*

d) Sur les opérations en capital de la dette publique.

1/ Au Ministère de l'Economie et des Finances :

- *Améliorer la politique d'endettement publique pour maintenir la dette publique à un niveau soutenable à long et moyen terme.*

2/ Aux responsables de projets sur financement extérieur de :

- *Assurer une bonne gestion des fonds octroyés et de respecter les dispositions relatives aux dépenses afin d'éviter des retours de fonds pour inéligibilité de dépenses.*

3.2 ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES DECENTRALISEES

L'assistance aux CTD concerne le contrôle des actes budgétaires.

Il s'agit de :

- Défaut d'adoption du budget de l'exercice 2022- Commune urbaine d'Ambanja.
- Inscription budgétaire insuffisante pour des dépenses relatives aux dommages et intérêts- la Région Anosy.
- Défaut de mandatement des salaires et indemnités- Commune Urbaine de Brickaville.
- défaut de mandatement pour des dépenses éfférentes aux dommages et intérêts – Commune urbaine d'Ambatondrazaka.

IV- AUTRES ACTIVITES

4.1 VERIFICATION DES INDICATEURS DU PROJET DE GOUVERNANCE DIGITALE ET DE GESTION DE L'IDENTITE DES MALAGASY (PRODIGY)

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

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 au cours de l'année.

Trois missions de vérification ont été réalisées au cours des années 2022 et 2023 et la Cour a observé que seuls deux PBC parmi les 5 prévus ont pu atteindre leur valeur cible pour 2021 et 2022. Il s'agit « PBC 2. Mise en place de fondations institutionnelles, juridiques et infrastructurelles pour la transformation numérique » et « PBC 5 nombre de systèmes conformes aux normes d'interopérabilité de l'UGD ». Ce dernier PBC a été le seul qui arrivait à atteindre sa valeur cible pour 2023.

Le tableau suivant montre les statuts des atteintes des résultats attendus pour les années 2021 à 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
		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	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
		2022. Déploiement par l'UGD d'un domaine gouvernemental unique (portail public en ligne),	Atteint

infrastructures (serveurs)		offrant des services multimodaux	
		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	Non atteint
	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
		2022 - Adoption du manuel de procédures et opérationnalisation du CIRT	Non atteint
		2023 - Réalisation d'un audit de cybersécurité des principaux systèmes numériques par un cabinet indépendant	Non atteint
	PBC 5. Nombre de systèmes conformes aux normes d'interopérabilité de l'UGD (Nombre)	2021 : 2	Atteint
		2022 : 4	Atteint
		2023 : 6	Atteint
		2024 : 10	

Face à cette situation, les recommandations de la Cour a été axée sur :

- Une meilleure implication des PMO sur tout le processus du projet.
- Le renforcement de capacités des agents communautaires qui représentent les PMOs dans les différents niveaux de pouvoir locaux notamment les communes, les TPI et les formations sanitaires ;
- L'amélioration de la communication entre toutes les parties prenantes (UCP et PMOs).



En outre les PMOs doivent prendre leurs responsabilités en faisant approuver en interne, puis aux instances supérieures (Ministère de l'Economie et des finances et Conseil des Ministres) l'inscription des lignes budgétaires dans les lois de finances afin de financer leurs activités PRODIGY planifiées dans le PTBA conformément au protocole de vérification PAD.



INTRODUCTION

Le présent rapport public est élaboré en application d'une part de l'article 93 de la Constitution de la quatrième République aux termes duquel : « *La Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. **Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.*** », et d'autre part, par 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, qui dispose que : « *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.* ».

Par ailleurs, les normes internationales régissant les Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques, dont la Cour des Comptes, édictent plus particulièrement à l'ISSAI 12 (International Standards of Supreme Audit Institutions- Normes internationales des Institutions supérieures de Contrôle) deux grands Principes (4 et 8) lesquels sont intitulés « *Rendre compte des résultats du contrôle et, de fait, habiliter le public à tenir les organes gouvernementaux et du secteur public responsables* » et « *Garantir la bonne transparence et l'obligation de rendre des comptes des ISC* ».

Au-delà de l'obligation légale, le rapport public annuel est une exigence de transparence à l'égard de toutes les parties prenantes. La présente édition rend compte des contrôles les plus saillants effectués par la Cour au cours de l'année 2023. Elle 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 2023 comporte 4 grands titres, à savoir :

- Titre I : Audit des services publics
- Titre II : Contrôle des services Publics locaux
- Titre III : Mission d'assistance aux pouvoirs publics
- Titre IV : Autres Activités.



TITRE I. AUDIT DES SERVICES PUBLICS

I. AUDIT DES MECANISMES D'APPUI A LA GESTION DES RESEAUX HYDROAGRIQUES DANS LES REGIONS ALAOTRA MANGORO ET BOENY - GESTIONS 2019 à 2021

La sécurité alimentaire durable constitue une des priorités de Madagascar. L'engagement numéro 12 du Plan Emergence de Madagascar 2019 - 2023, portant sur l'Autosuffisance alimentaire, vise à « augmenter la production de riz, développer l'élevage et la production halieutique, soutenir les agriculteurs et innover dans de nouvelles productions agricoles, améliorer les capacités de productions régionales ».

Il est ainsi reconnu l'importance de la filière riz dans le secteur agricole à Madagascar, d'autant plus que les périmètres irrigués des rizicultures tiennent la première place en termes de superficie et de production². Ainsi, la maîtrise de l'eau est cruciale pour la production rizicole.

A cet effet, la Cour des Comptes a effectué l'« Audit des mécanismes d'appui à la gestion des réseaux hydroagricoles en vue de contribuer à l'amélioration de la production rizicole dans les régions Alaotra Mangoro et Boeny ». L'audit tend à apprécier la performance et la conformité de la mise en place de ces mécanismes.

Trois principales observations en découlent et auxquelles la Cour a émis respectivement des recommandations.

1.1. Défaillance dans la prise en charge des RHA non transférables

Les ouvrages non transférables appelés aussi ouvrages stratégiques d'un réseau hydroagricole (RHA) comprennent les barrages de retenue, dont l'entretien et la surveillance peuvent porter atteinte à la sécurité publique ; les rivières et chenaux collecteurs servant d'alimentation aux périmètres concernés ainsi que les chenaux évacuateurs ; les drains principaux et drains de ceinture ayant des bassins versants attenants aux périmètres irrigués ; certains barrages de dérivation ou prises en rivière alimentant des canaux à tête morte ainsi que les canaux d'amenée ou canaux tête morte correspondants ; les ouvrages particuliers dont l'entretien n'est pas à la portée des usagers, comme les tunnels et les pistes d'exploitation des ouvrages stratégiques

1.1.1. Lacunes dans la prise en charge des réseaux hydroagricoles non transférables par l'Etat

La loi n° 2014-042 du 09 janvier 2015 régissant la remise en état, la gestion, l'entretien, la préservation et la police des réseaux hydroagricoles dispose dans son article 8 alinéa premier que : « La remise en état, la gestion, l'entretien, la police et la préservation de la partie des réseaux hydroagricoles non transférables d'un périmètre partenaire sont sous la responsabilité d'un organisme de gestion ou de l'Etat jusqu'à la mise en place dudit organisme. »

² La superficie totale effective cultivée en riz est estimée à 1 620 615 ha dont en irriguée de grande saison sur 1 060 000 ha, elle-même partiellement cultivée en contre-saison sur 280 000 ha ainsi que 281 000 ha de riz pluvial. (source : SNDR JICA)

a. Réhabilitation insuffisante des infrastructures non transférables

Lors des visites effectuées dans les régions Alaotra Mangoro et Boeny, les infrastructures non transférables sont insuffisamment réhabilitées alors qu'elles sont en état de dégradation avancée : drains principaux obstrués par des alluvions ne permettant plus l'élimination de l'excès d'eau des rizières, digues rompues, barrages de retenue ensablés.

Figure 1-Barrage de dérivation s'écoulant dans le périmètre Anony - Alaotra Mangoro



Source : Cour des Comptes

Figure 2-Drain obstrué par les alluvions dans la plaine de Marovoay



Source : Cour des Comptes

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation :

 *le manque de moyens financiers du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MINAE) et des Directions Régionales de l'Agriculture et de l'Élevage (DRAE) :*

Le tableau suivant retrace le montant des travaux réalisés par les DRAE Alaotra Mangoro et Boeny par le biais des programmes d'investissement public (PIP) de 2019 à 2021 et le montant des travaux qui sont encore à la recherche de financement pour leur réalisation.

Tableau 1-Travaux réalisés sur PIP de 2019 à 2021, travaux d'urgence et grands travaux de réhabilitation à faire par les DRAE Alaotra Mangoro et Boeny en 2022

(En Ariary)

DRAE	Travaux réalisés 2019-2021 (1)	Travaux d'urgence à faire à partir de 2022 (2)	Grands travaux à faire à partir de 2022 (3)	Pourcentage $[(1)/(2+3)]*100$
ALAO TRA MANGORO	848 420 694	2 152 000 000	7 861 000 000	8,47
BOENY	697 219 052	-	11 068 685 650	6,30
TOTAL	1 545 639 746	2 152 000 000	18 929 685 650	7,33

Sources : BCSE - DRAE Alaotra Mangoro et Boeny

Le tableau fait ressortir que pendant trois années successives, les travaux de réhabilitation et d'entretien des RHA réalisés par les DRAE Alaotra Mangoro et Boeny à travers les crédits d'investissement PIP s'élèvent seulement à environ 1,5 milliards ariary. Toutefois, les grands travaux de réhabilitation et d'entretien d'ouvrages stratégiques, y compris les travaux d'urgence qui sont en attente de financement pour leur réalisation sont évalués à environ 21 milliards ariary pour les mêmes directions régionales, sans tenir compte de l'actualisation des coûts y afférents ainsi que la dégradation progressive des infrastructures. En d'autres termes, les travaux de réhabilitation et d'entretien des réseaux hydroagricoles (RHA) réalisés au niveau des deux DRAE à travers les PIP ne représentent qu'environ 7% des travaux restant à faire à partir de 2022.

En effet, sur les 90 000 ha (superficie irriguée) de rizières dans la région Alaotra Mangoro, des réseaux irrigant environ 21 000 ha nécessitent des travaux de réparation d'urgence tandis qu'environ 18 000 ha exigent des grands travaux de réhabilitation.

Figure 3-Canal de drainage non réhabilité longeant des infrastructures fraîchement réhabilitées dans le PC23 Sud



Source : Cour des Comptes



S'agissant de la région Boeny, environ 10 000 ha de périmètre requièrent une réhabilitation sans compter les travaux d'entretien d'urgence pour d'autres périmètres de la région. Il est à noter que la plaine de Marovoay à elle seule s'étend sur environ 22 300 ha³.

✚ la non mise en place de structure chargée de la collecte et de la gestion des fonds de remise en état et d'entretien des réseaux hydroagricoles (FRERHA).

Les FRERHA sont une structure permettant de collecter la participation des usagers de l'eau dans l'entretien et la réhabilitation des RHA ainsi que dans la coordination des travaux à entreprendre au niveau régional. L'absence d'une telle structure ne fait qu'accentuer la désorganisation dans la gestion et l'entretien des RHA étant donné que les structures d'opération n'ont ni la capacité technique ni les moyens financiers prévus à cette fin.

De telles situations entraînent le défaut d'entretien et de réhabilitation des RHA perpétuant ainsi le processus de leur dégradation.

Dans sa lettre n°368-23/MINAE/Mi en date du 27 septembre 2023, le Ministère a répondu que : «(...) Actuellement, nous prévoyons une étude de mise en place et d'opérationnalisation des FRERHA régionaux dans les régions de Boeny et Alaotra Mangoro financée respectivement par les Projet PADAP et RIZ PLUS ».

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Agriculture de :

- procéder à une priorisation de projets de réhabilitation des RHA et une meilleure allocation des ressources dans le moyen terme ;***
- mettre en place et opérationnaliser le FRERHA dans une période de court terme.***

b. *Insuffisance des actions étatiques pour la protection de l'environnement*

La dégradation de l'environnement entraîne la détérioration des bassins versants attenants⁴. L'érosion des sols provoque l'ensablement des réseaux hydroagricoles ainsi que des rizières. Ces dernières sont ainsi devenues inutilisables.

³ Source : MINAE

⁴Bassins versants attenants : les points à proximité des réseaux hydroagricoles qui déversent des eaux dans la plaine irriguée (loi 2014-042).

Figure 4-Lavaka sur un bassin versant d'Amparafaravola



Source : Belle Image

Figure 5- Rivière d'Ampasikely ensevelie en partie par le sable



Source : Cour des Comptes

L'ensablement des rizières à la suite de la détérioration des bassins versants est irréversible et l'ensablement des barrages de retenue d'eau diminue la capacité de stockage de ceux-ci et génère un coût très élevé d'entretien de 500 à 1 000 USD/ha selon la DRAE.

La Direction Régionale de l'Environnement et du Développement Durable (DREDD) et la DRAE Alaotra Mangoro sont intervenues en décembre 2021 sur les bassins versants de Sahamaloto. Avec l'aide du District et de l'Organe Mixte de Conception (OMC), elles ont sensibilisé la population à ne pas y pratiquer des cultures car dès que la saison des pluies arrive, le sol est emporté par les torrents. Par conséquent, le sable se déverse sur le barrage de retenue. Toutefois, des actions conjointes similaires entre les deux départements ministériels se font rares malgré l'importance et la portée de l'action de sensibilisation en matière de protection de l'environnement en général et celle des bassins versants attenants en particulier. Or, en cas d'ensablement des barrages, il incombe à la DRAE de curer et de prendre en charge les entretiens de ces infrastructures non transférables.

Dans sa lettre n°368-23/MINAE/Mi en date du 27 septembre 2023, le Ministère a soulevé que : « (...) Plusieurs projets/Programme du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage œuvrent dans la protection et la préservation des bassins versants en collaboration avec le Ministère en charge de l'Environnement à savoir le projet PLAE, PADAP. En plus de ces actions, nous impliquons toujours, les autorités locales et tous les acteurs dans la constatation des problèmes et la conception des solutions pour l'aménagement et la préservation de ces bassins versants ».

Ainsi, la Cour des Comptes recommande d'élargir les stratégies d'actions de protection de l'environnement et des bassins versants en collaboration avec le Ministère en charge de l'environnement dans tous les bassins versants dans une période de moyen terme.

c. Non mise en place de l'organisme de gestion

L'article 10 alinéa 2 du décret n° 2017-850 du 26 septembre 2017 portant application de la loi n°2014-042 du 09 janvier 2015 précise que « L'organisme de gestion peut être une Entreprise privée ou un organisme public. Sa mise en place est formalisée par arrêté régional. Il peut prendre l'une des formes de sociétés commerciales prévues par la législation en vigueur ». Or, il a été relevé qu'aucun texte réglementaire n'a été pris pour sa mise en place. En d'autres termes, son statut, son organisation et son fonctionnement n'ont pas encore fait l'objet d'un quelconque cadre juridique.

L'organisme de gestion a été prévu pour effectuer la remise en état, l'entretien, la préservation et la police des RHA. Ledit organisme n'étant pas mis en place, les réparations des digues effectuées par les Associations des Usagers de l'Eau (AUE) ne respectent pas les normes, comme l'illustre le cas suivant.

Figure 6- Une centaine d'hectares de rizières ensevelies sous le sable après la rupture de protection d'Ambohitanilava, périmètre Anony



Source : Cour des comptes

Dans sa lettre n°368-23/MINAE/Mi en date du 27 septembre 2023, le Ministère a mentionné que : « la mise en place de l'organisme de gestion fait partie de cette étude [de mise en place



et d'opérationnalisation des FRERHA régionaux dans les régions de Boeny et Alaotra Mangoro financée respectivement par les Projet PADAP et RIZ PLUS] ».

Dans sa lettre n°368-23/MINAE/Mi en date du 27 septembre 2023, le Ministère a mentionné que : «la mise en place de l'organisme de gestion fait partie de cette étude [de mise en place et d'opérationnalisation des FRERHA régionaux dans les régions de Boeny et Alaotra Mangoro financée respectivement par les Projet PADAP et RIZ PLUS] ».

La Cour recommande au Ministère en charge de l'Agriculture de prioriser la mise en place de l'organisme de gestion au même titre que le FRERHA dans une période de moyen terme.

d. *Défaut de désignation des agents verbalisateurs*

L'article 26 de la loi n° 2014-042 sus évoquée précise que :« Sont habilités à verbaliser les infractions prévues à l'article 24 ci-dessus : 1) les agents responsables du Ministère chargé de l'Agriculturedésignésconformémentauxdispositionsdel'article19del'ordonnance n° 76-019 du 24 mai 1976 et ses textes modificatifs ; 2) les officiers de police judiciaire ».

Or, il a été constaté que le MINAE ne dispose pas d'Agent verbalisateur. La police des réseaux hydroagricoles est laissée aux seules AUE sans encadrement ni technique ni juridique. La cause de cette situation est l'insuffisance de ressources financières, et, partant, les ressources humaines du MINAE. Les conséquences d'une telle situation peuvent être nombreuses : détérioration des infrastructures à cause du manque de surveillance ; absence de garantie de sauvegarde des infrastructures non transférables ; risque d'alourdissement des coûts éventuels de leur remise en état au fil du temps....

Les images suivantes mettent en relief l'importance du rôle des agents verbalisateurs et leurs auxiliaires au niveau des RHA. Ainsi, des pêcheurs ont été observés sur les bords du barrage de retenue d'eau d'Ampijoroanala sans être inquiétés ou verbalisés ; des gens ont été surpris en train de faire leur lessive dans un canal d'amenée du réseau hydroagricole du secteur 5 de la Commune rurale de Tsararano Marovoay.

Figure 7-Pêcheurs sur les rives du barrage d'Ampijoroanala et lessive dans un canal d'amenée à Tsararano



Source : Cour des Comptes

Le MINAE a précisé dans sa lettre n°368-23/MINAE/Mi en date du 27 septembre 2023 que : « C'est une suite logique de la mise en place du FRERHA et le renflouement en personnel de l'équipe régionale notamment les chefs des réseaux au niveau des périmètres partenaires ».

Les agents verbalisateurs sont indispensables pour constater les infractions au niveau des RHA. Par conséquent, leur désignation ne devrait pas dépendre de la mise en place du FRERHA.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Agriculture de désigner des agents verbalisateurs dans une période de moyen terme.

e. Ressources humaines et matérielles insuffisantes des DRAE

Afin de pouvoir remplir correctement leurs missions, les DRAE doivent être dotées de ressources humaines et matérielles qui leur sont nécessaires.

Toutefois, il a été observé qu'en ce qui concerne le génie rural au niveau des grands périmètres rizicoles, les DRAE accusent des insuffisances en ressources humaines et en matériels.

Le Ministère a mentionné dans sa lettre n°368-23/MINAE/Mi en date du 27 septembre 2023 que : « -Le Ministère prévoit de recruter des agents de proximités tels que les chefs de réseaux, les agents vulgarisateurs et des techniciens en Génie Rural pour étoffer l'équipe des Directions Régionales de l'Agriculture et de l'Élevage (DRAE) afin d'assurer la gestion et l'entretien des périmètres partenaires, mais ceci dépend de la disponibilité des postes budgétaires octroyés (...) ».

La Cour estime que le MINAE devrait prioriser le recrutement de personnel technique, techniciens en Génie Rural et techniciens conseillers agricoles selon les moyens disponibles.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Agriculture dans une période de moyen terme de :

- recruter des personnels techniques, techniciens en Génie Rural et techniciens conseillers agricoles, pour la couverture de tous les grands périmètres rizicoles des Régions Alaotra Mangoro et Boeny ;*
- doter les DRAE en ressources humaines et matériels roulants adéquats destinés aux travaux d'urgence ;*
- assurer l'utilisation optimale de ses ressources humaines, principalement dans les régions dénommées «greniers à riz».*

1.1.2. Non mise à jour des bases de données des RHA

Un retard dans la mise à jour de la base de données relatives aux états des réseaux hydroagricoles a été constaté notamment dans les régions Alaotra Mangoro et Boeny. En effet, les DRAE essaient de faire des inventaires et de rassembler des données sur les états des RHA et d'en dégager les coûts estimatifs d'entretien ou de réhabilitation. Ce retard est dû au fait que les moyens mis à disposition aux DRAE sont très limités (humains, matériels et financiers), elles n'arrivent pas à couvrir l'ensemble de leur ressort territorial. A chaque période cyclonique, une partie des RHA subit des dommages plus ou moins importants. A cet égard, l'évaluation précise des dégâts ainsi que celle des coûts des réhabilitations tardent à se concrétiser étant donné que les études y afférentes génèrent des charges financières conséquentes.

De ce fait, la programmation des réhabilitations et des entretiens des infrastructures prioritaires est devenue biaisée. Pourtant, la tenue et la mise à jour des bases de données contribuent largement à la réussite de toute action tendant à la remise en état, la gestion, l'entretien, la police et la préservation des réseaux hydroagricoles.

Dans ses réponses suivant lettre n°368-23/MINAE/Mi en date du 27 septembre 2023, le Ministère a avancé que : «... Un inventaire des périmètres irrigués est prévu pour toutes les Régions à Madagascar dans le cadre du recensement général de l'Agriculture. Le manque de personnel et de budget du Ministère de l'Agriculture ne permet pas de réaliser cette activité par ces ressources propres d'où la collaboration avec les Projets/Programmes pour sa mise en œuvre». En outre, le MINAE prévoit dans son plan d'action «d'inventorier, de caractériser les périmètres partenaires et d'élaborer ou d'actualiser le Manuel de Gestion et d'Entretien pour les périmètres partenaires ».

Les activités énumérées par le MINAE sont encore au stade de projet.

La Cour recommande au Ministère en charge de l'Agriculture de procéder à la dotation en moyens humains, matériels et financiers suffisants à chaque DRAE pour une mise à jour de la base de données consolidées relative à l'inventaire et l'état des RHA, ce dans une période de court terme.

Compte tenu de ces différentes constatations, les RHA non transférables ne sont pas pris en charge de manière efficace par l'Etat.

1.2. Défaillance dans la prise en charge des RHA transférables

Selon l'article 2 de la loi n°2014-042 du 09 janvier 2015 précité, une structure d'opération est « ... la structure en charge de la gestion, de l'entretien, de la préservation et de la police des ouvrages transférables d'un réseau hydroagricole appelée Associations d'Usagers de l'Eau (AUE) ... ».

Dans cette partie, il s'agit d'analyser la situation de recouvrement des redevances ; le fonctionnement de la distribution de l'eau, la gestion au sein des structures d'opération (SO) ainsi que l'effectivité de la convention collective.

1.2.1. Faible taux de recouvrement des redevances :

Il a été constaté que le taux de recouvrement des redevances est faible dans les deux régions. Les SO insuffisamment sensibilisées, le plan parcellaire non mis à jour, des redevables difficiles à identifier, ainsi qu'une culture de dépendance aux projets, entraînent ce faible taux de recouvrement.

Structures d'opération insuffisamment sensibilisées

Les SO dans les deux régions visitées n'ont pas pu bénéficier de sensibilisation faute de ligne de crédit suffisante par la DRAE. Des sensibilisations ont été effectuées dans la région Alaotra Mangoro au cours de l'année 2022, mais dans le cadre des projets PAPRIZ⁵, AMSA⁶ et Conservation International⁷. Les responsables de la DRAE profitent de l'occasion pour sensibiliser les structures d'opération sur la REGEPP des RHA notamment sur l'utilité du paiement des redevances. Il en est de même pour la région Boeny, les campagnes de sensibilisation ont été réalisées dans le cadre du Projet d'Agriculture Durable par une Approche Paysage (PADAP).

Plan parcellaire non mis à jour

Le plan parcellaire enregistre les principales informations sur la superficie des plaines et les propriétaires de chaque secteur. Il facilite l'identification des propriétaires des rizières. Le montant des redevances à payer par les membres de l'AUE n'est pas fiable à cause de la méconnaissance de l'exactitude de la superficie des parcelles détenue par chaque exploitant. Si le plan parcellaire est mis à jour, l'assiette des redevances n'est plus basée uniquement sur les déclarations du propriétaire mais sur les informations du plan parcellaire.

Redevables difficilement identifiables

Des changements s'opèrent à chaque campagne au niveau des exploitants des terrains rizicoles. Le terrain pourrait être exploité soit par le propriétaire soit mis en métayage ou en location.

Non implication des SO dans l'entretien des RHA

L'existence de différents projets et programmes qui avaient participé à l'entretien et à la réhabilitation des infrastructures avait développé une culture de dépendance chez les SO.

⁵ PAPRIZ est un projet sous tutelle du ministère de l'agriculture et de l'élevage, soutenu par le gouvernement japonais et qui se focalise sur l'accès des riziculteurs aux semences certifiées, la vulgarisation des techniques PAPRIZ et l'amélioration de l'accès aux matériels agricoles

⁶ AMSA Ambatovy Minerals S.A: Société qui exploite la Mine et le Pipeline d'Ambatovy.

⁷ Conservation international (CI) est une organisation à but non lucratif qui cherche à protéger les points chauds de la biodiversité, espaces sauvages à forte biodiversité ainsi que les régions maritimes importantes.



Les SO ne se sentent plus responsables de l'entretien des RHA et pensent que les ouvrages ne nécessitent plus d'entretien de sorte que le taux de recouvrement des cotisations baisse.

Dans sa lettre n°368-23/MINAE/Mi en date du 27 septembre 2023, le Ministère a répondu que : « *Au sein du Ministère, nous avons également constaté ce faible taux de recouvrement des frais d'entretien. D'une part, l'une des fonctions des DRAE est d'assurer la formation et l'encadrement des AUEs sur la gestion des infrastructures hydroagricoles et elles s'organisent dans la collecte des frais d'entretien sous contrôle des DRAE. Malheureusement, le budget pour réaliser ces missions ne cesse de diminuer ;*

-D'autre part, les Projets/Programmes ont été élaborés à ce que l'aménagement et/ou la réhabilitation des périmètres irrigués soient accompagnés toujours d'un renforcement de capacité des bénéficiaires (usagers de l'eau) sur la gestion et l'entretien des ouvrages et la gestion durable de l'eau ». Par ailleurs, le plan d'action du MINAE prévoit « d'appuyer et d'accompagner les AUE/ Fédérations dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs PTBA par la DRAE. »

Malgré la situation budgétaire du Ministère, la Cour estime qu'il devrait effectuer ces activités tout en optimisant les ressources disponibles. En outre, le MINAE a avancé que « *l'élaboration ou la mise à jour des plans parcellaires pour tous les périmètres irrigués (avec ou sans ouvrages transférables) est l'un des résolutions de l'atelier susmentionné et il n'y aurait pas de souci si la résolution qui consiste à doter d'une ressource financière suffisante en occurrence le 10%⁸ de l'Etat serait honoré. Pour les Régions qui ont des projets d'aménagement hydroagricoles, le recensement parcellaire est généralement inclus dans les termes de références des études ».*

Le plan d'actions du MINAE prévoit également « *de mettre à jour les données/réactualisation des recensements parcellaires effectués plus de 5 ans et d'élaborer le recensement parcellaire ».*

Ces activités sont encore au stade de projet.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Agriculture de :
- sensibiliser les membres des structures d'opération (SO) sur l'importance des redevances et sur leurs responsabilités dans la prise en charge des RHA ;
-prendre les dispositions nécessaires pour la mise à jour des plans parcellaires et le recensement des redevables.

1.2.2. Non maîtrise de la gestion de l'eau

Dans les deux régions visitées par l'équipe d'audit, le débit des cours d'eau n'arrive suffisamment pas à alimenter les réseaux hydroagricoles. Cette situation rend difficile la distribution de l'eau dans les différents périmètres. Le manque d'encadrement des SO en matière de détermination des dates d'ouverture et de fermeture des vannes, de fixation du débit minimal pour maintenir l'état des canaux et du débit maximal pouvant être supporté par les réseaux, est à l'origine de cette non-maîtrise de la distribution de l'eau.

⁸Déclaration de Malabo (2014)

 Insuffisance d'encadrement et d'appui technique :

L'encadrement n'a pas pu être réalisé de manière satisfaisante à cause de l'insuffisance ou de l'inexistence de moyens financiers. Les DRAE ne disposent plus de ligne budgétaire relative à l'animation et encadrement « c/2312 » depuis 2019 comme le montre les extraits des BCSE des DRAE d'Alaotra Mangoro et de Boeny ci-dessous.

Tableau 2- Crédits définitifs de la DRAE Alaotra Mangoro et de la DRAE Boeny pour les comptes c/2312 et C/6241, de 2018 à 2021

(En Ariary)

Rubrique	2018	2019	2020	2021
Crédit définitif de la région Alaotra Mangoro				
C/2312 « Animation et encadrement »	12 870 000	-	-	-
C/6241 « Mission intérieure »	23 100 000	40 500 000	19 616 000	1 758 000
Crédit définitif de la région Boeny				
C/2312 « Animation et encadrement »	-	-	-	-
C/6241 « Mission intérieure »	49 000 000	-	23 985 000	16 306 000

Source : BCSE, 2018 à 2021

L'une des causes de l'insuffisance d'encadrement et d'appui technique est le manque de Technicien Conseiller Agricole (TCA) qui a comme rôle la gestion des problèmes des usagers de l'eau, d'en trouver des solutions avant de les transférer à la DRAE.

Pour la plaine de Marovoay, un seul TCA s'occupe des 22 300 ha de surface irriguée. Concernant la Région Alaotra Mangoro, dix (10) TCA se chargent des 90 000 ha, soit 1 seul TCA pour 9 000 ha. Pourtant, la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture) préconise 1 CA⁹/80-100 ha en situation de périmètre irrigué.

Dans ses réponses suivant lettre n°368-23/MINAE/Mi en date du 27 septembre 2023, le Ministère a évoqué que : « *L'augmentation du personnel des DRAE (TCA, chargés d'affaires juridiques et contentieuses) dépend des postes budgétaires disponibles et pourrait être pallié par la reconversion des personnels d'appui en techniciens agricoles comme expliquer dans l'objectif spécifique n°1* ».

La reconversion des personnels d'appui en techniciens agricoles énoncée par le Ministère n'est pas encore effective.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Agriculture d'augmenter l'effectif des TCA qui doivent assurer l'encadrement et l'appui technique des responsables des REGEPP au niveau des SO et doter les DRAE des ressources financières suffisantes.

⁹ Conseiller Agricole



1.2.3. Mauvaise gestion administrative et financière au sein des SO

Des anomalies ont été constatées par l'équipe d'audit lors de la vérification sur place effectuées auprès des SO notamment : livre comptable non paraphé et non côté, absence de travaux d'entretien et faible taux de recouvrement, absence de passation entre l'ancien et le nouveau membre de bureau ; non reprise de solde de caisse ...

Ces anomalies au sein de la gestion des SO au niveau des deux régions sont dues à l'insuffisance de formation en matière de gestion et de contrôle des comptes au sein des SO. La DRAE n'a pas de moyens suffisants pour assurer la formation et pour couvrir le contrôle des comptes de toutes les structures d'opération. La direction ne prévoit pas dans son PTA des missions de contrôle systématique.

Le MINAE a expliqué que : *« La sensibilisation, la formation des usagers et les membres des SO en matière de gestion de la vie associative et contrôle systématique des comptes des AUE font partie de l'appui et l'activité régaliennne de l'Etat, le manque récurrent de ressources financières ne permet pas de réaliser les objectifs prévus. L'idéal est si la résolution d'allouer une ressource budgétaire suffisante au MINAE devient une réalité ce qui mérite un débat ouvert au niveau des instances supérieures compétentes ».*

De plus, dans son plan d'action, le MINAE prévoit *« d'appuyer et d'accompagner les AUE/ Fédérations dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs PTBA par la DRAE ».*

La Cour recommande au Ministère en charge de l'Agriculture de doter de moyens financiers suffisants la DRAE afin de leur permettre de former les membres des SO en matière de gestion associative et de contrôler de manière systématique les comptes des SO.

1.2.4. Absence de « Dina » homologué

Selon l'article 2 de la loi n°2014-042 du 09 janvier 2015 précité, le Dina est une convention collective réglementant la gestion, l'entretien, la préservation et la police des réseaux hydroagricoles. La violation de ces règles entraîne l'application du « vonodina » qui consiste en des réparations pécuniaires ou autres natures telles que prévues dans ledit Dina. La non-effectivité de la convention collective est due au problème de collecte de signatures, au manque d'encadrement par la DRAE et à la crainte de représailles. L'inexistence de Dina homologué et la non-application du Dina engendrent une situation d'impunité. Les infrastructures endommagées qui ne sont pas réparées augmentent les charges d'entretien des RHA.

Dans sa lettre, le MINAE a mentionné que : *« (...) Le Ministère tient compte de la recommandation de revoir et considérer la présence des agents chargés des affaires juridiques dans la démarche. En outre, des sensibilisations et vulgarisation de la Loi 2014-042 régissant la REGEPP et le FRERHA continuent avec la participation de l'équipe de la DGR, DAJC et des DRAE concernées pour les usagers et les CTDs. Les régions Alaotra Mangoro, Atsimo Andrefana et Menabe ont déjà bénéficié de ces sensibilisations ».* En outre, le MINAE a avancé que *« En collaboration avec la Direction des Affaires Juridiques et Contentieuses (DAJC) du Ministère et suivant les suggestions émises lors de la consultation des parties prenantes, l'appui dans l'intégration des Dina des AUE/ FAUE dans le Dinam-*

paritra a été adopté afin d'accélérer le processus d'homologation auprès de leurs juridictions respectives ».

Malgré les mesures prises d'intégrer le Dina dans le Dinam-paritra pour accélérer le processus d'homologation, le MINAE devrait prendre les dispositions nécessaires pour leur effectivité.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Agriculture de prendre des mesures nécessaires pour procéder à l'homologation des Dina et de les rendre effectifs.

En conclusion, les RHA transférables ne sont pas pris en charge de manière efficace.

1.3. Défaillance des CTD dans la sauvegarde des RHA et dans la préservation environnementale

L'intervention des régions et des communes dans la Remise en Etat, la Gestion, l'Entretien, la Préservation et la Police des réseaux hydroagricoles (REGEP) et dans l'application de la convention collective est traitée afin d'apprécier l'efficacité des CTD dans la sauvegarde des RHA et dans la préservation environnementale.

1.3.1 Intervention limitée des Régions dans la sauvegarde des RHA

Pour le cas des régions Boeny et Alaotra Mangoro, elles appuient les structures d'opération lors des travaux de curage des canaux à la suite de la demande de ces dernières, moyennant prise en charge des carburants par ces structures, avec leur pelle mécanique pneumatique. Ces interventions des régions ne se font pas de manière régulière mais ponctuelle c'est-à-dire en cas d'urgence et de nécessité.

En effet, les moyens matériels et financiers des régions ne leur permettent pas d'effectuer tous les travaux de curage des drains et canaux. Elles n'ont pas les moyens nécessaires pour appuyer chaque structure de gestion et la capacité d'intervention de pelle mécanique pneumatique est plutôt limitée par rapport à une pelle mécanique à chenilles. En effet, la pelle mécanique à chenilles a une meilleure accessibilité au niveau des canaux et drains et une stabilité renforcée par rapport à la pelle mécanique pneumatique.

Figure 8. Curage du canal d'Ankazomborona par une pelle mécanique pneumatique



Source : Région Boeny

Pour y remédier, la Cour recommande, dans une période de moyen terme, au Ministère chargé de la décentralisation de prendre les mesures nécessaires pour appuyer les régions dans leur mission de sauvegarde des RHA entre autres l'obtention des moyens adéquats et des subventions dans les meilleurs délais.

1.3.2 Rare intervention des communes dans la sauvegarde des RHA

Dans la région Boeny, parmi les communes visitées, seule la commune de Tsararano a contribué aux travaux de réhabilitation lors d'une rupture de canaux.

Concernant la région Alaotra Mangoro, il y a une coopération entre la commune Ambohitrarivo et une fédération pour l'entretien des routes menant vers le barrage.

Certaines communes appuient les structures d'opération selon leur moyen pour la réhabilitation des réseaux. Cette rare intervention des communes est due au fait qu'elles ne disposent pas de moyens financiers pour effectuer des tâches d'appui aux structures d'opération ou elles ignorent leur responsabilité en matière de sauvegarde des réseaux hydroagricoles.

Cette absence d'entretien des RHA affecte le système d'irrigation des rizières

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de la décentralisation de prendre les mesures nécessaires pour appuyer les communes dans leurs missions de sauvegarde des RHA notamment la dotation des moyens financiers, la formation et la sensibilisation sur leurs rôles, dans le moyen terme.

1.3.3 Faible intervention des communes dans la sauvegarde des bassins versants

Concernant la sauvegarde des bassins versants, la majorité des CTD n'ont pas accompli leur rôle. Sur une dizaine de communes visitées dans la région Alaotra Mangoro, seules les communes d'Ambohitrarivo et d'Ambohijanahary et d'Ilafy ont réalisé des campagnes de reboisement. Pour le cas de Boeny, aucune intervention des communes en matière de sauvegarde des bassins versants n'a été effectuée.

En effet, les dirigeants au niveau des communes ne connaissent pas leur responsabilité pour la protection des réseaux et des bassins versants.

Cette absence d'intervention des communes contribue aux problèmes de dégradation et d'ensablement des barrages dus à la détérioration des bassins versants et environnants, l'érosion du sol au niveau des bassins versants, la diminution de la capacité des réseaux hydroagricoles et de ce fait le problème d'eau pour les paysans.

La Cour recommande au Ministère en charge de la Décentralisation, dans le moyen terme de sensibiliser les CTD sur leurs rôles concernant le contrôle des conditions de préservations environnementales des bassins versants.

En définitive, les CTD sont défaillantes dans la sauvegarde des RHA et dans la préservation environnementale.

II. AUDIT DE PERFORMANCE DU SYSTEME D'IDENTIFICATION ET DE TRACABILITE DES BOVINS A MADAGASCAR, Gestion 2019-2022

2.1. Contexte et justification

L'élevage bovin dispose encore d'un fort intérêt socio-économique dans de nombreuses localités à Madagascar.

Le cheptel national, estimé à près de 9 millions de têtes de zébus, est pourtant sujet à de nombreux problèmes qui menacent son extinction, notamment par l'insécurité grandissante et la persistance des vols des bœufs, la hausse de la consommation de viande bovine due à la pression démographique alors que la croissance annuelle moyenne du cheptel n'est que de l'ordre de 0,8%

Des efforts sont constatés dans la lutte contre le vol des bovidés lequel connaît un taux de retour des bovidés de 56% à 62% pour les années 2019 à 2021.

Le Gouvernement a également pris conscience en 2019 que le cheptel national est menacé d'extinction suite à la recrudescence de vol de bœufs et l'expansion des abattoirs clandestins exportant directement la viande. Ainsi, une des mesures prises a été l'interdiction de toute exportation de zébus, sur pied ou viande, suivant le décret n°2019-046 du 31 janvier 2019 portant interdiction de toute exportation de zébus.

Quant à la commercialisation des bovins, l'absence d'infrastructures appropriées d'abattoir et de traçabilité sanitaire fiables répondant aux normes de l'Office International des Epizooties (OIE) ne permet pas l'accès aux marchés régionaux et internationaux.

En effet, tant que l'identification et la traçabilité sanitaire des bovins ne sauraient être satisfaites, la filière bovine se heurterait continuellement à l'embargo.

Conscient de la situation actuelle frappant le secteur élevage, le Gouvernement, à travers le projet « Livestock Identification Traceability System », lancé et expérimenté en avril 2021 dans quatre (04) Régions de l'Île, à savoir Androy, Anosy, Ihorombe et Atsimo-Andrefana, a engagé la réforme du système d'identification et de traçabilité du bétail.

Ce projet a été entériné par l'arrêté interministériel n°6476/2022 du 16 mars 2022 relatif à l'expérimentation du système d'identification et d'enregistrement électronique des bovins dans les Régions ci-dessus, en exécution de la décision prise en conseil des ministres lors de sa réunion du 31 mars 2021 suivant la Note de Conseil du 14 mars 2021.

L'objectif visé est d'identifier et d'enregistrer 100 000 têtes de zébus dans ces localités à travers l'utilisation de deux supports d'identification et de traçabilité, à savoir les boucles d'oreilles infalsifiables et les bolus ruminiaux.

Dans cet esprit de conservation du patrimoine national et d'assainissement de la filière, un regard porté sur le système d'identification et de traçabilité des bovins, en vigueur et sur le système expérimental, s'avère inéluctable. Cette vérification s'appliquera sur la performance enregistrée en termes d'identification et de traçabilité des bovidés pour une période couvrant les années 2019 à 2022, période pendant laquelle le Gouvernement a déployé les mesures destinées à assainir la filière bovine, lesquelles passent inévitablement par un système d'identification et de traçabilité efficace et fiable.

2.2. Système d'identification des bovins en vigueur

2.2.1. Inadéquation du cahier de recensement fourni par l'Imprimerie Nationale au besoin de recensement des éleveurs

Bien que désireux de présenter au recensement leur cheptel, les éleveurs déplorent que le bokinomby fourni par l'imprimerie nationale n'est pas adapté au besoin de recensement, que ce soit en qualité ou en quantité.

Au maximum, le bokinomby ne peut enregistrer que quatre-vingts (80) bovins, alors que le cheptel d'un éleveur dans certaines régions comme Androy peut s'étendre en moyenne de cent (100) à deux cents (200) têtes, et même plus.

La qualité des bokinomby est également pointée du doigt par les éleveurs en raison de leur caractère fragile rendant difficile leur conservation.

Face à cela, l'utilisation de cahier simple Grand Format en tant que bokinomby est largement répandue et acceptée dans les communes visitées, une pratique qui présente tous les avantages possibles d'un bon document de recensement et de conservation appropriée.

En effet, un simple cahier peut être acquis à moindre coût dans les épiceries du quartier. Il est doté d'une texture plus rigide et peut contenir la totalité du cheptel de l'éleveur. Enfin il peut s'utiliser pendant plusieurs années sans besoin de le changer à chaque fin de période de recensement tant que des feuillets restent encore disponibles.

Certaines collectivités, comme la commune urbaine d'Ambalavao dans la Région Haute Matsiatra, se sont montrées inventives en créant des formants de bokinomby répondant aux besoins des éleveurs. Ces documents contiennent les mêmes informations que celles prévues par l'Imprimerie Nationale.

Face à la réalité du terrain, les dispositions réglementaires obligeant d'utiliser le document officiel de recensement reste inopérantes. C'est le cas de l'article 9 du décret n°2017-023 du 10 janvier 2017 relatif au recensement, à l'identification, à la circulation et à la commercialisation des bovins indiquant qu'« aucun document autre que celui fourni par l'Imprimerie Nationale ne devra faire office de bokinomby ». Mais aussi les dispositions de l'article 10 de l'arrêté interministériel n°17916/2020 du 28 août 2020 fixant les modalités d'application du décret n°2017-023 du 10 janvier 2017 relatif au recensement, à l'identification, à la circulation et à la commercialisation des bovins prévoyant que « la commune, en collaboration avec le chef d'arrondissement administratif et le représentant de l'Etat territorialement compétent, doit prendre toutes les mesures nécessaires en vue de l'utilisation effective du bokinomby fourni par l'Imprimerie Nationale dans sa localité. »

La Cour recommande au Ministère en charge de l'Intérieur d'adapter le bokinomby au besoin de recensement des éleveurs.

2.2.2. Profusion de coûts prélevés aux éleveurs

Plusieurs coûts sont prélevés aux éleveurs à chaque stade de la gestion de la vie du bovin en commençant par le recensement, passant par l'identification jusqu'à la commercialisation du bovidé avant que l'animal ne soit destiné à l'abattoir pour la consommation.

Selon les cas, ces prélèvements sont entérinés ou non par des actes administratifs, pris au niveau des collectivités, et payés par les éleveurs sans quittance réglementaire.



a. Des prélèvements non prévus par des dispositions réglementaires mais entérinés par des actes administratifs pris au niveau des collectivités

Pour les collectivités du ressort de la Région Sofia et la Commune urbaine de Tsiroanomandidy, ces coûts n'étaient pas initialement prévus par la réglementation régissant la gestion administrative des bovidés, en l'occurrence l'arrêté n°17916/2020 du 28 août 2020 fixant les modalités d'application du décret n°2017-023 du 10 janvier 2017 relatif au recensement, à l'identification, à la circulation et à la commercialisation des bovins. Ils ne sont pas non plus prévus, ni par la législation régissant les collectivités territoriales décentralisées. Ils ont été créés de fait et entérinés par des arrêtés intercommunaux et délibérations. Les coûts sont payés sans aucune quittance réglementaire.

Le tableau suivant montre les coûts et les montants perçus par chaque acteur ainsi que les motifs de leur perception :

Tableau 3.-Coûts et montant par collectivité et motifs de perception

(En Ariary)

Coûts non réglementaires	Montant par collectivité	Motifs de perception et observations y afférentes
PHASE RECENSEMENT		
Frais d'enregistrement et d'usage de bokinomby,	11 000 Ar pour Région SOFIA	La structure en charge du recensement annuel est la commission de recensement présidée par le chef de fokontany. L'exécution de cette tâche lui permet d'avoir Ar 5000,00. La gendarmerie et les délégués d'arrondissement sont signataires et destinataires des exemplaires de bokinomby de chaque éleveur, ces tâches leurs permettent d'avoir respectivement Ar 2 500,00 par bokinomby de l'éleveur. La Commune n'est pas un acteur en charge du recensement étant donné qu'elle n'est pas destinataire de bokinomby mais seulement chargée de l'approvisionnement des imprimés administratif. Elle perçoit tout de même Ar 1 000,00 relatif au recensement.
Coût de recensement de bovidés par tête	500 Ar pour CU Tsiroanomandidy	Un coût d'Ar 500 est prélevé pour chaque bovin présenté au recensement par l'éleveur durant la période prévue à cet effet
Coût de retard de renouvellement de cahier de recensement	1 000 Ar pour CU Tsiroanomandidy	Au-delà de la période de recensement annuel du 01 septembre au 31 décembre, ce coût de retard est appliqué pour les éleveurs ne présentant pas leur cheptel au recensement
PHASE IDENTIFICATION		
Coûts de remplissage de la FIB par les trois acteurs responsables : CAA, VS, Gendarmes	10 000 Ar pour Région SOFIA	Le remplissage des mentions administratives de la FIB est réservé au CAA et lui permettant d'avoir Ar 3 000,00. Le remplissage des mentions sanitaires de la FIB réservé au VS valant certificat de vaccination lui permet d'avoir Ar 5 000,00, hors coût de vaccination qui est déjà supporté préalablement par les éleveurs pendant ou en dehors de la campagne de vaccination. Confronté avec le registre des éleveurs et le nombre de bovidés vaccinés en leur possession, une mention de « certificat de vaccination » est apposée par le VS dans le bokinomby de l'éleveur ayant procédé à la vaccination d'un ou plusieurs de ces bovins, et pourtant le remplissage de la FIB valant certificat de vaccination nécessite encore un paiement supplémentaire. L'approbation du contrôle par la mention « vu et contrôlé » effectuée par



		les agents de la gendarmerie sur la FIB leur permet de bénéficier d'Ar 2 000,00.
Coûts de cotage et paraphage du carnet de FIB par le District	1 000 Ar pour Région SOFIA	Le carnet de FIB doit être coté et paraphé par le représentant de l'Etat territorialement compétent selon la réglementation, cette tâche permet au responsable au niveau du District de bénéficier d'un droit à 1 000,00 Ar.
PHASE COMMERCIALISATION		
Coût de contrôle avant l'entrée des bovidés dans les marchés à bestiaux par les acteurs responsables	1 000 Ar pour Région SOFIA 3 000 Ar pour CU Tsiroanomandidy	Les acteurs responsables de contrôle physique des bovidés et leurs papiers d'identification avant leur entrée dans les marchés à bestiaux sont les agents de la gendarmerie et les contrôleurs des marchés à bestiaux pour les marchés qui en sont dotés. Parfois, les agents de police sont également associés à ce contrôle avant entrée dans le marché à bestiaux. Pour les marchés à bestiaux du district d'Antsohihy et d'Analalava qui ne sont pas dotés de contrôleurs de marchés, les forces de l'ordre perçoivent Ar 1 000,00 par bovidé contrôlé. Pour le marché à bestiaux de la CU Tsiroanomandidy, les agents de la gendarmerie, agents de police et les contrôleurs des marchés à bestiaux perçoivent un montant d'Ar 3 000,00 par bovidé contrôlé, appelé « <i>droit de vérification</i> ». Chaque gendarme ou agent de police vérificateur obtient la somme après émargement sur un cahier ¹⁰ détenu par un responsable de la Commune sans qu'il n'y ait possibilité de retracer le nombre de bovidés réellement contrôlés par ces agents de contrôle. Les contrôleurs de marché ne procèdent à aucun émargement.
Coût d'enregistrement d'acte de vente	3 000 Ar pour Région SOFIA	Le remplissage de l'acte de vente est effectué par le chef d'arrondissement administratif (CAA) et cette tâche lui permet de bénéficier d'Ar 3 000,00 à cet effet.
PHASE CIRCULATION		
Coût d'autorisation de sortie émanant du District	10 000 Ar pour Région SOFIA	Bien que non prévue par la réglementation, une autorisation de sortie est délivrée par le District de provenance des bovins en circulation sur la base du passeport. L'octroi de ce document pour les éleveurs est sujet à un coût d'Ar 10 000 au profit du responsable du district.

Sources : Actes pris au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées¹¹

Un éleveur de la Région SOFIA aura à déboursier, sans quittance réglementaire, une somme jusqu'à 36 000 ariary contre 4 500 ariary pour un éleveur du ressort de la commune urbaine de Tsiroanomandidy.

Ces coûts, quoique hors réglementation, ont été soumis au contrôle de légalité et ne sont pas perçus au profit de la commune. Ils sont répartis à titre d'indemnités aux acteurs responsables à chaque phase de la gestion administrative des bovins et qui relèvent respectivement du Ministère en charge de l'Intérieur, du Ministère en charge de la Décentralisation, du Ministère en charge de l'Élevage et du Ministère en charge de la Gendarmerie Nationale.

¹⁰ Cahier avec émargement gendarme et police CUT

¹¹ Arrêtés intercommunaux Région SOFIA (Arrêté intercommunal n°01/2020 du 18/09/2020 fixant les frais relatifs à la délivrance des documents pour la gestion administrative et sanitaire des bovins du district d'Analalava ; Arrêté intercommunal n°01/2021 du 04/10/2021 abrogeant et complétant certaines dispositions de l'arrêté intercommunal n°01/2020 du 01/10/2020 fixant les frais relatifs à la délivrance des documents pour la gestion administrative et sanitaire des bovins du district d'Antsohihy) ; Délibérations CU Tsiroanomandidy (Délibérations n°14/CUT/CM/2016 ; n°10-CUT/CM/2020 du 11/02/2020 ; n°37-CUT/CM/2021 de la Commune urbaine de Tsiroanomandidy)



b. Des prélèvements non prévus par des dispositions réglementaires et non entérinés par des actes administratifs pris au niveau des collectivités

Pour d'autres collectivités, notamment les communes de la Région Ihorombe, des coûts hors réglementation sont également perçus sans être entérinés ni par des arrêtés communaux ni par des délibérations. Ils sont perçus par les acteurs chargés de la gestion administrative des bovidés, sans aucune quittance réglementaire.

D'après les doléances obtenues auprès d'une association d'éleveurs basée à Ihosy et ayant fait l'objet d'entretiens lors des vérifications, ces différents coûts et leurs montants sont relatifs aux perceptions effectuées par les chefs d'arrondissement administratif, les agents de gendarmerie et les agents de police, comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

Tableau 4. Perceptions effectuées suivant la phase du processus de gestion administrative des bovins

Acteurs	Phases de la gestion administrative des bovidés	Montant
Chefs d'arrondissement administratif	Lors de la signature pour approbation des cahiers de recensement dont ils sont destinataires à chaque période de recensement annuel	Aléatoire
	Lors de la délivrance de FIB durant les transactions	15 000 Ar / FIB
Agents de la gendarmerie	Lors de la collecte par l'éleveur de l'exemplaire de bokinomby détenu par la brigade ou poste avancé de la gendarmerie avant la période de recensement annuel pour la mise à jour	5 000 Ar / cahier de recensement
	Lors du contrôle au passage par bovidé à chaque point de contrôle de la gendarmerie lors de la circulation des bovidés	2 000 Ar / par point de contrôle
	Lors du contrôle des numéros de série de FIB dans les marchés à bestiaux et apposition d'une « paraphe » sur la FIB	1 000 Ar/FIB
Agents de police	Lors du contrôle des numéros de série de FIB dans les marchés à bestiaux et apposition d'une « paraphe » sur la FIB	1 000 Ar/FIB

Sources : Doléances de l'association d'éleveurs F3M « Fikambanan'ny Mpiompy Ny Mpivarotra omby sy ny Mpihirakely » basée à Ihosy dans la Région Ihorombe, et ses pièces annexes, du 10 mars 2020.

Ces doléances, mettant en exergue la contestation des éleveurs face aux abus des acteurs responsables, ont été adressées entre autres au Préfet de la Région Ihosy, au Ministère en charge de l'Élevage et au Ministère en charge de la Gendarmerie Nationale.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Intérieur, au Ministère en charge de la Décentralisation, au Ministère en charge de l'Élevage et au Ministère en charge de la Gendarmerie Nationale d'appliquer de manière effective les coûts de recensement, d'identification, de circulation et de commercialisation, conformément à ceux uniquement prévus par la réglementation régissant la gestion administrative des bovins.



2.2.3. Absence de consensus dans la fixation des tarifs des prestations vétérinaires

La fixation des tarifs des prestations vétérinaires n'est pas effective. En principe, elle est composée notamment du prix de vaccination, du prix de boucle d'oreille gauche et de pose-boucle. Elle émane d'une commission tripartite composée des représentants des autorités administratives, des représentants des éleveurs et des vétérinaires sanitaires, conformément à l'article 8 de l'arrêté n°24527/2011 du 16 août 2011 relative aux activités sanitaires déléguées aux vétérinaires sanitaires et fixant les conditions d'attribution et d'exercice du mandat sanitaire.

a. Sur le prix de vaccination

La recherche d'un prix consensuel de vaccination reste difficile car les intérêts des éleveurs et des Vétérinaires Sanitaires divergent.

Face à la hausse des prix de dose de vaccin auprès de l'IMVAVET¹², le seul fournisseur habilité à vendre des vaccins aux vétérinaires sanitaires, ces derniers sont contraints de répercuter la nouvelle tarification sur leurs prix de prestations.

Faute d'une commission de mise à jour des prix, plusieurs pratiques s'observent. Dans les régions Anosy, Androy et Boeny, les vétérinaires adressent une demande¹³ de validation officielle de prix de vaccin au niveau du Préfet. Certains effectuent une déclaration¹⁴ d'information de la hausse des prix de vaccins à tous les acteurs concernés par la vaccination avant l'approbation par le Représentant de l'Etat. D'autres établissent simplement un compte-rendu¹⁵ de l'application des nouveaux tarifs.

Le prix de vaccination pratiqué globalement par les vétérinaires est de 1 000 ariary pour une injection, soit un coût total de 2 000 ariary par bovin pour deux doses d'injections dont l'une à titre de rappel un mois après la première.

b. Sur le prix de la boucle d'oreille gauche et la pose-boucle

Les prix sont aussi fixés de manière non consensuelle en l'absence d'une commission tripartite.

Ces pratiques se rencontrent dans les Régions Ihorombe, Anosy, Sofia et Bongolava. Les prix sont fixés librement par les Vétérinaires Sanitaires sans aucune concertation avec les éleveurs. Les prix sont mis en vigueur après avoir été entérinés ou non par des actes réglementaires.

Les prix pratiqués au niveau de ces Régions sont présentés dans le tableau ci-dessous :

¹² Délibération n°002/21-IMVAVET portant Adoption de la nouvelle tarification des vaccins vétérinaires applicable au sein de l'Institut Malgache des Vaccins Vétérinaires du 17 décembre 2021 ;

Les prix des vaccins Bichar, Bicharcoli et Besorovax sont actualisés à 200 Ar/dose

¹³ Association des Vétérinaires Sanitaires de la Région Anosy : Objet « Demande de validation officielle de prix de vaccin de bovidé à 1 000 Ar l'injection par les vétérinaires sanitaires de la Région d'Anosy » adressée à Monsieur le Préfet de la Région d'Anosy du 15 février 2022;

¹⁴ N°01-22/MINAE/SG/DRAE/SRE/VS du 08/04/2022 : Antony « Fanambarana fiakarana vidim-bakisinin'omby » ; Vétérinaires Sanitaires de la Région Androy, 1 000 Ar tsindrona voalohany ary 1 000 Ar tsindrona faharoa ;

¹⁵ Vétérinaires Sanitaires de la Région Boeny : Objet : Compte-rendu adressé au Préfet de Mahajanga du 04 juin 2019 ; 1^{ère} injection 1 000 Ar et 2^{ème} injection 1 000 Ar.



Tableau 5-Prix pratiqués des boucles d'oreille gauche et pose-boucle dans les Régions Sofia, Boeny, Ihorombe, Anosy et Bongolava

Prestations vétérinaires	Prix (en Ariary)				
	Sofia	Boeny	Ihorombe	Anosy	Bongolava
Boucle	Non indiqué	3 000	3 500	Non indiqué	4 000
Pose-boucle	Non indiqué	2 000	1 000	Non indiqué	4 000
Total	5 000	5 000	4 500	5 000	8 000

Sources : Compte-rendu des vétérinaires sanitaires de Boeny au Préfet de Mahajanga, Arrêtés intercommunaux districts Antsohihy et Analalava, données collectées auprès des vétérinaires sanitaires

En l'absence de concertation dans la fixation de ces prix de vaccination, de boucle et de bouclage, nécessaire à l'identification des bovins, les éleveurs sont contraints de se soumettre aux tarifications imposées par les vétérinaires sanitaires. Ce genre de pratique suscite le mécontentement des éleveurs et les amènent à déposer des doléances aux autorités concernées.

Dans le district de Betroka, l'application du prix élevé de vaccination, s'élevant à Ariary 2000,00 par bovin, a été contestée par les éleveurs et soutenu par les autorités locales. Cette contestation constitue l'un des motifs de doléances adressées au Ministère de l'Elevage, au Député de Madagascar élu dans le district, au Chef de District et au Responsable de l'Elevage au niveau du district¹⁶.

De même, pour les éleveurs de la Région Ihorombe, des abus de prix cumulés de boucle et de pose-boucle par les vétérinaires sanitaires, s'élevant jusqu'à Ariary 8000,00 ont fait l'objet de doléances adressées aux Ministère de l'Intérieur et au Secrétariat d'Etat à la Gendarmerie Nationale¹⁷.

L'absence de consensus de tarifs de prestations vétérinaires, exacerbée par la réticence des éleveurs à se faire boucler leurs bovins, sous prétexte de violation aux mœurs, constitue une source de frustration des éleveurs, amplifiant le problème d'identification des bovins par les boucles d'oreille gauche.

Soulignons toutefois que la mise en place effective d'une commission ad hoc pour la fixation des tarifs de prestations vétérinaires, en tant que structure inclusive, constitue une garantie à l'adhésion de tous aux décisions prises pour l'année 2022 et suivante.

Cette bonne pratique respectant le principe d'inclusivité est observée dans la région de la Haute Matsiatra. En effet, le prix d'une injection est fixé à Ariary 1 000,00 pour la campagne de vaccination 2022. Ce prix est prévu être révisé à la hausse à Ariary 1 500,00 pour l'année suivante (2023), d'après les tarifs décidés à la suite d'une réunion organisée entre le Chef district, le Maire, la direction régionale de l'élevage, les vétérinaires sanitaires et les représentants des éleveurs.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Elevage de veiller à la mise en place effective et opérationnelle de la commission tripartite chargée de fixer les tarifs de prestations vétérinaires.

¹⁶ Fitarainana « Fangatahana fanesorana ireo Vétérinaire Sanitaire KAMBANA tsy hiasa ato amin'ny District Betroka »

¹⁷ Fitarainana mahakasika fanaraotam-pahefana kolikoly avo lenta malaso ambony latabatra ary fanetreiben'ny firenena ho an'ny Ministry ny Ati-tany sy ny Sekreteram-panjakana miadidy ny Zandarimariam-pirenena, faha 22 marsa 2022



2.2.4. Pratiques de bouclage et de dotation en FIB dans les marchés à bestiaux à l'encontre des dispositions réglementaires

Les pratiques de bouclage des bovins et de dotation en FIB dans les marchés à bestiaux sont devenues courantes dans les communes urbaine d'Antsohihy et rurale de Marovantaza. Elles sont opérées en présence des chefs d'arrondissement administratif (CAA), des vétérinaires sanitaires (VS) et des éléments de la gendarmerie en charge de contrôle.

Ces pratiques sont pourtant en contradiction avec la réglementation régissant la gestion administrative des bovins. L'opération de bouclage rentre même en violation des dispositions des articles 17 et 28 du décret n°2017-023 du 10 janvier 2017 relatif au recensement, à l'identification, à la circulation et à la commercialisation des bovins stipulant respectivement que « *les poses de boucles d'identification sont faites sur le lieu de déclaration du bovin. Le bouclage des bovins au niveau des marchés à bestiaux est interdit* » et que « *seuls les bovins pourvus de Fiches individuelles de Bovins, attestant leur bon état de santé, régulièrement vaccinés, et identifiés par le port de boucles réglementaires, peuvent être présentés aux opérations de transaction dans les marchés à bestiaux* ». En outre, la boucle d'oreille doit être fixée soixante jours après la naissance du bovin conformément à l'article 15 du même décret.

Ce guichet unique dans les marchés à bestiaux a été mis en place par les communes pour permettre la proximité des acteurs de délivrance et de contrôle. Il contribue à améliorer la célérité du processus de délivrance des FIB et boucles d'oreille pour les marchés à forte transaction de bovins. Il évite aux éleveurs de réduire des déplacements multiples pour des formalités d'obtention des supports d'identification des bovins.

En effet, les chefs d'arrondissement administratifs en tant que responsable et signataire des mentions administratives de la Fiche d'identification des bovidés (FIB), et les Vétérinaires Sanitaires en tant que responsable et signataire des mentions sanitaires de la FIB, ne se trouvent pas forcément sur la même localité que les éleveurs. Il en est de même pour les postes avancés de la gendarmerie, non systématiquement implanté dans chaque commune.

Contrairement aux chefs d'arrondissement administratif présents à chaque arrondissement de la commune, les VS peuvent assurer le mandat sanitaire de plusieurs communes.

L'éloignement géographique des VS a fait l'objet de doléances de la part des éleveurs du district de Betroka en raison de leur difficulté à se procurer la FIB.

Face aux problèmes d'éloignement géographique et au manque d'effectif des VS et des postes avancés de la gendarmerie, le guichet unique contribue énormément au fonctionnement normal des marchés à bestiaux tout en réduisant les frais et charges des éleveurs pour obtenir les supports d'identification de leurs bovins.

Toutefois, dans la gestion administrative des bovins, cette pratique demeure non réglementée et ne devrait pas être considérée comme acquise.

Ainsi, la Cour recommande respectivement au Ministère en charge de l'Élevage et au Ministère en charge de la Gendarmerie Nationale de renforcer l'effectif des vétérinaires sanitaires et le nombre de postes avancés de la Gendarmerie auprès des communes



2.3. Système expérimental d'identification et de traçabilité des bovins

2.3.1. Inadéquation des bolus ruminiaux aux caractéristiques physiques des bovins

Les bolus ruminiaux implantés ne sont pas adéquats aux caractéristiques physiques des bovins.

Selon les Vétérinaires Sanitaires et les techniciens des Services Régionaux de l'Élevage, les caractéristiques physiques des bolus ruminiaux, définies dans l'arrêté interministériel n°6476/2022 du 16 mars 2022 en son article 6¹⁸ et repris dans les spécifications techniques¹⁹ des bolus ruminiaux dans le dossier de marché, ne sont pas appropriées au rumen des bovins.

Par ailleurs, le rapport sorti par la FOFIFA²⁰ a effectivement confirmé que les caractéristiques physiques des bolus ne répondent pas à la loi de réponse « poids-volume », et que le diamètre du bolus est relativement élevé et n'est pas compatible aux stades juvéniles, veaux et velles.

Des cas de rejets des bolus ruminiaux ont été enregistrés et confirmés dans plusieurs localités.

Les maires des communes rurales d'Anahidrano et d'Ankerika du district d'Antsohihy ont affirmé que tous les bovins ayant fait l'objet d'implantation en 2020 ont rejeté les bolus.

Dans la commune rurale de Fihaonana du district de Tsiroanomandidy, le chef d'arrondissement administratif a rendu compte par écrit²¹ au Préfet du rejet de six (06) bolus ruminiaux dont trois (03) au niveau du fokontany Miadakofeno et trois (03) au niveau du fokontany Antsahabe Ambohidrangory durant l'année 2020.

Dans son rapport annuel de 2020, la Direction Régionale de l'Agriculture et de l'Élevage de Bongolova a rendu compte également au Ministère en charge de l'Élevage que des puces électroniques sous forme de bolus ont été administrées sur une vingtaine de zébus mais ont tous été rejetés.

Après cet épisode d'expérimentation, le Ministère en charge de l'Élevage a pris deux mesures importantes. La première s'adresse au FOFIFA en 2020 pour améliorer le taux de rétention du bolus. La deuxième a consisté à faire rapatrier au Vice-Ministre chargé de l'Élevage en 2022 les matériels d'administration des bolus ainsi que les bolus ruminiaux restants.

L'adaptation du support d'identification électronique aux caractéristiques physiques des bovins s'avère donc incontournable pour la réussite du système expérimental par les bolus ruminiaux.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'Élevage d'adapter les caractéristiques techniques des bolus ruminiaux aux caractéristiques physiques des bovins.

2.3.2. Faible taux de pose des boucles infalsifiables

La Région Androy, figurant parmi les régions pilotes connaît un faible taux régional de bouclage de l'ordre de 3,92 %, enregistré dans ses 04 districts, tel que montre le tableau ci-dessous :

¹⁸ « Le bolus ruminal est un dispositif d'identification constitué d'un bâtonnet de haute densité en céramique d'une longueur de 67 à 70 millimètres, de 19 à 25 millimètres de diamètre pesant entre 67,5 à 74g (...) »

¹⁹ Marché n°101-18/MINAE/UGPM/Fn/Mar du 20 novembre 2018 d'un montant d'Ar 1 120 140 000,00 portant Fourniture et livraison de puces électroniques pour la DDFB/Spécifications techniques Bolus : Matériel Biocéramique Téflon, Couleur Blanc, Poids 72.5g, Longueur du corps 70 mm, Diamètre 25 mm,

²⁰ Document établi par le biais de son Département de Recherches Zootechniques, Vétérinaires et Piscicoles et soumis au Ministère en charge de l'Élevage

²¹ Tatitra : Chef d'arrondissement administratif ho an'Andriamatoa Préfet Tsiroanomandidy, faha 18 avril 2020 ; Chef d'arrondissement administratif ho an'Andriamatoa Préfet Tsiroanomandidy, faha 20 oktobra 2020 ;



Tableau 6-Taux de pose des boucles infalsifiables de la Région Androy

Districts	Nombre de paires de boucles infalsifiables reçus par les VS	Nombre d'animaux bouclés	Taux de bouclage
Ambovombe Androy	6 825	900	13,18%
Bekily	7 975	45	0,56%
Tsihombe	4 175	0	0%
Beloha	5 125	0	0%
Total Région Androy	24 100	945	3,92%

Sources : Compte-rendu de pose de boucles infalsifiables SRE Androy, données collectées auprès des VS

Les deux districts de Tsihombe et de Beloha n'ont procédé à aucun bouclage depuis le début de l'expérimentation. Le Vétérinaire Sanitaire de Tsihombe a affirmé que les éleveurs manquent encore de volonté à doter en boucles infalsifiables leurs bovins.

Pour le Service Régional de l'Élevage (SRE) Androy, les éleveurs de ces deux districts ne sont pas encore convaincus de l'efficacité de ce nouveau dispositif, et que le comportement des éleveurs constitue un facteur de blocage d'utilisation de ces supports d'identification.

De manière identique aux boucles d'oreille gauche actuellement en vigueur, l'expérimentation par les boucles infalsifiables se heurte à la réticence des éleveurs à se faire boucler leurs bovins.

Le caractère sacré des oreilles des bovins d'élevage, ancré dans les mœurs, et la perception de l'impact que peut avoir les boucles sur la santé oculaire de l'animal, sont autant de raisons de limitation de la pose des boucles infalsifiables.

Par ailleurs, le manque d'implication des autorités locales élues, censées sensibiliser les éleveurs à doter en boucles leurs bovins, constitue un frein au processus d'expérimentation.

En effet, par le biais du Maire de la commune rurale de Mahasoa Est dans le district de Betroka, des doléances pour contestation de la pose de ces boucles ont été émises par les éleveurs à l'endroit du Député de Madagascar élu dans le district, du chef de district, du Commandant de Compagnie de la Gendarmerie Nationale et du Vétérinaire Sanitaire ayant mandat dans cette zone.

Dans le même district, d'autres communes sont ouvertes au changement et ont accepté la pose des boucles infalsifiables. C'est le cas des communes urbaines de Betroka et rurales de Nanirona et d'Analamary.

A titre illustratif, le total des bovins bouclés en 2021 par le Vétérinaire Sanitaire ayant zone de mandat dans ces trois communes est de 267, se répartissant respectivement comme suit : 43 bovins pour Analamary, 147 bovins pour Nanirona et 77 bovins pour Betroka

Le fait est que le succès de l'expérimentation par les boucles infalsifiables doit nécessairement passer par un changement de comportement des éleveurs, un changement qui requiert préalablement l'implication des autorités locales et la sensibilisation des populations de leurs localités respectives.

Conscient de ce problème, le Ministère en charge de l'Élevage a élaboré en 2022 des Termes de Références relatifs au renforcement de capacité des acteurs, à la sensibilisation des autorités locales et de la population sur l'adoption du nouveau système d'identification et de traçabilité des bovins dans les sites pilotes.



Par ailleurs, le manque de moyens à disposition des SRE impacte aussi sur la faiblesse du taux de bouclage dans les sites pilotes.

Sur le plan matériel, le SRE Androy déplore l'insuffisance des moyens comme les voitures et carburants pour mener à bien les activités de pose-boucles infalsifiables dans les communes d'intervention éloignées géographiquement, parfois dans des zones enclavées et à forte insécurité.

Sur le plan des ressources humaines, le chef de service SRE Androy en personne effectue également la pose des boucles infalsifiables au même titre que le VS ayant mandat dans le district d'Ambovombe Androy pour maximiser le nombre de boucles infalsifiables implantés.

Un meilleur taux de bouclage dans les régions pilotes traduit la volonté des éleveurs à se faire boucler leurs bovins et la disposition des moyens suffisants aux services régionaux de l'élevage.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'élevage de :

- doter les services déconcentrés de l'élevage dans les régions pilotes des moyens nécessaires à la mise en œuvre optimale de pose de boucles infalsifiables ;***
- d'œuvrer continuellement dans la sensibilisation des éleveurs et des autorités locales pour l'acceptation des boucles infalsifiables en tant que support d'identification expérimental.***

2.3.3. Absence de continuité du processus d'expérimentation par les bolus ruminiaux

Depuis le rejet des bolus ruminiaux par les bovins en 2020 dans les sites d'implantation, l'expérimentation par les bolus connaît un arrêt.

Pour les sites pilotes comme la Région Bongolava, aucune implantation n'a été effectuée depuis 2021.

En effet, dans son rapport de deuxième trimestre 2021, la DRAEP Bongolava a rendu compte que sur les 1 000 puces prévues être implantées, aucune n'a été réalisée.

Par ailleurs, suivant une lettre du Vice-Ministre chargé de l'Elevage²², il a été demandé aux directions régionales de l'Elevage de restituer les bolus électroniques géolocalisables restants et les matériels relatifs à la mise en place du système d'identification électronique des bovins comme les lances bolus et les détecteurs de bolus. Ces mesures ont été prises afin de faciliter la coordination et l'organisation de l'implantation des bolus pour les années à venir.

Contrairement aux boucles infalsifiables, l'implantation des bolus ruminiaux géolocalisables n'est pas contestée des éleveurs vu leur crainte permanente vis-à-vis du vol de bovidés. L'arrêt de l'expérimentation peut constituer un handicap dans la lutte contre ce fléau.

Ainsi, la Cour recommande au Ministère en charge de l'élevage d'améliorer le processus expérimental de traçabilité géographique des bovins par les bolus ruminiaux.

²² Lettre n°065/22-MINAE/VME du 23 juin 2022 portant objet : demande de restitution des bolus électroniques géolocalisables et des matériels relatifs à la mise en place du système d'identification électronique des bovins.

III. CONTRÔLE DE LA GESTION DES BOURSES D'ÉTUDES AU NIVEAU DES ÉTABLISSEMENTS UNIVERSITAIRES PUBLICS - GESTIONS : 2016 À 2021

3.1. Observations sur la gestion des bourses pour la période d'avant la digitalisation (de 2016 au début de 2021)

3.1.1. Non-respect de la date de rentrée universitaire et non uniformisation des durées de traitement des inscriptions

A la suite de la conférence des Présidents (COPRIES), le Ministère de l'Enseignement Supérieur (MESupReS) publie une communication verbale précisant la date de la rentrée universitaire. Une date qui n'est pas toujours respectée par les différents départements rattachés aux universités publiques. Pourtant, le traitement des demandes de bourses ne peut commencer qu'après la clôture des inscriptions. En effet, la commission doit statuer sur l'attribution des bourses au plus tard 20 jours après la clôture des inscriptions.

La Cour recommande au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et aux membres du COPRIES de :

- harmoniser dès le début de la rentrée universitaire, l'ensemble des calendriers universitaires tout en considérant les particularités de chaque Université et des établissements rattachés ;
- s'assurer du respect de ces calendriers par toutes les Universités publiques ainsi que leurs établissements rattachés.

3.1.2. Absence d'arrêté du Président de l'Université portant attribution de bourses aux étudiants

Un arrêté du Président de l'Université est nécessaire pour attribuer officiellement les bourses aux étudiants. Cet arrêté confère le statut de boursier et donne droit à une allocation annuelle et mensuelle. Sans cet arrêté, aucun étudiant ne peut réclamer le paiement des bourses. Ainsi, malgré la digitalisation des paiements, l'arrêté reste obligatoire.

Pour l'année universitaire 2021-2022, à l'exception de l'Université d'Antananarivo, les autres universités n'ont ni tenu de réunion de la commission des bourses ni pris d'arrêté d'attribution.

Les procédures ont été centralisées au niveau du MESupReS, contournant les services de la Présidence des Universités.

La Cour recommande au Président de chaque université publique, indépendamment de la procédure de digitalisation de paiement des bourses, de prendre un arrêté portant attribution de bourses aux étudiants pour chaque année universitaire qui est le fondement juridique de cet engagement financier, preuve de la validité de la créance vis-à-vis des étudiants bénéficiaires.

3.1.3. Incohérence entre les données tenues au niveau des établissements rattachés et celles de la Présidence de l'Université et non-conformité de la liste des boursiers par rapport à celle des inscrits

Suivant les articles 8, 9 et 13 du décret n°95-016 du 10 janvier 1995 portant réglementation générale des bourses d'études, de l'Enseignement supérieur à Madagascar, l'obtention d'une bourse d'études est subordonnée à diverses conditions, en l'occurrence, être régulièrement inscrit à une filière de formation à l'Enseignement Supérieur.

Il a été constaté auprès de l'Université d'Antananarivo une différence entre les listes de boursiers tenues par les différents établissements avec celles de la Présidence de l'Université et la supériorité du nombre de boursiers par rapport au nombre d'inscrits dans certains établissements.

Cette situation s'explique par le manque de communication systématique des modifications sur la liste des étudiants (annulation d'inscription ou radiation d'étudiants) entre les établissements et la Présidence de l'Université mais également la non-fiabilité de la base de données dans le cadre ou en dehors du processus de digitalisation.

De ce qui suit, la Cour recommande aux responsables des services de bourses de chaque Université et chaque établissement rattaché de communiquer la liste définitive des boursiers décidée par la Commission des bourses d'études à chaque département entériné par l'arrêté du Président de l'Université portant attribution de bourses.

Il est recommandé également au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, au Ministère du Développement Numérique, des Postes et des Télécommunications aux universités publiques de :

- réévaluer et renforcer la base de données relatives aux bénéficiaires pour la rendre fiable, exhaustive et sécurisée.***
- tenir une liste unique de bénéficiaires, validée par la Commission des bourses, tout au long du processus de paiement.***
- renforcer les travaux de digitalisation pour améliorer la fiabilité, la sécurité et la mise à jour des informations sur la situation académique des étudiants.***

La Cour émet des réserves sur la cohérence des montants des bourses payées au niveau des universités publiques par rapport au nombre d'étudiants régulièrement inscrits et boursiers pendant la période d'avant la digitalisation.

3.1.4. Prévisions biaisées des bourses d'études

L'exploitation des budgets primitifs des Universités, les entrevues avec les responsables du MESupReS, et les responsables financiers respectifs des Universités d'Antananarivo, de Fianarantsoa et de Mahajanga ont permis de constater que la prévision des bourses n'émane pas de l'Université mais du MESupReS.

D'une part, la prévision des bourses d'études à inscrire dans le budget du MESupReS est effectuée par le Responsable des Transferts du MESupReS, par majoration systématique et linéaire de 10% de l'état récapitulatif des bourses N-1 lors de l'élaboration de la loi de finances de l'année qui se fait à partir de 3ème trimestre de l'année N-1.

D'autre part, le budget primitif de l'Université prévoyant les bourses d'études n'arrive au MESupReS qu'au mois de janvier ou février de l'année N alors que les prévisions budgétaires correspondantes ont été déjà fixées par la LFI de l'année N. Aussi, ladite prévision des bourses présente des incohérences importantes par rapport à l'effectif exacte des étudiants bénéficiaires pour l'année considérée.

Indépendamment des inscriptions budgétaires au niveau des opérations de transfert du MESupReS qui peuvent aussi faire l'objet de modification et d'aménagement, les montants des transferts au profit des Universités pour les dépenses de bourses sont fixés sans modification ni contrôle du MESupReS. D'autant plus que le MESupReS ne dispose même pas des informations indispensables pour la réalisation de ce contrôle, notamment les statistiques à jours sur le nombre des étudiants inscrits et boursiers auprès de chaque Université.

Par conséquent, il existe une différence importante entre les montants des transferts réalisés par le MESupReS auprès de chaque Université et le montant de bourses payés définitivement aux étudiants bénéficiaires pour la période avant la mise en vigueur de la digitalisation

La Cour recommande :

- *au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique d'établir des prévisions sincères des dépenses de bourses ;*
- *aux universités, d'établir une base de données fiable du nombre des étudiants inscrits et boursiers.*

3.1.5. Non-respect des conditions d'octroi des subventions

La circulaire d'exécution budgétaire 2021, en son point 2.2.5 précise que : « (...) *L'octroi de subventions inscrites dans le budget d'exécution du ministère de tutelle technique au profit de l'établissement public s'effectuera dans les conditions suivantes :*

- *déblocage de la première tranche au vu de l'approbation du budget primitif ;*
- *déblocage de la deuxième tranche au vu de l'approbation du compte administratif de l'année (n-1) et antérieure. La totalité des subventions est répartie à un taux de 50% pour chacune des tranches (...) ».*

Le processus de transfert des subventions pour les bourses d'études universitaires présente plusieurs irrégularités. En effet, le premier déblocage de l'enveloppe ne correspond pas aux 50% prévus par la circulaire. Il se fait en fonction de l'instruction des supérieurs hiérarchiques mais également du taux de régulation fixé par le MEF. En général, le premier déblocage représente quatre mois de bourses avec équipement. L'octroi du reste des subventions ne tient pas compte non plus de l'approbation du compte administratif de l'année (N-1) et antérieure.

Dans sa réponse, le MEF souligne que le calendrier budgétaire n'est pas respecté et les comptes administratifs ne respectent pas les formes prescrites (incohérence entre compte administratif et



certificat de conformité, certificats de conformité produits par les comptables de faits et non par des comptables publics assermentés). Une situation qui conduit à des demandes de dérogations, souvent accompagnées de menaces de grèves.

Par conséquent, ce problème révèle des dysfonctionnements importants dans la gestion et la distribution des bourses d'études.

La Cour recommande au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et au Ministère de l'Economie et des Finances de respecter les dispositions réglementaires sur les conditions d'octroi des subventions au profit des établissements universitaires publics.

3.1.6. Non-respect des réglementations sur les dépenses publiques lors des paiements des bourses

Le paiement des bourses universitaires présente des irrégularités majeures au regard des réglementations des dépenses publiques, entre autres :

- Le non-respect des séquences d'exécution des dépenses (engagement, liquidation, ordonnancement) dans la plupart des universités publiques, sauf l'université d'Antananarivo ;
- L'utilisation de procédures simplifiées non conformes aux textes régissant les dépenses publiques, augmentant les risques d'erreurs et de malversations ;
- L'absence de contrôle a priori avant le paiement des bourses, malgré l'importance des montants et les risques financiers associés.

La Cour recommande :

- ***au MEF de procéder à la nomination d'agent comptable auprès des Universités de Toamasina, Antsiranana ;***
- ***au MEF, aux MESUPRES et aux universités de prendre les diligences nécessaires pour l'installation des agents comptables nommés auprès des universités de Tuléar, Mahajanga et de Fianarantsoa ;***
- ***au Président de chaque université de s'assurer du respect des dispositions législatives et réglementaires sur la gestion financière des universités et spécifiquement celles relatives aux dépenses publiques.***

3.1.7. Non-respect des réglementations relatives au contrôle d'assiduité lors des paiements des bourses

Le paiement des bourses universitaires, ne respecte pas l'article 13 du décret n°95.016 du 10 janvier 1995 portant réglementation générale des bourses d'études de l'enseignement supérieur à Madagascar, qui exige la vérification des cartes d'étudiant et d'assiduité lors du paiement des bourses.

En effet, il a été constaté une absence généralisée de contrôle d'assiduité lors des paiements de bourses d'études dans la plupart des établissements universitaires, à l'exception de la faculté des lettres et de l'École Normale Supérieure de l'Université d'Antananarivo.



Par conséquent, l'absence du contrôle de l'assiduité pourrait entraîner un fort risques de paiements indus à des étudiants non assidus.

La Cour recommande aux universités de s'assurer de la réalisation des contrôles obligatoires, dont le contrôle d'assiduité, avant le paiement des bourses d'études.

3.1.8. Affectation des bourses d'études et des reliquats à d'autres dépenses de fonctionnement et/ou d'investissement de l'Université :

L'article 348 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, précise que : « *Les produits attribués à l'établissement avec une destination déterminée, les subventions des organismes publics et privés, les dons et legs doivent conserver leur affectation.* »

Suivant la circulaire d'exécution budgétaire 2021 en son point 2.2.5 sur l'Octroi de subvention, les recettes attribuées aux EPN avec une destination déterminée doivent conserver leur affectation.

Pourtant, il a été soulevé les constats suivants :

- utilisation des subventions destinées aux bourses pour payer des dépenses de fonctionnement dans toutes les universités publiques ;
- utilisation des reliquats des bourses d'études pour supporter des dépenses de fonctionnement.

Deux méthodes d'affectation irrégulière des reliquats ont été observées :

- La comptabilisation des reliquats en "recettes exceptionnelles (compte 7788)" pour l'exercice suivant (cas de l'Université d'Antananarivo) ;
- L'affectation du solde final à l'exercice suivante sans aucune indication précise du montant des reliquats des dépenses de bourses (autres universités) ;

- Absence de procédure spécifique pour ces réaffectations, que ce soit au niveau du conseil d'administration de l'Université, que ce soit au niveau de leurs ministères de tutelle technique et financière.

Pour la période d'avant la digitalisation des paiements de bourse, du 1^{er} janvier 2016 au 02 mars 2021, ci-après le montant des bourses et reliquats affectés par rapport aux subventions transférées par le MESupReS d'un montant total de 132 667 085 030,90 Ariary au profit des universités publiques autre que celle d'Antsiranana.

Tableau 7. Résultat du contrôle de la gestion des bourses d'étude au niveau des universités publiques avant la digitalisation

Université	ANTANANARIVO	FIANARANTSOA	MAHAJANGA	TOAMASINA	TOLIARA	ANTSIRANANA	TOTAL*
	Gestion des allocations de bourses par les universités :						
(1)	50 863 455 662,40	32 372 976 969,50	17 218 868 649,00	19 619 264 800,00	12 592 518 950,00	12 611 303 475,00	132 667 085 030,90
(2)	44 536 757 008,60	31 325 419 581,90	11 971 213 806,00	6 105 140 405,00	10 636 948 000,00	ND	104 575 478 801,50
(3)	6 326 698 653,80	1 047 557 387,60	5 247 654 843,00	13 514 124 395,00	1 955 570 950,00	ND	28 091 606 229,40
(4)	43 402 745 236,60	21 332 594 477,42	10 753 114 656,00	5 917 932 555,00	9 815 079 052,00	ND	91 221 465 977,02
(5)	1 134 011 772,00	0	249 054 300,00	187 207 850,00	0	ND	1 570 273 922,00
(6)	0	9 992 825 104,48	969 044 850,00	0	821 868 948,00	ND	11 783 738 902,48
(7)	6 326 698 653,80	11 040 382 492,08	6 216 699 693,00	13 514 124 395,00	2 777 439 898,00	ND	39 875 345 131,88
Décisions de la Cour :							
(8)	7 460 710 425,80	11 040 382 492,08	6 465 753 993,00	13 701 332 245,00	2 777 439 898,00	12 611 303 475,00	41 445 619 053,88

* Total sans considération des opérations de l'Université d'Antsiranana où la gestion n'a fait l'objet de contrôle

(1) : Total des subventions reçues par chaque université

(2) : Montant des mandatements / Montant des chèques émis pour le paiement des bourses auprès des étudiants bénéficiaire

(3) = (1) - (2) : Reliquat des subventions de bourse détenue, soit au niveau du compte de dépôt, soit au niveau des comptes des universités domiciliés auprès des banques primaires, selon le cas

(4) : Paiement d'allocation de bourse réalisé auprès des étudiants bénéficiaires

(5) : Reversement réalisé par les agents payeur

(6) = (2) - ((4)+(5)) : Reliquat des subventions non utilisé détenu par les agents payeur

(7) = (3) + (6) : Total reliquat

(8) : Reserve de la Cour

Au vu de ce tableau, toutes les universités ont affecté des subventions de bourses à d'autres dépenses.

De tout ce qui précède, la Cour recommande aux MESupReS et MEF de faire appliquer les réglementations déjà en vigueur.

La Cour émet également des réserves sur la régularité de l'affectation des reliquats des subventions de bourses à d'autres dépenses et la régularité de l'utilisation des subventions de bourses d'un montant total de 54 056 922 528,88 Ariary par les six Universités publiques du 1er janvier 2016 au 02 mars 2021.

3.1.9. Retard significatif du paiement des bourses auprès des étudiants bénéficiaires par rapport à la date de réception des subventions par les Universités

Le paiement des bourses aux étudiants connaît des retards importants par rapport à la réception des subventions par les universités publiques malgaches. Ces délais, pouvant dépasser 140 jours comme le cas de l'Université de Toamasina, soulèvent des questions sur la gestion des fonds. Ce problème, observé dans la plupart des universités publiques (sauf l'université d'Antananarivo et de Mahajanga), est une cause majeure de grèves étudiantes, perturbant ainsi les activités pédagogiques.

De tout ce qui précède, la Cour aux MESupReS et MEF d'organiser des séances de formation du personnel financier des universités sur la comptabilité administrative, y compris la tenue des comptes et des livres comptables.

3.1.10. Défaut du passage du système de bourses démocratiques aux bourses d'excellence

Le Plan sectoriel de l'éducation 2018-2022 prévoyait deux changements majeurs :

1. Transformer le système de bourses universitaires, passant de bourses démocratiques à des bourses d'excellence, tout en conservant un aspect social.
2. Renforcer la gouvernance financière en réduisant les dépenses par étudiant tout en améliorant la qualité, notamment en passant progressivement à un système de bourses méritocratiques et/ou sociales.

Ces changements visaient à alléger le budget du Ministère où les bourses représentant environ 40% des dépenses de transfert.

Cependant, la Cour a constaté que le ministère de l'Enseignement Supérieur n'a pas encore initié ce passage du système de bourses démocratiques aux bourses d'excellence. À la fin de la période du Plan sectoriel, ce système prévu semble ne pas avoir été mis en œuvre.

La Cour recommande au MEF et au MESupReS d'initier l'application progressive du passage des bourses démocratiques aux bourses d'excellence.

3.2. Observations sur la gestion des bourses à la suite de la digitalisation (à partir du mars 2021)

Depuis la digitalisation, une nette diminution des dépenses relatives aux allocations des bourses d'environ 38% a été remarquée. La digitalisation a ainsi permis d'assainir la base de données des étudiants dans les universités publiques. Pourtant, des irrégularités ont été constatées :

3.2.1. Mauvaise organisation des travaux relevant du processus de digitalisation des bourses d'études

Le processus de digitalisation se déroule en trois étapes principales :

- qualification
- mise à jour
- production et distribution des cartes e-poketra

Ce processus a été mis en œuvre depuis 2021 où des dysfonctionnements ont été observés à chaque phase :

- désordre lors des phases de qualification et de mise à jour
- défaillances dans la production et l'émission des cartes e-poketra
- procédure de paiement des bourses d'études non maîtrisée par PAOMA, notamment :
 - L'établissement d'un calendrier de paiement sans tenir compte de l'avancement des opérations financières
 - Une mauvaise organisation lors des paiements des allocations

Ces problèmes ont affecté l'efficacité du nouveau système de paiement digitalisé des bourses universitaires et ont entraîné des désordres lors du paiement des bourses d'études.

De tout ce qui précède, la Cour recommande au MESupReS et MNDPT :

- d'élaborer un document cadre de réalisation de l'ensemble des opérations relevant de la digitalisation de paiement des bourses d'études précisant les rôles, attributions et responsabilités de chaque acteur ;
- d'établir le calendrier de paiement des bourses après consultation et avis de tous les acteurs.

3.2.2. Défaut de consultation au préalable des acteurs concernés par la gestion des bourses

La Cour a constaté l'absence de consultation préalable des universités dans le projet de digitalisation. Les responsables universitaires n'ont été informés qu'au moment de la mise en œuvre, se limitant seulement à exécuter des directives. Pourtant, certaines universités, comme celles d'Antananarivo et de Fianarantsoa, avaient déjà des systèmes opérationnels qui auraient pu être intégrés au projet.

L'approche agile choisie par l'Unité de Gouvernance Digitale (UGD) pour le projet aurait dû impliquer un dialogue constant entre toutes les parties prenantes, ce qui n'a pas été le cas.

Le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) a proposé dans ses réponses que le processus de digitalisation actuel des bourses d'études devrait intégrer tous les besoins des acteurs concernés et devrait se conformer avec les textes réglementaires en vigueur.

Ainsi, la Cour recommande au MNDPT et au MESupReS d'impliquer pleinement les utilisateurs finaux dans tout le processus de digitalisation et ce, afin de répondre à leurs besoins.

3.2.3. Adoption tardive de la réglementation relative aux paiements effectués par PAOMA

Le processus de digitalisation des paiements des bourses universitaires a débuté en mars 2021, mais la réglementation nécessaire n'a été adoptée que tardivement :

- Le Décret n° 2022-553 régissant la digitalisation des paiements par carte e-poketra qui n'a été adopté que le 20 avril 2022 ;
- La convention de mise en œuvre de ce décret qui n'a été signée que le 15 septembre 2022

Pourtant, de tel retard a généré des impacts considérables, d'un côté, le PAOMA, en qualité de payeur, a agi en l'absence de mandat légal. De l'autre côté, en l'absence d'un régime juridique régissant une activité, la responsabilité de chaque acteur est mal définie et la synergie devient quasi inexistante.

De ce qui suit, la Cour émet des réserves sur la régularité des opérations relevant de la digitalisation entre le 15 mars 2021, date de début du paiement des bourses par PAOMA et le 20 avril 2022, date du décret n°2022-553 régissant la digitalisation des paiements en espèces par la carte e-poketra de la Paositra malagasy, y compris les paiements effectués par PAOMA pendant cette période.

3.2.4. Accès limité dans la plateforme EDUTIC par les utilisateurs

La Cour a constaté plusieurs problèmes dans le processus de digitalisation universitaire :

- maintien des anciens systèmes pour la gestion quotidienne des étudiants ;
- sous-utilisation de la plateforme EDUTIC due à ses limitations, entre autres : problèmes de profils multiples, impossibilité de corriger les données, incapacité à gérer les opérations de transfert des étudiants, capacité limitée dans l'absorption de trafic en cas de hausse du nombre d'utilisateurs, et connexion internet inadéquate ;
- duplication du travail pour le personnel de scolarité, augmentant leur charge de travail.

Ces anomalies empêchent une transition efficace vers le système digitalisé et son utilisation optimale.

La Cour recommande également au MESupReS et MNDPT de :

- ***procéder à la prise en compte des fonctionnalités indispensables aux services de scolarités des établissements dans la plateforme EDUTIC, et l'importance de la réalisation des divers tests de fiabilité pour garantir la gestion efficace des étudiants à travers ladite plateforme ;***
- ***s'assurer de la qualité des connexions internet au niveau des Universités publiques afin de garantir une utilisation optimale de la plateforme EDUTIC.***

3.2.5. Anomalies relatives à la carte numériques

Une convention du 15 septembre 2022 définit les responsabilités du MESupReS, du MEF et de PAOMA dans le processus de paiement des allocations estudiantines par carte e-poketra.



Le décret n°2022-553 du 20 avril 2022 régit la digitalisation des paiements et précise les obligations des parties prenantes.

La Cour a constaté de nombreuses anomalies dans le système de paiement digitalisé, notamment :

- l'existence d'étudiants qualifiés mais non boursiers ;
- les problèmes liés aux numéros de téléphone des étudiants ;
- l'erreur dans les listes des boursiers ;
- les dysfonctionnements des cartes e-poketra : comptes e-poketra bloqués à cause des doublons de CIN, frais indu par l'utilisation des cartes auprès des DAB autres que ceux de la banque BOA et des doublons de noms des étudiants boursiers, erreur sur les informations sur les étudiants, cartes de paiement numérique activées mais l'étudiant titulaire de la carte ne figure pas dans la liste des bénéficiaires de bourses ;
- les erreurs de montants crédités dans les cartes ;
- le paiement indu des bourses à des étudiants non boursiers ;
- la digitalisation des étudiants dans un département ou faculté autre que leurs départements d'origines.

Ces dysfonctionnements sont attribués à :

- un manque de consultation des universités ;
- le non-respect des dispositions de la convention ;
- une mise en place tardive de la concertation ;
- des défaillances de la plateforme EDUTIC.

Ces problèmes ont entraîné des retards de paiement et des contestations estudiantines, impactant le cursus universitaire des étudiants concernés.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

- ***au MESupReS et MNDPT de procéder à une revue de l'opérabilité de la plateforme EDUTIC avec les responsables des scolarités des établissements rattachés à chaque Université publique afin d'identifier les principaux problèmes liés à l'utilisation de la plateforme, de la carte e-poketra et d'explorer les pistes de solutions possibles ;***
- ***aux parties prenantes liées à la convention pour le paiement des allocations estudiantines par la carte e-poketra en date du 15 septembre 2022, dont : MEF, MESupReS, MNDPT et PAOMA de respecter leurs engagements respectifs prévus***

3.2.6. Discordance des données relatives au paiement des bourses estudiantines

La Cour a demandé à PAOMA de produire des documents relatifs aux opérations de paiement des bourses estudiantines pour s'assurer de la conformité des prestations par rapport aux textes en vigueur. Pourtant, seuls quelques documents ont été produits, entre autres :

- le journal bourses des années 2021 et 2022 ;
- les relevés bancaires (incomplets) ;
- des avis de crédit ;
- des factures.

Pour l'année 2021, l'analyse de ces documents a fait ressortir des incohérences majeures entre les subventions reçues par PAOMA et les montants virés pour le paiement des bourses rapportés dans les différentes sources (MEF/SAI, journal des bourses PAOMA, relevés bancaires, factures) pour l'année 2021.

Tableau 8-Discordance des montants vires pour le paiement des bourses

En Ariary

Montant viré suivant les OV transmis par MEF/SAI	Suivant documents transmis par PAOMA		
	Montant viré suivant le Journal bourses	Montant viré suivant les relevés bancaires	Montant viré suivant les factures
24 123 904 643	25 262 336 068,00	10 638 054 004	25 300 715 418

Sources : Journal de bord 2021 et 2022, les relevés bancaires et les factures

Ces discordances s'expliquent par le fait que les documents demandés ne sont pas complets (relevé bancaire) et ceux produits ne sont pas fiables (journal de bourse). En conséquence, la Cour ne peut pas vérifier la conformité des opérations de paiement des bourses effectuées par PAOMA.

De tout ce qui précède, la Cour émet des réserves sur les paiements des bourses estudiantines effectués par la PAOMA depuis la digitalisation d'un montant total de 25 300 715 418,00 Ariary.

3.2.7. Défaut de preuve justifiant le paiement des bourses et la perception de la commission de 1,5% par la PAOMA

Le décret n°2022-553 régissant la digitalisation stipule que l'État malgache prend en charge les coûts et commissions liés au programme e-poketra, payés via le Ministère des Postes. Une convention fixe la rémunération de Paositra Malagasy, avec un taux de commission de 1,5% selon une note de conseil.

Cependant, en 2022, PAOMA a demandé le règlement de sa commission au MESUPRES. Pour 2021, PAOMA a payé 25 300 715 418 Ariary de bourses et a demandé 379 510 731,27 Ariary de commission. Les factures mentionnent un intérêt moratoire de 1% en cas de retard de paiement sans que cette disposition n'apparaisse dans aucun autre document officiel.

Les documents justifiant le paiement des bourses d'études ont été demandés auprès de PAOMA. Mais malgré plusieurs relances téléphoniques et par mail²³, PAOMA n'a produit que partiellement les documents demandés.

La Cour émet des réserves sur le paiement des commissions de la PAOMA pour la somme de 379 510 731,27 Ariary.

²³ 30/10/22 : Rencontre avec le DGA de PAOMA avec son STAFF et demande des documents

11/11/22 : Relance des documents soulevés lors de l'entretien du 30/10/22

28/11/22 : Accusé de réception du DGA de PAOMA du mail de relance

30/01/23 : Réception partielle des documents demandés au DGA de PAOMA

30/01/23 : Information du DGA de PAOMA de la clôture de l'instruction et en attente de ses réponses au rapport provisoire

IV. AUDIT SUR LA TRANSPARENCE, LA REDEVABILITE ET L'INCLUSIVITE DU DEPLOIEMENT DES VACCINS COVID-19 (MAI 2021 A DECEMBRE 2021)

Face à la pandémie globale de COVID-19, des recherches et des efforts sur le plan mondial ont été entrepris pour maîtriser l'impact de cette épidémie à travers l'initiative COVAX qui est un pilier vaccinal du dispositif pour accélérer l'accès aux outils de lutte contre la COVID-19²⁴.

Madagascar se joint à cette solidarité internationale et a bénéficié par le biais de ce mécanisme COVAX des lots de vaccins.

De par son rôle d'assistance au Gouvernement, la Cour des Comptes a décidé d'effectuer un audit sur le déploiement de ces vaccins. Cet audit rentre dans le cadre des audits de conformité coopératifs mondiaux sur la transparence, la redevabilité et l'inclusivité (TAI) de l'utilisation du financement d'urgence pour la Covid-19 entrepris par l'Intosai Development Initiative (IDI).

Il est judicieux ici de donner la définition de ces trois aspects à vérifier dans le cadre de cet audit coopératif :

La **transparence** désigne le principe de divulgation, fondamental et communément admis, qui permet de rendre les politiques, les cadres juridiques et institutionnels, mais aussi les informations éclairant le processus décisionnel, accessibles au public de façon complète, pratique et en temps opportun.

La **redevabilité** concerne la relation entre l'État et ses citoyens, et le niveau de responsabilité que les pouvoirs publics assument dans leur action. La redevabilité recouvre également le cadre juridique et les mécanismes de responsabilité. Elle renvoie également à la structure organisationnelle, à la stratégie, aux procédures et aux moyens déployés pour garantir que toute entité utilisant des fonds publics et prenant des décisions susceptibles d'affecter la vie des citoyens assume la responsabilité de son action.

L'**inclusivité** désigne l'ensemble des processus visant l'amélioration des conditions dans lesquelles toutes les personnes et catégories de population, en particulier celles qui sont marginalisées ou risquent d'être laissées de côté, peuvent prendre part à la société et bénéficier équitablement des fonds publics alloués à la lutte contre la COVID-19. Les critères d'appréciation de la marginalisation peuvent varier d'un pays à l'autre.

L'objectif général de l'audit vise à *s'assurer que les dispositions prises par le Gouvernement dans le cadre de déploiement de vaccin contre la COVID-19 ont été appliquées en tenant compte de la transparence, de la redevabilité et de l'inclusivité.*

Deux districts de la Région Analamanga dont les SDSP Antananarivo Renivohitra et Antananarivo Atsimondrano sont retenus dans le cadre de cet audit. En effet, ces districts figurent parmi ceux qui ont reçu des parts importantes de doses de vaccins, soit plus de 340 000 doses de vaccins sur les 1 630 617 doses effectivement expédiées sur l'ensemble du territoire national.

Le rapport développe successivement l'aspect gouvernance relative au déploiement de vaccins contre la COVID-19 et la distribution des vaccins aux différentes formations sanitaires : SDSP, CSB.

4.1. Gouvernance du déploiement des vaccins contre la COVID-19

Selon le cadre de valeur de déploiement des vaccins, l'aspect gouvernance comprend les stratégies, les réglementations et les dispositions institutionnelles ainsi que le processus relatif audit déploiement.

²⁴Source : OMS



4.1.1. Existence d'un Plan National de Déploiement de la Vaccination (PNDV)

Depuis le début de l'année 2021, pour pouvoir travailler en coopération avec des donateurs, comme la Banque mondiale, ainsi que le Mécanisme COVAX, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) a préconisé la mise en place d'un document cadre régissant le déploiement des vaccins COVID-19.

Selon l'OMS, « *Le PNDV d'un pays constitue son plan global pour déployer les vaccins et administrer les vaccinations à des populations cibles identifiées. Ledit PNDV est considéré comme le « plan national unique » et le cadre principal pour les efforts de déploiement du vaccin et de vaccination de tous les pays du monde* »²⁵. Le PNDV sert de guide pour aider les pays à préparer leurs stratégies de vaccination et atteindre les populations cibles²⁶.

En avril 2021, le Gouvernement Malgache, par le biais du Ministère de la Santé Publique, a élaboré le PNDV avec le concours de différents Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

Des amendements ont été apportés à cette première version, comme l'élargissement de la population cible, compte tenu de la réalité sur terrain depuis l'introduction de premières doses de vaccin. Ainsi le PNDV version 2 a été établi au mois de Septembre 2021, et approuvé par le Groupe de Travail Technique National (GTTN).

Ainsi, le PNDV constitue le document cadre régissant le déploiement des vaccins Covid-19. Il prévoit entre autres la planification et la coordination de l'introduction des vaccins, les populations cibles et les stratégies de vaccination, le système de suivi de la vaccination, (...).

Pour garantir l'équité de l'accès aux vaccins, le plan prend en compte la situation de chaque région par rapport aux groupes à haut risque (exposition, âge, comorbidité) et préconise des axes stratégiques de communication qui permettent de réduire les barrières culturelles et sociales à l'accès et à l'acceptation de la vaccination.

Dans le cadre du déploiement des vaccins Covid-19, la Cour estime que le Gouvernement a adopté les mesures nécessaires y afférentes. La mise en œuvre de ces mesures sera appréciée infra. Au regard des aspects de « transparence », « redevabilité », et « inclusivité » les dispositions relatives au déploiement des vaccins COVID-19 prises par le Gouvernement tiennent compte de ces critères.

4.1.2. Création des deux structures principales de coordination pour l'introduction et du déploiement des vaccins

Selon « les orientations de l'OMS sur la Vaccination contre la COVID-19 : approvisionnement et logistique » du 21 février 2021, des structures doivent être créées pour assurer le mécanisme de coordination du déploiement des vaccins COVID-19.

D'après le PNDV, l'organe stratégique et l'organe technique multisectoriel devront être mis en place pour piloter l'introduction des vaccins COVID 19 à Madagascar : le Comité National de Coordination (CNC) et le Groupe de Travail Technique National (GTTN).

La création des deux structures principales de coordination, un organe stratégique et un organe technique multisectoriel, pour l'introduction et du déploiement des vaccins a été effectuée : le Comité National de Coordination (CNC) et le Groupe de Travail Technique National (GTTN).

L'une des missions du CNC est d'assurer la collaboration intersectorielle et en coordination avec l'ensemble des partenaires en vue d'une cohésion et d'une synergie dans la mise en œuvre de l'introduction du vaccin anti-Covid 19. Le Comité, qui est un organe de décision et d'orientation, est

²⁵ OMS « Plan national de déploiement et de vaccination pour la COVID-19 -Processus de Soumission et d'évaluation » 29 Janvier 2021

²⁶ OMS « Vaccination contre la COVID-19 : approvisionnement et logistique- Février 2021 » p.12



composé de 09 Ministères et de 05 partenaires techniques et financiers. Il est présidé par le Secrétaire Général du Ministère de la Santé Publique

Le Groupe de Travail Technique National (GTTN) est un groupe technique qui a pour mission, entre autres, de coordonner les activités de toutes les parties prenantes (Etat, PTF, OSC) à l'introduction du vaccin, d'assurer la fluidité de la communication entre toutes les parties prenantes, de suivre les progrès dans le processus d'introduction du vaccin et proposer des solutions pour résoudre les éventuels problèmes rencontrés, d'évaluer les résultats de l'introduction du vaccin. Ledit Groupe est sous le leadership du Ministère de la Santé Publique et du Ministère de la Recherche Scientifique.

Ainsi, la Cour estime qu'au vu des attributions des structures de coordination créées et de leurs compositions, les critères de redevabilité et d'inclusivité sont respectés.

4.1.3. Coordination effective par le biais de la Direction du Programme Elargi de Vaccination (DPEV)

Comme il a été décrit ci-dessus, l'une des missions du GTTN est de coordonner les activités de toutes les parties prenantes (Etat, PTF, OSC) à l'introduction du vaccin.

Il s'avère que le Groupe s'est réuni régulièrement depuis le 15 mai 2021, soit une semaine après l'introduction des 250 000 premières doses de vaccin, et ce pendant la période sous revue. Les compte-rendus de ces différentes réunions sont, par la suite, traduits en des directives établies par la DPEV. Toutes les instructions et les directives découlant du PNDV destinées aux structures sanitaires pour l'exécution des missions de vaccination émanent de ladite direction.

En effet, la DPEV est chargée de la coordination de toutes les activités de vaccination depuis la planification à l'évaluation²⁷. Les attributions couvrent toutes les phases du déploiement des vaccins c'est-à-dire depuis la réception des vaccins jusqu'au suivi de l'utilisation de ces derniers aux sites de vaccination.

En outre, il y a lieu de signaler également que vers le mois de novembre 2021, pour alléger la charge de travail de la DPEV, surtout en matière de vaccination de routine, une cellule de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la vaccination contre la COVID-19 a été créée à son interne.

De tout ce qui précède, la coordination effective des activités du déploiement des vaccins est assurée par la DPEV et implique toutes les structures sanitaires. Ainsi, le critère de redevabilité est respecté.

4.1.4. Optimisation de tous les canaux de communication

La large diffusion des dispositions prises par le Gouvernement est une des conditions requises pour bénéficier de la facilité COVAX et une garantie d'une meilleure contribution des différents acteurs.

Suivant les PNDV, « tous les processus de l'introduction, la supervision des activités et les évaluations à tous les niveaux ainsi que les rapports aux différents niveaux sont compilés et feront l'objet de publication et diffusion aux instances concernées ».²⁸

En ce qui concerne la communication interne, les PNDV, les directives ainsi que les guides ont été communiqués par mail aux DRSP et aux SDSP. Il revient à ces derniers d'envoyer notamment ces documents de mise en œuvre (directives et guides) aux centres de vaccination²⁹.

²⁷ Décret n°2020-1286 du 07 octobre 2020 fixant les attributions du Ministre de la Santé Publique ainsi que l'organisation générale de son Ministère, articles 23 et 28

²⁸ PNDV 1 et PNDV 2, point 15.3 Communication et diffusion (p 53 et p 62)

²⁹ Cf mails envoyés aux CSB2



Selon les centres de vaccination, les directives qu'ils ont reçues leur permettent d'exécuter plus facilement les tâches qui leurs sont dévolues. Toutes les actions et activités desdits centres découlent de ces diverses directives, suivant la vérification sur place effectuée par la Cour.

Concernant la communication externe, tous les canaux de communication sont à optimiser³⁰ (production et diffusion d'émissions spéciales, témoignages, publication Facebook, ...) afin de rassurer les populations sur l'efficacité, les effets indésirables, la sécurité du vaccin et l'importance de ses bénéfices.

A cet effet, dès la première semaine de l'introduction des vaccins, des responsables du Ministère de la Santé Publique et du Président de l'Ordre National des Médecins de Madagascar (ONMM) ont fait des interventions sur plateau télévisé. Des diffusions de spots TV/Radio (nationales et privées) ont eu lieu. Des témoignages des artistes et des journalistes vaccinés ont été privilégiés. La liste des sites de vaccination par région est publiée sur les comptes Facebook du Ministère et de la DPEV.

En outre, malgré que le Gouvernement soit le principal responsable de la mise en œuvre de la vaccination contre la Covid-19, il s'engage également avec d'autres acteurs comme les APART (autorités politico-administratives, religieuses et traditionnelles), les organisations non gouvernementales (ONG) et la société civile pour mobiliser un soutien le plus large possible en faveur de la vaccination.

Ainsi, toutes les dispositions prises en matière de vaccination contre la Covid-19 ont fait ainsi l'objet d'une large communication dès l'introduction des vaccins et il s'ensuit que les trois critères de transparence, de redevabilité et d'inclusivité sont estimés respectés.

4.1.5. Création tardive du Groupe Technique Consultatif sur la Vaccination (GTCV) chargé de l'identification de la population cible

Dans un contexte où les vaccins contre la COVID-19 disponibles ont été encore limités, la détermination de la population cible est essentielle. A cet effet, l'OMS a donné des directives sur le processus à suivre pour identifier les groupes prioritaires à vacciner en utilisant les meilleures données scientifiques et expertises disponibles.

Les orientations sur l'élaboration d'un PNDV précisent que : « *En suivant les orientations figurant sur la feuille de route pour l'établissement des priorités du SAGE (Strategic Advisory Group of Experts on Immunization ou Groupe stratégique consultatif d'experts sur la vaccination) et en tenant compte des différences entre les pays en termes de contexte épidémiologique et de niveaux de disponibilité des vaccins, la définition de ces groupes prioritaires devra être adaptée au niveau national. Ce processus doit être assuré par des experts nationaux de la santé ou des groupes consultatifs techniques nationaux sur la vaccination, en large consultation avec les parties prenantes* ».

La mise en place du Groupe consultatif avant l'introduction des vaccins a été prévue dans le PNDV.

Pourtant, le Groupe Technique Consultatif sur la Vaccination (GTCV), qui devrait assurer ce processus décisionnaire d'identification des populations cibles, n'a été institué qu'au mois de décembre 2021 suivant l'arrêté n°31509-2021 du 13 décembre 2021 portant création, attribution et fonctionnement du GTCV, soit environ 8 mois après la décision d'introduction des vaccins COVID-19 à Madagascar. La nomination de ces membres n'a été effectuée qu'au mois de mars 2022³¹.

³⁰ *Compte-rendu de réunion du GTTN*

³¹ *Décision n°1545/2022-MSANP du 02 mars 2022 fixant la nomination des membres de droit, des membres d'office et des membres de liaison du GTCV*



Selon les responsables, cette création tardive du GTCV est due à la difficulté dans la recherche des personnes à nommer dans cette entité et à la non-disponibilité du budget correspondant.

Toutefois, il est important de préciser que l'inexistence du GTCV dans l'identification des groupes cibles avant l'introduction des vaccins n'a pas eu d'impact négatif sur le processus d'identification des groupes cibles. Vu l'urgence de la situation, les décideurs ont sollicité l'Académie Nationale de Médecine de Madagascar (ANAMEM)³² pour se charger de l'identification des groupes cibles.

4.1.6. Absence de consultation préalable des parties prenantes dans l'identification des groupes cibles

Il est conseillé aux pays de fonder leur processus décisionnaire d'identification de leurs populations cibles sur les éléments suivants : *le cadre des valeurs du SAGE de l'OMS et la feuille de route pour l'établissement des priorités du SAGE de l'OMS (l'approvisionnement en vaccins et la disponibilité des vaccins, le contexte et la situation épidémiologique dans le pays, le dispositif d'allocation juste des vaccins contre la COVID-19 dans le cadre du mécanisme COVAX)*. Ce processus d'identification des populations cibles doit être effectué en consultation large avec les différentes parties prenantes³³.

Pourtant, aucune consultation préalable des autres acteurs externes (exemple : les sociétés civiles) et des cibles potentiellement prioritaires pour les vaccins entre autres les agents de santé, les forces de l'ordre n'a été effectuée en amont de l'identification des groupes cibles.

En outre, il est important de préciser que les groupes cibles ont été directement déterminés par les responsables suivant les recommandations de l'OMS. Le nombre de groupes cibles pour la première vague était de 844 100 répartis entre les agents de santé en première ligne, les personnes avec comorbidité, les personnes âgées de 70 ans et plus, les forces de l'ordre au front et les travailleurs sociaux.

Cette absence de consultation pourrait avoir un impact négatif sur le nombre de groupes cibles effectivement vaccinés. En effet, le premier compte-rendu du GTTN en date du 15 mai 2021 constate la réticence de certains groupes cibles entre autres les agents de santé qui n'a enregistré que 51% d'inscrits une semaine après le début de la vaccination. Au cours de la 2^e semaine de vaccination, le GTTN a observé dans son compte-rendu du 22 mai 2021 que sur les agents de santé inscrits dans la plateforme, seuls 29% ont été vaccinés.

Ainsi, les exigences en matière de redevabilité et d'inclusivité n'ont pas pu être respectées du fait de la création tardive du GTCV et de l'absence de consultation préalable des parties prenantes dans l'identification des groupes cibles.

4.1.7. Existence de formations dispensées aux acteurs œuvrant dans la vaccination

L'introduction des vaccins contre la COVID-19 nécessite des ressources humaines qualifiées et en quantité suffisante dès l'acquisition des vaccins jusqu'à son administration.

Suivant le PNDV, « *Avant le démarrage de la vaccination contre la COVID-19, une orientation du personnel de vaccination sera conduite à tous les niveaux de la pyramide sanitaire. A cet effet, une adaptation des modules de formation par niveau sera faite par les experts de la DPEV et des Bureaux locaux OMS, UNICEF, USAID et les autres partenaires techniques impliqués en collaboration avec les sociétés savantes* ».

³² Structure déjà existante créée suivant le décret n°2016-1491 portant création, organisation et fonctionnement de l'ANAMEM

³³ Orientations sur l'élaboration d'un plan national de déploiement et de vaccination applicable aux vaccins contre la COVID-19



Des séances de formation ont été dispensées aux différents acteurs en collaboration avec les Partenaires Techniques et Financiers. Ces formations ont été octroyées aux différents acteurs bien avant le lancement officiel de la campagne de vaccination mais également tout au long de l'année 2021.

Les formations se font généralement en ligne et en cascade. La DPEV se charge des formations auprès des régions (DRSP) et districts (SDSP) et ces derniers assurent les formations auprès des responsables des sites de vaccination (CSB, CHR, ...). Un guide technique pour le niveau opérationnel de l'introduction du vaccin a été mis à disposition des participants.

Ainsi, étant donné que les personnels ont bénéficié des formations en vue de l'introduction des vaccins contre la COVID-19 et qu'ils ont été également informés et formés à chaque nouvelle directive à suivre, les critères de redevabilité et d'inclusivité ont été respectés.

4.2. Sur la mise en œuvre de la stratégie de vaccination

La stratégie de vaccination adoptée dans le PNDV se décline en trois actions bien cohérentes : l'identification préalable des cibles, la planification de la campagne de vaccination par l'établissement du planning de vaccination et la définition des approches permettant d'atteindre ces cibles prioritaires (stratégies fixe, avancée et mobile).

4.2.1. Enregistrement préalable ayant fait l'objet d'un assouplissement

Pour se faire vacciner, chaque cible doit préalablement s'enregistrer auprès des Fokontany ou des CSB.

Il ressort que la procédure a été respectée étant donné que les cibles désirant se faire vacciner ont effectué leur enregistrement auprès des Fokontany et des CSB. A cet effet, une liste consolidée contenant leurs informations personnelles a été établie. Les activités y afférentes ont débuté le 30 avril 2021 soit 11 jours avant le début de la campagne de vaccination. Toutefois, après trois semaines d'activité, le constat du GTTN en date du 22 mai 2021 fait ressortir que seulement 29 422 personnes se sont inscrites et dont 17 127 vaccinées.

Les retards dans le démarrage de l'inscription³⁴ au niveau des personnes âgées et des forces de l'ordre ainsi qu'une forte réticence des agents de la santé par rapport aux vaccins en constituent les principales causes identifiées.

Cette situation engendre des conséquences néfastes dans la gestion des pertes en vaccins. Pendant la campagne de vaccination phase 1, le taux de perte³⁵ s'élève à 15%.

Des aménagements ont été, de ce fait, effectués par le GTTN pour faciliter l'accessibilité aux vaccins notamment :

- l'élargissement de la population cible aux personnes âgées de plus de 18 ans. Toute personne issue de cette catégorie peut se faire vacciner mais la priorité est toujours réservée aux agents de la santé, aux personnes âgées et personnes déjà enregistrées ;
- l'assouplissement et l'amélioration de la procédure relative à l'enregistrement. Il peut se faire à distance sur une plateforme et n'est plus obligatoire mais il est conseillé de le faire.

³⁴ Compte-rendu du GTTN du 15 mai 2021

³⁵ Bilan de la campagne d'introduction de la vaccination contre la Covid-19 à Madagascar



4.2.2. Non établissement des calendriers de vaccination

Une fois l'enregistrement effectué, le PNDV prévoit l'établissement d'un calendrier de vaccination à chaque formation sanitaire dans le but de bien coordonner les activités de vaccination, d'éviter tout risque d'attroupements et d'assurer la bonne gestion des stocks. Pourtant, aucun centre de vaccination n'a établi ledit calendrier.

Le nombre de cibles inscrites largement inférieur à l'objectif de vaccination en est la principale raison. Ainsi, le risque d'attroupements est quasi nul car l'engouement aux vaccins n'a pas eu lieu.

4.2.3. Mise en place effective des stratégies fixe, avancée et mobile

Trois différentes approches pour la vaccination sont prévues par le PNDV à savoir les stratégies fixe, avancée et mobile.

Une fiche de sectorisation a été établie par les deux SDSP concernés par le contrôle. Cette sectorisation a facilité le choix des sites de vaccination fixes à implanter et éventuellement la mise en place des sites mobiles et avancés.

Ainsi, outre les vaccinodromes, les Centres Hospitaliers CHUJRB et CHUJRA, le SDSP d'Antananarivo Renivohitra a consacré 17 CSB comme fixes dont les CSB Isotry et Mahamasina. Le SDSP d'Antananarivo Atsimondrano, quant à lui, en comporte 18 CSB dont les CSB Andoharanofotsy et Ambohijanaka. Par ailleurs, des sites avancés et mobiles ont été instaurés au sein des Fokontany, des sociétés et des églises.

En conclusion, les assouplissements et les améliorations apportés à la stratégie de vaccination ont permis de vacciner complètement 815.595 cibles. Cependant, compte tenu des diverses contraintes constatées, l'objectif de vacciner 1.000.000 de cibles prioritaires à haut risque pour l'année 2021 n'a pas été atteint. En effet, les cibles prioritaires à haut risque totalement vaccinées pour l'année 2021 étaient de 478.611.

Ainsi, au vu de ces stratégies bien définies, le critère « redevabilité » est respecté.

Pour certains aspects de la gouvernance du déploiement des vaccins, la Cour estime que les trois critères transparence, redevabilité et inclusivité ont été respectés. Toutefois, le critère d'inclusivité n'a pas été observé en matière de consultation de toutes les parties concernées lors de la détermination des cibles prioritaires.

4.3. Distribution des vaccins contre la COVID-19

L'acheminement des vaccins Covid-19 vers Madagascar a été effectué par voie aérienne. Sur le plan national, des mesures ont été prises pour l'acheminement des vaccins jusqu'aux sites d'administration des vaccins.

4.3.1. Optimisation des équipements de la chaîne du froid (ECF)

L'existence d'une chaîne logistique conforme aux normes et efficace conditionne la réussite d'une campagne de vaccination. Il s'agit non seulement de respecter les normes internationales édictées par les organisations sanitaires en matière de chaîne de froid mais aussi de doter les structures sanitaires en quantités suffisantes de vaccins pour éviter les ruptures de stock.

Suivant le document d'orientation élaboré conjointement par l'OMS et l'UNICEF³⁶, l'existence d'infrastructures dédiées à la chaîne d'approvisionnement ainsi que la disponibilité d'équipements de la chaîne du froid (ECF) pour le stockage sont primordiales. En effet, des matériels et équipements spécifiques doivent être utilisés à chaque maillon de la chaîne du froid³⁷.

A cet effet, les conditions de stockage des vaccins mentionnées dans le PNDV sont les suivantes : « Les vaccins à vecteur viral et les vaccins inactivés se conservent entre +2 et +8°C à l'instar des autres vaccins du PEV de routine. Cependant, les vaccins à ARN nécessitent une congélation à des températures très basses, entre -70 et -80° pour le vaccin de Pfizer et -20°C pour celui de Moderna. Ces vaccins, une fois décongelés peuvent aussi être conservés entre +2 et +8°C pour une durée de 5 et 30 jours respectivement pour Pfizer et Moderna. Les autres vaccins peuvent être conservés dans les équipements de chaîne de froid classiques du PEV, tout en les mettant en exergue et en marge des autres vaccins traditionnels ».

En matière d'ECF, suivant le System Management Tool (SMT), la DPEV dispose de 06 chambres froides positives (2 à 8° C), de 10 congélateurs ultra froids (-80°C) et de 01 chambre froide négative (-25°C). En outre, cette direction, en partenariat avec PSI, entpose des vaccins à Ivato.

S'agissant des SDSP et des CSB, ces derniers disposent de congélateurs et de réfrigérateurs électriques et solaires pour le stockage de tous les vaccins, que ce soit pour les vaccins de routine que ceux contre la COVID-19. A titre d'exemple, pour le SDSP d'Antananarivo Atsimondrano, au mois de septembre 2021, sur les 18 sites de vaccination, neuf (09) sites utilisaient des ECF électriques et les neuf (09) sites restants utilisaient déjà un ECF fonctionnant en énergie solaire. Ces ECF sont tous équipés de fridge tag pour surveiller la température.

Figure 9-Réfrigérateur "type armoire" du CSB 2 Ambohijanaka



Source : CSB 2 Ambohijanaka

Figure 10- Réfrigérateur solaire du CSB 2 Andoharanofotsy



Source : CSB 2 Andoharanofotsy

Néanmoins, certains centres de vaccination utilisant des chaînes de froid électrique ne disposent pas de source d'énergie de relai ou de secours adéquats. En effet, au niveau des districts, 91 ECF électriques, soit presque 80% des ECF, ne sont pas dotés de groupe électrogène de secours. En cas de coupure d'électricité, à part la dotation d'ECF solaire, l'utilisation des accumulateurs préalablement congelés en permanence permettent de maintenir la température de conservation.

De tout ce qui précède, les deux critères de redevabilité et d'inclusivité sont respectés.

³⁶ Vaccination contre la COVID-19 : approvisionnement et logistique – Orientations provisoires du 12 février 2021

³⁷ Conservation des vaccins, chaîne du froid - <https://devsante.org/articles/conservation-des-vaccins-chaîne-du-froid>

4.3.2. Matériels roulants insuffisants pour l'acheminement des vaccins

Pour le transport des vaccins, les orientations de l'OMS, précise qu'il faut assurer la disponibilité de tous les moyens nécessaires et tous les exploitants de transports ainsi que de la disponibilité des carburants.

Le PNDV 1 mentionne que la DPEV dispose de 2 camions frigorifiques et de 3 camions fourgon pour le transport des vaccins et des intrants. Les camions frigorifiques sont utilisés comme de simples camions avec des glacières et des accumulateurs conditionnés pour la distribution des vaccins car les unités réfrigérantes n'étant pas fonctionnelles.

Pour se ravitailler, les CSB se déplacent avec de motos, bicyclettes ou à pied auprès des districts et utilisent des glacières et des accumulateurs conditionnés pour assurer la chaîne de froid.

Au vu du PNDV 2, ces camions sont insuffisants pour le ravitaillement de tous les districts. Pour compenser le gap, des prestataires externes sont sollicités. Le moniteur de gel (freeze tag) est utilisé pour monitorer le transport des vaccins.

Dans la pratique, au niveau de la DPEV, le déploiement des vaccins vers les districts se fait soit par voie terrestre soit par voie aérienne en fonction de l'accessibilité des zones destinataires et de la date de péremption des vaccins.

Au niveau du district, l'insuffisance des matériels roulants limite l'acheminement des vaccins vers les structures sanitaires rattachées. A titre d'illustration, le tableau ci-après traduit les états des matériels roulants appartenant au SDSP Atsimondrano :

Tableau 9 . Inventaire des matériels roulants du SDSP Antananarivo Atsimondrano

Matériel roulant	Marque	Type	Première année de mise en circulation	Etat du matériel
Voiture	Suzuki Jimny	4*4	Janvier 2001	Réparable
	Toyota	4*4	Septembre 2002	Réparable
	Renault	4L	Mars 1980	Panne non réparable
Moto	Honda	LS125S	Juin 1997	Panne réparable
	Honda	XL125L	Avril 2009	Mauvais
	Honda	XL125L	Août 2021	Neuf
	Honda	XL125L	Décembre 2020	Neuf
	Honda	XL125L	Décembre 2020	Neuf

Source : SDSP Atsimondrano

Il ressort de ce tableau que seuls 03 motos sont de moins de trois ans. Les matériels restants sont vétustes, soit en mauvais état, soit en panne mais encore réparables, soit irréparables. Dans la majorité des cas, ce sont les CSB II qui récupèrent les vaccins commandés auprès des SDSP. Or, les

moyens à la disposition des CSB II sont trop limités. Généralement, ils utilisent des motos³⁸ ou prennent des taxis.

En outre, en grande majorité, les structures sanitaires visitées déplorent également l'insuffisance du budget alloué aux dépenses en carburant pour faire fonctionner leurs matériels roulants.

Ainsi, les principes de redevabilité et d'inclusivité ne sont pas respectés.

4.3.3. Distribution continue des vaccins COVID-19

Le PNDV 1 a précisé que la distribution des vaccins du niveau national vers les districts se fait trimestriellement suivant un planning communiqué aux districts. Le PNDV 2 a modifié cette cadence « *La fréquence de la distribution des intrants du niveau national vers les districts sera déterminée en fonction de la disponibilité des vaccins et de leurs conditions de conservation. Dans tous les cas, le planning correspondant sera communiqué aux districts* ».

Au niveau de la DPEV, le planning de distribution vers les districts est déterminé à l'avance, d'une part en fonction de la date de péremption des vaccins et d'autre part, suivant l'évolution de consommation des districts et du stock disponible. Par contre, pour les CSB II, la commande de vaccins se faisait uniquement selon les besoins du centre et la situation des stocks existants aux SDSP. Procédure confirmée après recoupement auprès des SDSP.

Nonobstant l'absence d'un planning de distribution, les structures sanitaires ont été approvisionnées en vaccin d'une manière continue.

Etant donné la distribution continue des vaccins par la DPEV vers les structures sanitaires, les deux principes de redevabilité et d'inclusivité sont respectés.

4.3.4. Non-respect des clés de répartition prévus par le PNDV

Un des sous objectifs du PNDV vise à assurer la disponibilité des vaccins dans tous les districts sanitaires tout en définissant leurs modalités de répartition.

Le PNDV a défini une clé de répartition des doses de vaccins à distribuer pour chaque district. Au total, le plan a prévu de doter 3% de doses pour chaque district.

Pourtant, la clé de répartition de 3% n'a pas été toujours respectée.

Cet état de fait est justifié par l'obligation de prendre en considération l'évolution de la situation épidémiologique au niveau de chaque district.

La répartition a été orientée vers d'autres districts ou centres de vaccination dans un même district les plus touchés afin de maîtriser la propagation de l'épidémie. Ainsi, cette répartition a influencé le redéploiement des vaccins.

4.3.5. Existence d'un suivi régulier

En plus de la disponibilité des ressources humaines qualifiées et en quantité suffisante, le déploiement des vaccins contre la COVID-19 nécessite un suivi permanent de la part des responsables.

Suivant le PNDV 2, « *Un suivi régulier des stocks disponibles au niveau national et auprès des districts sera réalisé afin de limiter au maximum les pertes de doses par péremption. Selon les capacités d'absorption observées, des redéploiements des vaccins entre les districts pourront être*

³⁸ Cas des CSB 2 d'Andoharanofotsy et d'Ambohijanaka



effectués. Les régions et leurs districts sanitaires doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour optimiser la consommation des doses qu'ils ont reçues. Des directives leur seront envoyées dans ce sens ».

Des recommandations³⁹ pour la gestion des stocks, comme le suivi journalier, ont été adressées aux directions régionales de la santé et aux SDSP afin d'éviter la péremption des vaccins et de mettre à jour le site après l'inventaire à la fin de semaine.

Au niveau de la DPEV, le suivi interne des stocks se fait essentiellement sur la plateforme Système Management Tool (SMT). Cette plateforme retrace les entrées, les sorties et les stocks disponibles par jour, par quantité et par vaccin.

Pour les districts (SDSP) et les centres de vaccination, l'outil principal de suivi est la fiche de stocks. Lors de la consultation desdites fiches au niveau des structures sanitaires visitée

En outre, un suivi de stocks en cascade est réalisé. En effet, les districts effectuent des suivis au niveau des sites de vaccination qui lui sont rattachés. Des rapports journaliers et hebdomadaires leur sont ainsi envoyés par lesdits sites. Dans ces rapports figurent les nombres des vaccinés et les doses utilisées chaque jour et chaque semaine⁴⁰.

Le SDSP procède à une supervision des CSB 2 en matière de tenue et de suivi des stocks. A cet effet, les superviseurs formulent des observations sur la bonne conservation et la disponibilité des vaccins Covishield et Janssen (cas du CSB 2 Andoharanofotsy), l'existence de flacon entamé sans mention de la date d'ouverture et la non mise à jour des taux de perte par vaccin (cas du CSB 2 Ambohijanaka).

Les rapports des centres de vaccination sont consolidés au niveau des SDSP, qui les envoient, par la suite, au niveau de la DPEV. A travers l'analyse de ces rapports, la DPEV procède au suivi des stocks au niveau national.

De tout ce qui précède, le système en place en matière de suivi des stocks garantit la redevabilité de chaque acteur dans la gestion des stocks de vaccins Covid-19.

Sur la distribution des vaccins, la Cour conclut que le principe de redevabilité est respecté. Néanmoins, pour assurer une meilleure inclusivité, des efforts pour l'acheminement des vaccins aux différents sites de vaccination et de la prise en compte de la situation de chaque région dans la définition d'une politique de lutte contre une épidémie ou un fléau devront être déployés.

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

- **veiller, à l'avenir, au respect de toutes les dispositions du document cadre notamment à la mise en place des structures « préalables » à l'identification des groupes cibles ;**
- **procéder à la consultation préalable de tous les bénéficiaires concernés par le processus de vaccination afin d'assurer l'inclusivité de toutes les parties prenantes dans la phase de détermination des cibles prioritaires ;**
- **prendre les mesures nécessaires afin d'assurer l'acheminement des vaccins aux différents sites de vaccination ;**
- **tenir compte des contraintes relatives à la situation de chaque région dans la définition d'une politique de lutte contre une épidémie ou un fléau.**

³⁹ Existence de la directive envoyée par mail au mois de Septembre 2021

⁴⁰ Rapports affichés dans les bureaux des sites de vaccination

V. SUIVI DES RECOMMANDATIONS EMISES LORS DE L'AUDIT DE PERFORMANCE DE LA SOCIETE JIRO SY RANO MALAGASY (GESTIONS 2016 ET 2017)

La présente partie porte sur le suivi des recommandations formulées à l'égard de la société Jiro sy Rano MALagasy (JIRAMA) lors de l'audit de performance effectué par la Cour des Comptes, gestions 2010 à 2015 et qui a fait l'objet du rapport n°08/17-RAP/ADM/APA du 07 décembre 2017.

Les travaux ont porté sur 29 recommandations parmi les 43 recommandations initiales. Ces recommandations concernent notamment celles relatives aux dispositions organisationnelles, à la gestion de distribution, à une partie de la gestion de production et de la gestion commerciale.

Les résultats de la vérification sont présentés dans le tableau ci-après :

Tableau 10 : Tableau synoptique des résultats de la vérification

	RECOMMANDATIONS	Réalisées	En cours de réalisation		Non réalisées	Sans objet
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET ORGANISATIONNELLES						
1	La clarification du statut de la JIRAMA notamment en ce qui concerne le monopole du service public eu égard aux dispositions de la loi n°98-032 du 20 janvier 1999 laquelle a ouvert le secteur à la concurrence				✓	
2	Le respect des dispositions statutaires en ce qui concerne la mise en place du contrôleur général				✓	
3	La mise en conformité du statut de la JIRAMA avec les lois en vigueur en matière de sociétés commerciales				✓	
GESTION DE LA PRODUCTION						
4	La prise de toutes mesures tendant à la réduction des pertes techniques et non techniques de la production		✓			
	La mise en œuvre de politiques de réduction et de maîtrise des coûts notamment à travers :					
5	La revue technique des groupes utilisés par les sociétés loueuses ou par la JIRAMA elle-même ;			✓		
6	La migration de la production de certains centres du Gas-oil vers le Fuel-oil ;	✓				
7	La recherche de moyens financiers en vue de l'achat de pièces détachées pour les machines de la JIRAMA ;			✓		
8	La réalisation de projets utilisant des ressources renouvelables (solaire, éolienne, hydroélectrique, biomasse).		✓			
9	La recherche de partenariat d'investissement, y compris celui de l'Etat, pour la construction de centrales hydroélectriques suffisantes et la recherche de solutions pour faire face aux périodes d'étiage, notamment par la mise en place de bassins de rétention ou de lacs artificiels.			✓		
GESTION DE LA DISTRIBUTION						
10	La généralisation de l'utilisation des lampes à basse consommation pour diminuer la consommation d'électricité			✓		
11	La sensibilisation des abonnés aux risques encourus en cas de vol ou violation des dispositifs de branchement	✓				
12	L'application du Décret n°2016-1307 du 09 décembre 2016 portant contrôle et répression des pratiques frauduleuses de vol d'énergie électrique	✓				
13	La pérennisation des contrôles et des actions de ratissage sur terrain		✓			

14	Le renforcement du système de sécurité et de contrôle permettant la pérennisation des installations déjà entreprises, éradiquant le vol de câbles			✓		
15	Le développement de l'interconnexion des réseaux			✓		
16	Le renforcement du stock des matériels de distribution : l'acquisition de nouveaux équipements plus performants comme les transformateurs, les câbles et les compteurs			✓		
17	Le respect de la procédure en matière de demande de branchement			✓		
18	La mise en place effective du projet SMART METER (ou compteur intelligent) permettant le comptage à distance et le relevé en temps réel de la consommation pour réduire le vol			✓		
GESTION COMMERCIALE						
	La prise de mesures envers les abonnés en général :					
19	La mise en place d'une politique de communication robuste envers les abonnés ;	✓				
20	La sensibilisation des abonnés au respect du paiement des factures dans le délai ;	✓				
21	La continuation de la coopération avec les abonnés, notamment en les incitant à apporter l'index de leur consommation auprès de la société ;	✓				
22	L'établissement systématique de factures de rappel de consommation ;	✓				
23	La formalisation en détail du paiement échelonné en matière de recouvrement des créances ;		✓			
24	L'application effective et stricte des procédures déjà définies en matière de recouvrement, notamment les dispositions à prendre en cas de non-paiement envers tout client défaillant sans distinction, y compris le transfert des créances douteuses en contentieux.				✓	
	La prise de mesures envers les clients « Administration » :					
25	Le renforcement de la mise en place des compteurs prépayés surtout vis-à-vis de l'Administration ;					✓
26	La poursuite des relances particulières envers les clients « Administration » en vue du paiement de leurs factures et de leurs arriérés ;			✓		
27	L'amélioration de la collaboration avec le Trésor Public concernant les paiements de l'Administration sur avis de crédit et la confrontation de la situation des impayés de la JIRAMA avec le Trésor ;				✓	
28	L'adoption de procédures spécifiques de recouvrement pour l'Administration et le transfert en contentieux des clients « Administration » ou toute autre mesure incitative de paiement dans leur procédure de recouvrement.				✓	
29	Le renforcement et l'amélioration du suivi et du contrôle effectués par la Direction de l'Audit Interne au sein de la société	✓				
Total des recommandations		8	4	10	6	1

Les travaux de la Cour amènent à conclure que d'une manière générale, des actions ont été prises par la JIRAMA par rapport aux recommandations émises en 2017. Cependant, l'analyse de la mise en œuvre desdites actions montre que sur les 29 recommandations sous revue, 8 seulement ont été suivies, 14 sont en cours de réalisation dont 5 actions satisfaisantes et 9 non satisfaisantes. En outre, il a été relevé qu'aucune action concrète n'a été mise en œuvre concernant 6 recommandations et une recommandation n'a plus d'objet au vu de l'évolution de la situation.

5.1. Recommandations « réalisées »

Les actions qui ont été **réalisées** concernent notamment la migration de certaines Centrales Gas-oil en Fuel-oil, la sensibilisation des abonnés sur les risques encourus en cas de vol ou violation des dispositifs de branchement et l'application du Décret n°2016-1307 du 09 décembre 2016 portant contrôle et répression des pratiques frauduleuses de vol d'énergie électrique, l'amélioration de la sensibilisation et la communication envers les abonnés en général, l'établissement systématique des factures de rappel de consommation et enfin, le renforcement et l'amélioration du suivi et du contrôle effectués par la Direction de l'Audit Interne de la société.

5.2. Des progrès satisfaisants

Ensuite, des **améliorations** ont été relevées principalement en matière de prise de mesures pour la réduction des pertes techniques et non techniques de la production, la revue technique des groupes utilisés par les sociétés loueuses ou par la JIRAMA elle-même, la réalisation de projets utilisant des ressources renouvelables, la pérennisation des actions de ratissage sur terrain et la formalisation en détail du paiement échelonné en matière de recouvrement des créances.

5.3. Des progrès mais insatisfaisants

En revanche, **beaucoup d'efforts sont encore à déployer** notamment dans la recherche des moyens financiers pour l'achat des pièces détachées, la recherche de partenariat d'investissement pour la construction de centrales hydroélectriques, l'utilisation des lampes à basse consommation et des compteurs intelligents, le renforcement du système de sécurité et de contrôle des installations ainsi que du stock des matériels de distribution, le développement de l'interconnexion des réseaux, le respect de la procédure en matière de demande de branchement, la gestion des impayés envers les clients « Administration », et enfin la mise à jour du statut de la société.

En ce qui concerne les recommandations non suivies d'effet, la Cour réitère ses recommandations antérieures, à savoir :

- *au Ministère de tutelle technique de :*
 - *prendre toutes les mesures en vue de l'adoption du nouveau statut de la JIRAMA en conformité avec les textes en vigueur relatifs à la libéralisation du secteur et en matière de sociétés commerciales ;*

- *à la JIRAMA de :*
 - *appliquer strictement les procédures déjà définies en matière de recouvrement, notamment sur la date limite de paiement des factures et les dispositions à prendre en cas de non-paiement envers tout client défaillant sans distinction, y compris le transfert des créances douteuses en contentieux ;*
 - *renforcer les actions de suivi et contrôle au niveau de la JIRAMA afin de maîtriser les clients Administration ainsi que la collaboration avec le Trésor en matière de rapprochement des impayés.*

Enfin, pour améliorer la situation et la qualité des services de la JIRAMA, la Cour incite l'Etat et la société à :

- *investir dans l'énergie renouvelable notamment l'hydroélectrique ;*
- *investir dans la fabrication des matériels de distribution notamment les câbles et pylônes ;*
- *intégrer le personnel ayant les compétences requises dans la prise de décision dans des domaines purement techniques.*

TITRE II. CONTROLE 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 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. Lesdites procédures sont celles préconisées par la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics.

1.1.Cas de la Commune Rurale d'Ankaraobato - Exercices 2017 et 2018

Les résultats du contrôle ont fait l'objet d'un rapport d'observations définitives n°01/ADM/CDG/ROD/23 du 25 janvier 2023 émis par le Tribunal financier et notifié au Maire en fonction le 02 mars 2023.

De prime abord, le Tribunal Financier d'Antananarivo a émis des observations sur les budgets des deux exercices sous revue :

- les dépenses au titre de l'année 2017 n'ont pas été présentées par programme comme indiqué par l'article 139 de la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes qui dispose que le budget est présenté sous forme de budget de programme

- le budget primitif 2017 a été adopté au-delà de la session budgétaire alors que l'article 75 de la loi suscitée dispose que : « *La session budgétaire pour chaque Collectivité territoriale décentralisée est fixée au cours de la deuxième quinzaine du mois d'aout, pour la Commune* ».

Les lacunes constatées sur les procédures de passation de marchés publics sont développées ci-après :

1.1.1. Sur les commandes publiques

a. Non-respect de computation des seuils

Au vu du compte administratif 2018, certaines dépenses ont été opérées par achat direct et dépassent ainsi les seuils prévus, tant pour les prévisions que pour les réalisations. Ce qui est en violation des dispositions de l'arrêté n°7275 /2016/MFB du 31 mars 2016, précisant le mode de computation des seuils des marchés publics.

Tableau 11.Extrait Compte administratif 2018

(En Ariary)

Compte	Libellé	Prévisions définitives	Réalisations	Seuil maximal consultation directe
2163	Matériels informatiques	11 400 000,00	10 935 000,00	1 000 000,00
2164	Matériels et mobiliers de bureau	9 000 000,00	6 800 000,00	1 000 000,00
6111	Fournitures et articles de bureau	6 000 000,00	2 353 600,00	1 000 000,00
6112	Imprimés, cachets et documents administratifs	9 221 802,00	8 092 800,00	1 000 000,00



6211	Entretien de bâtiments	4 000 000,00	1 691 839,00	1 000 000,00
6212	Entretien des autres infrastructures	5 000 000,00	1 934 600,00	1 000 000,00

Source : *Compte administratif 2018*

Ainsi, les principes généraux garantissant l'efficacité de la commande publique prévus par l'article 5 du Code des marchés publics n'ont pas été suivis dans ces opérations d'achat direct.

Le Tribunal recommande au Maire de respecter strictement les modes de passation des marchés publics en fonction des seuils prévus par l'arrêté n°7275 /2016/MFB du 31 mars 2016.

b. Défaut de nomination des acteurs dans la conduite à l'achat public

Les acteurs dans la conduite des marchés publics ne sont pas nommés au sein de la Commune rurale d'Ankaraobato. En effet, dans la conduite des procédures de passation, la PRMP n'est pas assistée par une Unité de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM) qui devrait intervenir tout au long du processus depuis la conception du Dossier d'Appel d'Offres (DAO) jusqu'à la notification du titulaire du marché. Par ailleurs la Commission d'Appel d'Offre (CAO) est inexistante au sein de la Commune. Or le décret n° 2006-344 du 30 Mai 2006 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres prévoit en son article 02 que « une CAO ad hoc est constituée auprès de chaque (...) Commune. ».

Il a également été constaté l'absence de la commission de réception instituée par l'article 13 de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des marchés publics. Par ailleurs, le Maire s'ingère dans la fonction du Gestionnaire d'Activité (GAC) en certifiant des services faits, alors qu'il revient au Gestionnaire d'Activité (GAC) d'effectuer cette tâche de certification de services faits et il devrait être nommé par arrêté du Chef de l'exécutif.

Par conséquent, le Tribunal recommande au Maire de nommer les organes nécessaires à l'achat public prévus par les lois et règlements, notamment :

- l'Unité de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM)
- la Commission d'Appel d'Offre (CAO)
- le Gestionnaire d'Activité (GAC)
- la Commission de réception des prestations

1.1.2. Sur la comptabilité matière

Le contrôle de la gestion de la Commune Rurale d'Ankaraobato sur la comptabilité des matières vise à évaluer comment les biens de la Collectivité sont enregistrés et conservés suivant les dispositions relatives à la gestion de la comptabilité des matières.

 Défaut de tenue de la comptabilité matière

Le Tribunal Financier a été constaté que la Commune Rurale d'Ankaraobato ne tient pas une comptabilité matière telle qu'il est prévu par l'instruction générale du 22 juillet 1955.



Selon l'article premier de ladite instruction, « *la comptabilité des matières et des immeubles appartenant au Territoire, aux provinces, aux communes, comprend la comptabilité, en quantités et en valeurs, des matières et du matériel de toute nature..., le compte évalué des propriétés bâties ou non bâties appartenant au Territoire, aux provinces, aux communes...* »

Le dépositaire comptable de ladite Commune, n'utilise pas un Livre journal en quantités et en valeurs des entrées et des sorties. Les opérations d'entrée sont enregistrées dans un cahier mais il n'y a pas d'enregistrements sur les opérations de sorties.

Par ailleurs, les matériels et les immeubles de la Collectivité ne sont pas évalués. La fiche d'inventaire utilisé par la Commune ne correspond pas aux imprimés réglementaires qui devraient être commandés auprès de l'Imprimerie Nationale. De plus, l'utilisateur affiché dans le Tableau est rarement nominatif or chaque utilisateur (détenteur) d'un bien devrait détenir une fiche de détenteur effectif.

Concernant les immeubles, la Commune dispose de nombreux immeubles (dix terrains communaux et un terrain domanial avec des bâtiments qui y sont construits, des voies et des ruelles) qui devraient être évalués et comptabilisés à travers la comptabilité des immeubles tel qu'il est prévu par l'article premier de l'Instruction générale du 22 juillet 1955.

Le Tribunal recommande au Maire de programmer des sessions de formations à l'intention des responsables concernés par la comptabilité matière notamment le Gestionnaire d'Activité (GAC) et le dépositaire comptable.

Par ailleurs, le Tribunal suggère au Maire d'une part, de faire tenir par le dépositaire comptable le Livre journal de comptabilité – matières en quantités et en valeurs des entrées et des sorties, et d'autre part, de faire établir un inventaire annuel des matériels à la fin de l'année. Les résultats de cet inventaire doivent concorder avec ceux du livre journal.

Le Tribunal recommande également d'évaluer le patrimoine de la Commune avant l'instauration de la comptabilité des matières et des immeubles

1.2.Cas de la commune rurale de Bongatsara - Exercices 2017 et 2018

Les résultats du contrôle ont fait l'objet d'un rapport d'observations définitives N°03/ADM/CDG/ROD/23 du 30 mars 2023.

Des observations générales sur les budgets ont été émises par le Tribunal Financier d'Antananarivo. En effet, les budgets pour les exercices 2017 et 2018 n'ont pas été votés pendant la période budgétaire prévue par l'article 75 de loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 suscitée qui dispose que « *la session budgétaire pour chaque Collectivité territoriale décentralisée est fixée comme suit : au cours de la deuxième quinzaine du mois d'août, pour la Commune* ». Les budgets desdits exercices ont été votés le 30 novembre 2016 pour le budget 2017 et le 19 décembre 2017 pour le budget 2018.

Par ailleurs, selon l'article 22 du décret n°2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées, « *la section investissement du budget d'une Collectivité territoriale décentralisée doit représenter au moins quinze pour cent (15%) des recettes budgétaires propres* ». Pourtant pour le budget 2018, les prévisions des investissements de 70 880 800 Ariary ne représentent que 14% des recettes budgétaires propres (recettes des chapitres 70 ; 71 ; 72 ; 74 ; 76 et 77).

1.2.1. Sur les commandes publiques

a. Non-respect du caractère chronologique dans l'octroi des offres

En 2017, des pièces relatives aux achats de fournitures et articles de bureau imputés au compte 6111 ont relevé des irrégularités. En effet, selon l'avis de consultation de fournisseurs en date du 05 janvier 2017, la date limite pour présenter les offres (factures proforma) est le 15 janvier 2017. Or il a été constaté que pour certains mandats, les factures proforma correspondantes ont été établies avant la publication de l'avis de consultation ou après la date limite de dépôt des offres, comme illustre le tableau ci-après :

Tableau 12. Chronologie des offres

(En Ariary)

Ref Mandat	Objet	Montant	Date de l'avis de consultation	Date limite de présentation de l'offre	Date de la Facture Proforma	Date du Bon de commandes
04/2017	Achat de fourniture et article de bureau	1 215 000.00	05/01/2017	15/01/2017	09/12/2016	13/12/16
31/2017	Achat de fourniture et article de bureau	1 850 000.00	05/01/2017	15/01/2017	29/12/2016	06/01/2017
500/2017	Achat de fourniture et article de bureau	5 300 000.00	05/01/2017	15/01/2017	11/12/2017	Sans date

Source : Mandats et PJ

Aux termes de l'article 41 de la loi n° 2016-055 en date du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics qui précise que : « *la consultation de fournisseurs consiste à solliciter des offres auprès de fournisseurs par affichage de l'avis public d'appel à concurrence dix jours au moins avant les date et heures limites de remise des offres (...)*Le marché est attribué au soumissionnaire dont l'offre a été jugée conforme pour l'essentiel aux exigences du dossier d'appel d'offres et la moins distante .»

Ainsi, les offres présentées et retenues avant l'avis de consultation de fournisseurs nuiraient au respect des principes généraux régissant les marchés publics car les factures proforma datées avant la publication de l'avis de consultation supposeraient que le fournisseur ait été au courant des commandes publiques avant la procédure d'affichage.

Par ailleurs les offres présentées après la date et l'heure limites de remise des offres devraient être rejetées car l'article 44 du code des marchés publics dispose que : « *Toute offre reçue par l'Autorité contractante après la date et l'heure limites de remise des offres sera déclarée hors délai, écartée et renvoyée au Candidat sans avoir été ouverte.* »

Il est rappelé que la loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière prévoit en son article 7, 1er alinéa qu'est passible de sanction, toute personne qui a « *omis d'appliquer les prescriptions de la réglementation des marchés publics lorsque celles-ci doivent être appliquées à la dépense concernée* »

De tout ce qui précède, le Tribunal recommande à la Personne Responsable des Marchés Publics de :

- ***veiller au respect des procédures de passation de marché public prescrites dans le code des marchés publics, en l'occurrence de ne recevoir les offres qu'après la date de publication des commandes publiques d'une part, et de déclarer « irrecevable » les offres reçues après la date limite fixée pour la remise des offres d'autre part ;***
- ***respecter l'ordre chronologique de l'exécution des dépenses publiques.***

b. *Défaillance dans la nomination des organes de l'achat public*

D'après réponses aux questionnaires adressés à la Commune, l'Unité de gestion de la passation des Marchés Publics (UGPM) ainsi que la Commission d'appel d'offre sont constituées par des délibérations du Conseil Communal. Or selon l'article 12 II de la loi n° 2016-055 en date du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics : « Les membres de la Commission d'Appel d'Offres (CAO) sont désignés par la Personne Responsable des Marchés Publics »

Par ailleurs, selon la circulaire n°001-ARMP/DG/CRR/06 du 3 novembre 2006, la création de l'UGPM est constatée par décision de la PRMP après accord de l'autorité contractante. En l'absence de production des décisions de nomination des membres de la CAO ainsi que la création de l'UGPM par la PRMP, il est admis que l'UGPM et la CAO ne sont pas régulièrement constitués

Le Tribunal recommande à la Personne Responsable des Marchés Publics de procéder à la nomination des membres de ces organes.

c. *Défaut de planification des commandes publiques*

Pour l'exercice 2018, l'examen des pièces justificatives du compte 2131 « bâtiment administratif » en appui du mandat n°464/2018 du 3 octobre 2018 d'un montant de 10 968 744,00 Ariary, ayant pour objet la réalisation des travaux de construction d'un bureau pour le Fokontany d'Ambohibao , a révélé que la procédure d'appel d'offres a été initiée en l'absence de crédit disponible. En effet la procédure relative à cette dépense a été engagée le 05 avril 2018 alors que la délibération n°32-12/CONS/CRB/DEL portant transfert de crédit n'a été prise que le 14 septembre 2018. Ainsi, au moment de l'engagement de la dépense, les crédits n'étaient pas encore disponibles.

Le Tribunal recommande ainsi au Maire de:

- ***bien planifier les commandes publiques avant l'élaboration du budget***
- ***cesser les engagements en l'absence de crédit disponible***

1.2.2. **Sur la comptabilité des matières**

a. *Comptabilité des matières partiellement tenue*

L'instruction générale du 22 juillet 1955 préconise l'application de la comptabilité des matières et des immeubles. Or, il a été constaté que la comptabilité des immeubles n'est pas encore appliquée.

La comptabilité des matières au sein de la Commune ne concerne que la comptabilité des matériels en service conformément à la circulaire n°01-MFB/SG/DGB/DPE/SM en date du 14



juillet 2010 sur la comptabilité des matières qui prévoit que : « *les matières et objets rentrant dans la catégorie des matériels en service d'une valeur unitaire supérieure à 50 000 Ariary sont pris en charge en comptabilité matières* ».

Face à ces manquements, le Tribunal recommande au Maire de veiller à la tenue des divers types de la comptabilité des matières et des immeubles.

b. *Tenue inadéquate de l'inventaire des matériels*

Le « Manuel de comptabilité-matières à l'usage des communes », publié en 2001 par le Ministère chargé du Budget et du Développement des Provinces Autonomes définit les procédures à suivre en ce qui concerne la tenue de la comptabilité des matières. Ce manuel préconise un inventaire, conformément à l'instruction générale du 22 juillet 1955, des objets et matériels dressés par le dépositaire comptable à la fin de l'exercice. En plus, ledit manuel indique qu'avant l'approbation par les soins du dépositaire comptable, le Maire doit tout d'abord vérifier cet inventaire

Or, il a été observé que les fiches d'inventaires établies au mois de juin 2019 sont signées uniquement par le Maire.

Ainsi, au niveau de la Commune rurale de Bongatsara, la procédure d'établissement de l'inventaire n'est pas bien organisée étant donné que le dépositaire comptable n'est pas régulièrement nommé et que sa signature ne figure pas dans les fiches d'inventaires.

Pourtant aux termes de l'article 323 du décret n°2005-003 du 4 janvier 2005 : « *Les comptabilités des matières sont tenues conformément à la réglementation par le receveur ou par un agent communal désigné par l'ordonnateur.* »

Par conséquent, le Tribunal recommande, outre la nomination du dépositaire comptable, de :

- procéder à l'inventaire des matériels et objets au sein de la Commune ;***
- s'assurer de la tenue adéquate de la comptabilité des matières.***

II. CONTROLE DE LA GESTION DU PERSONNEL PERMANENT AU SEIN DE LA COMMUNE RURALE D'IVATO- EXERCICES 2019-2021

La Commune d'Ivato, Commune rurale de 1^{ère} catégorie a commencé à produire des comptes auprès du Tribunal Financier d'Antananarivo à partir de la gestion 2019

Lors du contrôle juridictionnel des comptes, il a été relevé le recours permanent de l'ordonnateur à la réquisition lors du paiement des soldes du personnel. Aux motifs de cette réquisition ont été soulevés entre autres la régularisation de la situation des employés au niveau de la Commune afin de se conformer aux exigences légales. Cette situation a attiré l'attention du Tribunal et l'a orienté vers le contrôle de la gestion du personnel permanent au niveau de la Commune Rurale d'Ivato.

Les résultats ont fait l'objet du rapport d'observations définitives N°02/ADM/CDG/ROD/23 du 21 février 2023. Pour cette mission de contrôle, l'objectif global est de s'assurer que la gestion du personnel permanent de la Commune est faite suivant les prescriptions légales en la matière. Par personnel permanent s'entend les employés liés à la Commune par un contrat de travail ainsi que les fonctionnaires.

Le contrôle s'articule autour de cinq (05) objectifs spécifiques

2.1.Vérifier le poids des charges du personnel dans le budget.

Il est à remarquer que les budgets ont été votés en équilibre réel. Toutefois, les délais d'adoption accusent des retards perturbant le fonctionnement des services de la Commune notamment dans le paiement à jour des soldes du personnel.

Les dépenses de solde de la Commune Rurale d'Ivato sont récapitulées dans le tableau ci-après.

Tableau 13. Dépenses de solde de la Commune rurale d'Ivato

(En Ariary)

Libellé	2019			2020			2021
	Budget Additionnel	Compte Administratif	TR*(%)	Budget Additionnel	Compte Administratif	TR*(%)	
Nombre de salarié		156			205		251
Recrutement		-			49		46
Salaire du personnel permanent	625.060.000,00	479.157.060,00	76,66	738.460.000,00	665.115.840,00	90,07	738.460.000,00
Autres dépenses du personnel	397.380.000,00	254.204.085,25	63,97	527.512.194,59	246.751.830,00	46,78	527.512.194,00
Total dépense du personnel (A)	1.022.440.000,00	733.361.145,25	71,73	1.265.972.194,59	911.867.670,00	72,03	1.265.972.194,00
Total recette de fonctionnement (B)	2.162.820.000,00	1.566.998.220,35	72,45	2.576.545.000,00	1.279.141.352,17	49,65	2.824.552.194,00
Proportion des charges du personnel (A/B)	47,27%	46,80%		49,13%	71,29%		44,82%

Sources : budgets, comptes administratifs

*TR : Taux de réalisation

Au vu de ce tableau, il apparaît que les dépenses de solde représentent moins de 50% des prévisions de recettes de fonctionnement. 72,45 % des recettes prévues ont été encaissées, et 76,66% des prévisions des dépenses de solde ont été réalisées durant l'année 2019. Et, la proportion dépenses de



solde par rapport aux recettes telle que prévu dans le budget a été respectée. Toutefois en 2020, seulement 49,65% des recettes prévues ont été réalisées (contexte du COVID-19). De ce fait, plus de deux tiers des recettes sont alors affectés aux dépenses de solde, limitant ainsi l'exécution des autres dépenses nécessaires au fonctionnement de la Commune. Pourtant, la Commune a procédé au recrutement de 49 nouveaux employés, soit une augmentation de 30% de l'effectif de 2019. L'année 2021 est également marquée par le recrutement de 46 nouveaux employés, alors que le contexte de 2020 perdure.

Par ailleurs, il a été constaté que le salaire du personnel n'a pas été payé pour le mois de décembre 2021 faute de crédit disponible. Cette situation dénote la non-sincérité de l'estimation des ressources et des dépenses de la Commune. Ainsi, bien que le recrutement ait été prévu et autorisé par le conseil lors de l'adoption du budget primitif, l'impact financier du recrutement des 46 salariés en 2021 n'a pas été inscrit dans la rubrique correspondante dans le budget primitif de 2021.

Par conséquent, en premier lieu le Tribunal invite les responsables communaux à respecter les délais légaux d'adoption du budget et du compte administratif.

Par ailleurs, le Tribunal recommande au Maire de veiller à la sincérité des prévisions budgétaires en matière de dépenses de solde :

- inscription des montants des salaires bruts y compris ceux des nouveaux employés ;***
- inscription des charges sociales y compris celles occasionnées par les recrutements.***

2.2.S'assurer de l'affiliation effective du personnel à la CNaPS et du paiement régulier des cotisations

Le décret n°69-145 du 08 avril 1969 fixant le Code de prévoyance sociale, en son article premier, exige l'affiliation de tout employé à la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS) et le paiement régulier des cotisations. Toutefois, il a été relevé que certains employés ne figurent pas dans la déclaration nominative à la CNaPS alors qu'ils sont liés par un contrat de travail avec la Commune et que leurs fiches de paie font état de la retenue sur salaire à titre de cotisation à la CNaPS.

Le paiement des cotisations doit se faire trimestriellement. Cependant, même si les déclarations à la CNaPS sont à jour, aucun paiement n'a été fait depuis le 1^{er} trimestre 2017 que ce soit pour les parts patronales ou les parts employés.

Ainsi, à titre indicatif, les arriérés de paiement des cotisations s'élèvent à 258 262 283 Ariary pour la période allant du 1^{er} trimestre 2017 au 2nd trimestre 2021.

En réponse à ces observations sur les arriérés de paiement de cotisation, le Maire a fait un bref historique de la situation :

- de 1960 à 2016 : le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation prenait en charge le paiement des arriérés de toutes les communes à Madagascar;
- de 2017 à 2019 : des cotisations ont été versées au profit de la CNaPS ;
- de 2020 à 2021 : la pandémie covid-19 a perturbé voire compliqué la trésorerie de la Commune.

Le Tribunal prend note des efforts faits et recommande au Maire de veiller à l'affiliation de tout le personnel de la Commune à la CNaPS et au paiement des cotisations.

2.3. S'assurer de l'existence de mécanisme de prise en charge des employés et de leur famille en cas de maladie

En vertu de l'article 130 de la loi n°2003-044 du 28 juillet 2004 portant Code du Travail, parmi les obligations sociales de l'employeur, figure la prise en charge des employés et de leurs familles en cas de maladie. La Commune Rurale d'Ivato a opté pour la seconde option est ainsi affiliée à l'Association Médicale Interentreprise de Tananarive (AMIT).

Toutefois, force est de constater qu'au moment de la mission, les arriérés de paiement pour l'année 2021 s'élèvent à 14 134 050 Ariary. Or en l'absence de paiement de l'AMIT, les obligations sanitaires confiées à cette dernière reviennent à la Commune.

En réponse à cette observation, le Maire a fait parvenir les documents de paiement partiel des arriérés ainsi qu'une copie de la lettre du directeur général de l'AMIT sur la levée de la suspension des soins et du respect du calendrier de paiement des arriérés de cotisations et de celles en cours.

Aussi, le Tribunal prend note des efforts faits et recommande au Maire de continuer de régulariser la situation de la Commune vis-à-vis de l'AMIT.

2.4. S'assurer du versement effectif de l'IRSA

Aux termes de l'article 01.03.10 du Code Général des Impôts, l'Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés (IRSA) est retenu à la source par l'employeur. En 2019 et 2020, aucune retenue n'a été opérée sur les salaires des employés. Ce n'est qu'en 2021 que les prélèvements ont été opérés. Toutefois, aucun versement effectif dans les caisses de l'État n'est effectué par la Commune.

En réponse aux observations du tribunal, le Maire a fait parvenir une copie du Titre d'Engagement Financier pour le paiement de l'IRSA du premier trimestre 2021.

Le Tribunal tient compte de l'effort de régularisation et recommande au Maire de se conformer aux dispositions du Code Général des Impôts notamment en payant les arriérés et les impôts en cours.

2.5. S'assurer de l'existence de mécanisme de gestion du personnel

Les employés de la Commune sont régis par le Code du Travail. Aux termes de l'article 169 de ce Code, tout établissement ayant au moins onze (11) travailleurs doivent disposer d'un règlement intérieur. Malgré la demande du Tribunal, aucun document faisant office de règlement intérieur n'a été présenté par les responsables de la Commune.

Par ailleurs, suivant l'article 268 du Code de prévoyance sociale, l'âge de départ à la retraite est fixé à soixante (60) ans. Toutefois, des employés en âge de retraite travaillent encore au sein de la Commune. Suivant la circulaire n°063-MFPTLS/2012 du 18 mai 2012, le maintien en activité doit être justifié par les nécessités de service, eu égard aux spécificités du poste occupé.

Cependant, le Tribunal a constaté que :

- la durée du maintien en activité accordée en 2021 est de 24 mois ;
- certains bénéficiaires du maintien en activité ont dépassé les 64 ans en 2021.



- d'autres bénéficiaires ne sont pas encore en âge de retraite au moment de la décision.

En outre, au même titre que le recrutement, le maintien en activité devrait aussi être soumis à l'aval de l'organe délibérant. Pourtant, aucune délibération allant dans ce sens n'a été produite. En réponse à cette observation, le Maire indique prendre les mesures nécessaires pour régularisation de la situation.

Enfin, l'effectif de la Commune est de 156 employés en 2019. Entre 2020 et 2021, la Commune a recruté 95 nouveaux employés. En l'espace de deux ans, l'effectif de la Commune a donc augmenté de 60%. Or, le recrutement doit être justifié par des nécessités de service et fait en fonction de la capacité financière de la Commune.

Par ailleurs, aucune fiche de poste n'est disponible au sein de la Commune. La définition des tâches à accomplir permettrait d'identifier le nombre de personne requis pour occuper un poste et assurer la continuité des services.

En conséquence, le Tribunal recommande au Maire de :

- *se conformer aux dispositions du Code du travail ;*
- *régulariser la situation des employés en âge de retraite et se conformer au Code de Prévoyance sociale ;*
- *établir les besoins en effectif de la Commune ;*
- *établir et tenir à jour les fiches de poste affiché sur l'organigramme.*

III. CONTROLE DE LA GESTION DES BOVINS PAR LA COMMUNE RURALE DE TALATA VOLONDRY- EXERCICES 2020-2021

Dans la commune rurale de Talata Volondry, 87% de la population pratique l'élevage dont 75% des ménages élèvent des bœufs.

Vu l'importance de l'élevage de bovins pour la Commune Rurale de Talata Volondry, le Tribunal financier d'Antananarivo a effectué le contrôle de la gestion financière des bovins au niveau de ladite commune.

L'objectif du contrôle est de vérifier si les prestations du service public offertes par la commune correspondent aux textes en vigueur notamment le respect des procédures financières dans la gestion des bovins.

Les résultats ont fait l'objet du rapport d'observations définitives N°2/2023/RD/CG/TF/ANTA du 18 Octobre 2023.

3.1. Sur la gestion des valeurs inactives relatives aux bovins

3.1.1. Insuffisance dans la tenue des registres d'entrée et sortie par le Dépositaire comptable

Le dépositaire comptable de la Commune tient des registres d'entrée et de sortie des formulaires achetés auprès de l'Imprimerie Nationale. Il comptabilise les bokinomby et les passeports ainsi que leurs compléments. Cependant, les fiches individuelles de bovidés (FIB) ne sont pas enregistrées dans le registre.

Le guide sur la gestion administrative des bovins prévoit également que le dépositaire comptable doit tenir une comptabilité des entrées et des sorties des valeurs relatives aux bovins, et que la garde des valeurs inactives revient au comptable de la Commune, en l'occurrence le Trésorier Communal.

Par ailleurs, il a été constaté que le Trésorier Communal ne tient pas de comptabilité des valeurs inactives relatives aux bovins. Selon l'arrêté interministériel n° 17916/2020 du 28 août 2020 relatif au recensement, à l'identification, à la circulation et à la commercialisation des bovins, et du guide de la gestion administrative des bovins à Madagascar, ces valeurs sont notamment : les fiches individuelles de bovidé, les bokinomby et les livrets d'acte de vente.

Ces valeurs sont entre les mains du régisseur des recettes, en l'occurrence le Chef d'arrondissement administratif (CAA).

3.1.2. Défaut de tenue de registre d'entrée et de sortie des documents relatifs aux bovins par le Chef d'arrondissement administratif

Il a été observé que le CAA ne tient pas de registre d'entrée et de sortie des valeurs inactives qu'il a reçues de la Commune. En tant que régisseur de la Commune, le CAA garde des valeurs relatives aux bovins qu'il reçoit périodiquement de la Commune et les vend aux usagers qui en ont besoin, il verse ensuite les produits des ventes dans la caisse de la Commune. Le guide de la gestion administrative des bovins à Madagascar prescrit pourtant que le CAA doit tenir un registre des entrées et des sorties de ces documents mis à sa disposition. En effet, en l'absence de ce registre, il est impossible pour la Commune de déterminer si les versements effectués par le CAA dans la caisse de la Commune correspondent effectivement aux ventes réelles qu'il a effectuées.

Enfin, suivant le même guide de gestion administrative des bovins, la vente est à conclure devant le CAA du lieu de transaction et doit être matérialisée par un acte de vente à souche lequel est un extrait



du carnet d'actes de vente acheté par la Commune auprès de l'Imprimerie Nationale. Lors de notre entretien, le CAA a révélé que l'imprimé utilisé à cet effet n'est pas encore celui de l'Imprimerie Nationale (IN).

Aussi, est-il recommandé :

(a) Au Maire, de

- *s'assurer de la bonne tenue d'une comptabilité administrative par le Dépositaire Comptable*
- *confier la garde des valeurs relatives aux bovins au Trésorier Communal, et établir à cet effet des ordres d'entrée et de sortie ;*
- *s'assurer que le Chef d'arrondissement administratif dispose de registres qu'il puisse utiliser pour l'enregistrement des entrées et des sorties des valeurs inactives à sa disposition pour un meilleur suivi de celles-ci.*
- *procéder à l'approvisionnement en imprimés réglementaires d'acte de vente auprès de l'Imprimerie Nationale*

(b) Au Trésorier Communal de :

- *comptabiliser les valeurs inactives relatives aux bovins au même titre que les autres valeurs de la Commune ;*
- *procéder à un inventaire périodique des valeurs qui sont entre les mains du régisseur ;*
- *assurer lui-même la garde des valeurs inactives relatives aux bovins et ne donner au CAA que celles dont il a besoin.*

(c) Chef d'Arrondissement Administratif (CAA) de faire usage de l'imprimé réglementaire lors de la conclusion de la vente de bovins.

3.2. Sur la commercialisation des bovins

 *Absence d'un responsable du marché des bestiaux et défaut de tenue d'un registre de suivi*

La commercialisation des bovins est un volet règlementé par le décret n°2017-023 du 10 janvier 2017 relatif au recensement, à l'identification, à la circulation et à la commercialisation des bovins. Aux termes de l'article 27, « *le commerce du cheptel bovin ne peut avoir lieu que sur les marchés dits marchés contrôlés des bestiaux* » et selon l'article 37, « *la gestion des marchés contrôlés des bestiaux est confiée à la Commune qui en assure le gardiennage conformément aux lois et règlements en vigueur* ».

En outre, l'article 38 du décret susvisé prévoit que le marché contrôlé des bestiaux doit comprendre des dispositifs nécessaires d'entrée et de sortie. Outre la nomination du responsable, la tenue d'un registre de suivi par celui-ci est indispensable pour enregistrer les points de contrôle énoncés précédemment, en l'occurrence : les informations sur l'identification des bovins y compris le sexe, l'état de santé de l'animal, les informations sur le propriétaire et son numéro de patente ainsi que le motif de sortie de l'animal, information sur le nouveau propriétaire et la nouvelle destination.

En ce qui concerne la Commune de Talata Volonondry, elle dispose d'un marché des bestiaux où se font les ventes de bovidés chaque mardi, toutefois, aucun responsable du marché n'est formellement désigné pour assurer sa gestion.

Aussi, le Tribunal invite le Maire à:

- procéder à la nomination d'un Responsable du marché parmi le personnel de la Commune ;***
- mettre en place un registre de suivi d'entrée et de sortie des bovins à tenir par le Responsable de marché et comportant les informations essentielles évoquées précédemment.***

3.3. Sur l'abattage, visite, et poinçonnage

Fusionnement de collecte sur un seul ticket

Lors de la mission de contrôle, il a été évoqué que les taxes d'abattage et les taxes de visite et de poinçonnage des viandes sont simultanément collectées et fusionnées avec le ticket d'abattage. En effet l'acquittement des taxes d'abattage donne lieu à la délivrance de quittances tandis que celui des taxes de visite et de poinçonnage contre des tickets préconçus par l'Imprimerie Nationale. Sachant que les taux délibérés sont de 3 500 Ariary pour la taxe d'abattage et de 1 600 Ariary pour la taxe de visite et de poinçonnage, le fusionnement de leur collecte par un seul ticket entraîne le dépassement du montant facial du ticket utilisé.

Néanmoins, lesdites taxes sont à acquitter préalablement à l'abattage aux agents percepteurs contre délivrance de quittances extraites d'un quittancier à souche et elles profitent intégralement à la Commune toujours suivant les dispositions de la loi.

Il est recommandé au Maire de distinguer les tickets d'abattage et les tickets de visite et de poinçonnage de viande et de se conformer aux taux fixés par les dispositions citées précédemment.



IV. AUDIT DE LA REGULARITE ET DE LA PERFORMANCE DU SYSTEME DE RECOUVREMENT DES RECETTES DE LA COMMUNE URBAINE DE FENERIVE-EST

Depuis 2018, la CUF a connu une tendance à la baisse de recouvrement de ses recettes propres⁴¹, et ceci impacte négativement sa performance en matière de développement dans la mesure où la majeure partie de ses recettes est allouée aux charges du personnel.

Face à ce résultat alarmant du système de recouvrement de la commune, la mission s'est focalisée sur deux axes du problème : la régularité pour évaluer la conformité des opérations par rapport au cadre juridique, et la performance pour apprécier l'efficacité du système en place. En ce sens, l'objectif principal de cet audit est de s'assurer que la municipalité a réellement mis en place une gestion régulière et performante le long du processus de recouvrement des recettes.

Après évaluation basée sur quelques natures de recettes telles que l'Impôt Foncier sur les propriétés bâties (IFPB), le droit de place sur le marché et le droit de construction, la mission est arrivée à la conclusion générale que la commune devrait déployer des efforts supplémentaires pour gérer le système de perception dans la régularité. Certaines pratiques sont en contradiction aux dispositions légales, notamment celles du Code Général des Impôts (CGI) pour ne citer que les règles d'évaluation de la base imposable, la majoration prévue en cas de retard de paiement et la procédure adoptée en matière de réduction d'impôt.

Quant à la performance, la mission conclut également que la capacité limitée de la commune à maîtriser les différents maillons de la chaîne de collecte se traduit par une faible performance enregistrée depuis 2018. Celle-ci concerne essentiellement la gestion des bases de données des redevables, les outils de pilotage ainsi que le dispositif de contrôle interne et de suivi mis en place.

Ces conclusions sont tirées des observations et analyses des étapes du processus de recouvrement telles que la détermination de l'assiette, la liquidation, la mise en recouvrement, l'encaissement et la comptabilité. En ce sens, ces composantes du processus ont été analysées dans le cadre des cinq objectifs spécifiques de l'audit dont les constats sont les suivants.

4.1. Défaut de base de données complète, exploitable, mise à jour et sécurisée

Sur l'appréciation du premier objectif spécifique « *De s'assurer que les mécanismes de détermination de l'assiette des recettes permettent de cerner la totalité des droits de la commune* », le tribunal a relevé que la CUF ne dispose pas de base de données complète, à jour et corroborée pour la détermination de ses droits. Constat est fait également que l'évaluation de la base imposable ne respecte pas les dispositions du CGI et/ou des délibérations. Ces failles sont accentuées par l'inefficacité du service de l'assiette en ignorant les différentes activités importantes et préalables au recouvrement comme la réception, le traitement et le contrôle des déclarations d'une part et l'évaluation de l'assiette d'autre part.

En effet, la mission conclut que les mécanismes actuels de détermination de l'assiette ne sont pas efficaces et, ne permettent ainsi de cerner la totalité des droits de la commune. Le présent système d'évaluation de l'assiette favorise la prescription des recettes.

Ainsi, le tribunal recommande à la commune de :

- mettre en place un outil permettant de constituer une base de données fiable des redevables et de faciliter la mise à jour de celle-ci ;***
- prioriser les activités d'évaluation de l'assiette aussi bien dans la définition des attributions de chaque responsable que dans la mise en place de procédure.***

⁴¹ Baisse de 48,90% en 2021 par rapport à 2018.

4.2. Défaillance du système de contrôle sur la liquidation des droits

Concernant le deuxième objectif spécifique « *S'assurer que la procédure de liquidation garantit la perception de l'ensemble des droits de la commune* », en matière de liquidation, la vérification a permis de constater que les procédures en place dénotent un laxisme flagrant, grevant la trésorerie de la commune. Celui-ci se traduit par des pratiques illégales, non transparentes et non formalisées, notamment en matière de majoration pour retard de paiement et de réduction d'impôts.

Par ailleurs, l'audit a fait ressortir une défaillance notable du système de contrôle sur la liquidation des droits de la commune, laquelle se manifeste par des discordances entre les justificatifs des opérations de recettes. Celle-ci a été aggravée par l'inobservation d'une nette séparation des activités de constatation et de liquidation.

De ce fait, le tribunal recommande à la commune de :

- organiser le système de liquidation de ses droits en instituant une procédure de traitement des réclamations conformes aux textes en vigueur ;***
- renforcer son mécanisme de contrôle tout en veillant au respect de la règle de séparation des activités, notamment la constatation et la liquidation.***

4.3. Insuffisance de contrôle du processus de recouvrement

Sur le troisième objectif spécifique « *De s'assurer que le système de recouvrement permet d'encaisser la totalité de recettes de la commune* », quant à l'encaissement des recettes, le système de recouvrement en place engendre un important manque à gagner pour la commune et justifie en partie la baisse chronique des recettes depuis 2018. En effet, l'audit a constaté que ledit système permet à certains responsables de la commune de réclamer des recettes sur la base des avis d'imposition non réglementaires. Cette pratique est favorisée par l'insuffisance de contrôle au niveau des services de recouvrement.

Par ailleurs, l'audit a relevé également l'existence d'un système de perception informelle et parallèle au circuit normal de perception permettant à l'exécutif de réclamer des recettes sans qu'elles soient comptabilisées. Avec ces recettes, la commune s'adonne à des pratiques frauduleuses contraires aux procédures d'exécution des dépenses dont le financement ne provient pas de ses avoirs au trésor.

En ce qui concerne le dispositif de suivi des arriérés et l'application des sanctions prévues à cet effet, il est de constat que le défaut de paiement des impôts par les contribuables n'a fait l'objet d'aucune diligence de la part des responsables de recouvrement. En effet, la commune n'est pas en mesure d'évaluer les recettes non recouvrées, donc de prononcer des sanctions fermes à l'encontre des contribuables défaillants telles que les pénalités de retard, l'avis à tiers détenteur et la saisie de droit commun.

Face à ces défaillances, le Tribunal recommande à la commune de mettre en place un mécanisme de traitement de doléance, et de renforcer les contrôles de l'établissement, de l'émission des avis, de recouvrement des impôts et des arriérés de paiement.

De plus, la commune devrait également responsabiliser et renforcer ses ressources humaines affectées aux services en charge de recouvrement tout en les dotant des moyens nécessaires et appropriés à l'exercice de leurs missions respectives.

Enfin, il est impératif de sensibiliser les contribuables sur la procédure de recouvrement des impôts par une campagne de promotion du civisme fiscal afin d'éviter toute sorte d'abus de la part des responsables de la commune.

4.4. Manque de diligence sur le recouvrement et versement des recettes

A propos du quatrième objectif spécifique « *De s'assurer que le système de gestion des encaisses ne permet pas de détourner les fonds collectés* », sur la gestion des recettes collectées avant versement au trésor, l'audit a relevé certaines défaillances du dispositif de contrôle exercé sur les régisseurs principal et auxiliaires. Celles-ci favorisent des discordances entre les comptabilités des recettes tenues au niveau de l'ordonnateur et du comptable. En effet, certaines opérations enregistrées chez le comptable (comptabilité générale) ne sont pas retracées chez l'ordonnateur (comptabilité administrative) et inversement.

En plus, l'examen des pièces comptables de la commune a relevé des discordances entre les recettes encaissées par les régisseurs et le versement effectué auprès du comptable du trésor. En effet, certaines recettes enregistrées chez le comptable ne sont pas retracées dans la fiche de recettes tenue au niveau du régisseur principal et inversement.

En outre, constatation est faite qu'après vérification des déclarations de recettes, les versements au trésor ont été effectués sans tenir compte du montant de l'encaisse ; et dans la plupart des cas, le montant de l'encaisse dépasse largement le minimum autorisé. Ce défaut de respect d'encaisse minimum est aggravé par un décalage accru entre l'encaissement par le régisseur principal et le versement au Trésor.

Eu égard aux observations précédemment soulevées, l'audit a conclu que le système de gestion des encaisses de la commune ne garantit aucunement une bonne sécurisation des recettes collectées.

Pour y remédier, le Tribunal recommande à la commune d'instaurer des contrôles plus rigoureux sur le respect des obligations des régisseurs tout en invitant le Trésor à s'y impliquer davantage.

4.5. Insuffisance de dispositif de contrôle des encaisses à tous les niveaux

Et le cinquième objectif spécifique « *De s'assurer que le budget et la comptabilité des recettes sont sincères et fiables* », concernant la qualité du budget et de la comptabilité des recettes ; le budget présente des prévisions surestimées sans que toutes les natures de recettes n'y soient prises en compte, et quant à la comptabilisation, les opérations sont souvent enregistrées tardivement et parfois sans pièces justificatives. Le Tribunal a conclu que les documents budgétaires et comptables ne reflètent pas nécessairement de manière fidèle la réalité financière de la commune

A ce titre, les réalisations antérieures n'ont pas été prises en compte lors de l'évaluation des recettes prévisionnelles. En ce sens, nombreuses sont les recettes qui ne font pas l'objet de recouvrement ou à un faible taux de réalisation alors que leurs prévisions ne cessent d'augmenter au cours des périodes sous-revues. Quant à la comptabilisation, la mission a identifié des opérations de recettes non retracées dans le budget dont le produit est affecté en partie à certaines dépenses.

Par ailleurs, l'équipe a remarqué un décalage énorme entre le moment de l'encaissement des recettes et celui de la régularisation de l'ordre de recette y afférent au mépris du principe de spécialisation des exercices. D'autant plus, certaines opérations retracées dans le cahier de recettes, donc régularisées, ne sont pas appuyées par des pièces justificatives et inversement.

Ainsi, afin de se doter d'un cadre de référence fiable pour l'exécution des recettes le Tribunal recommande à la commune d'utiliser les techniques appropriées de projection de recettes tout en veillant à l'exhaustivité des prévisions. La mise en œuvre de cette recommandation devrait être

accompagnée d'une simplification du système de tarification avec précision claire des comptes d'imputation de chaque nature de recette.

Quant à la promotion de la sincérité de la comptabilité, le Tribunal recommande à la commune d'optimiser le délai de régularisation des recettes perçues avant émission de titre, afin d'en profiter convenablement et de minimiser les risques de détournement. De plus, la commune devrait veiller à ce que toutes ses opérations soient justifiées par des pièces, à travers un rapprochement périodique avec les écritures du comptable.

De tout ce qui précède, face aux différents manquements relevés, les recommandations du Tribunal vont dans le sens de renforcer les capacités technique et organisationnelle de la commune en matière de gestion de collecte des recettes locales. De plus, le Tribunal en appelle au sens de responsabilité de chacun des acteurs du processus par l'instauration d'un système efficace de contrôle interne pour la commune, par l'encadrement technique des services déconcentrés de l'Etat ainsi que la mobilisation active de la société civile pour la promotion de la transparence et du civisme fiscal.

TITRE III. MISSION D'ASSISTANCE

I. ASSISTANCE AUX POUVOIRS PUBLICS : CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2020

Conformément aux dispositions des articles 93 et 128 de la Constitution, la Cour des Comptes contrôle l'exécution des lois de finances et assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances.

Pour ce faire, l'article 278 de la Loi Organique n° 2004-036 du 1^{er} octobre 2004 sur la Cour Suprême énonce que la Cour : « apprécie : 1. la régularité et la sincérité des comptes consolidés des ordonnateurs et des comptables ; 2. la qualité de la gestion dans l'exécution des lois de Finances. Elle établit à l'attention du Parlement un rapport et une déclaration générale de conformité entre les écritures des ordonnateurs et celles des comptables de l'État ».

Dans ce cadre, la Cour des Comptes a produit un rapport sur le projet de Loi de Règlement (PLR) au titre de l'année 2020 visant à éclairer le Parlement dans l'examen des actions du Gouvernement en matière de gestion des opérations financières de l'État et dont les principales observations sont récapitulées dans cette partie.

1.1.Observations d'ordre général : Retard persistant dans la production du PLR.

Au regard des dispositions de l'article 46 de la Loi Organique sur les Lois de Finances et de l'article 377 de la Loi Organique sur la Cour Suprême, le PLR 2020 aurait dû être transmis à la Cour au plus tard le mois de janvier de la deuxième année, soit en janvier 2022. Cependant, il n'a été déposé au greffe de la Cour que le 08 février 2023 suivant bordereau d'envoi n° 015-2023-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB.5, et accuse ainsi un retard de 12 mois. Ce retard s'accroît d'année en année puisqu'il a été de 3 mois en 2018 et de 9 mois en 2019.

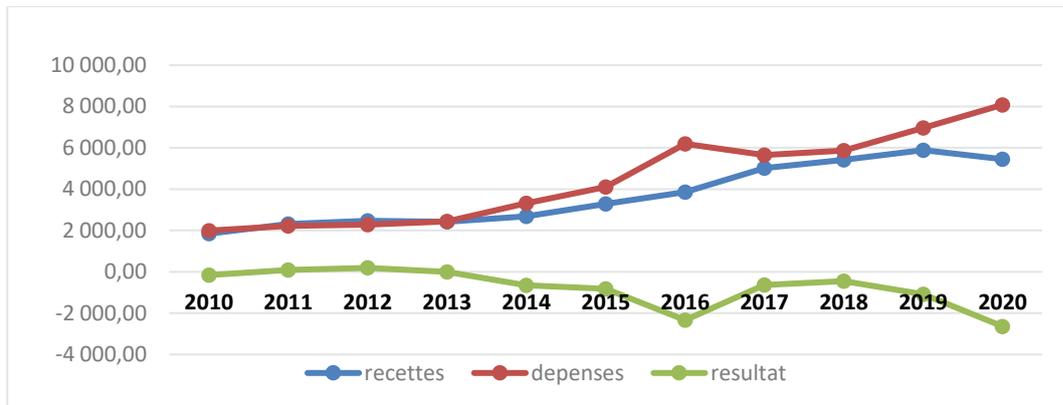
Aussi, la Cour réitère-t-elle ses recommandations pour le respect du délai légal de production du PLR et attire-t-elle l'attention des responsables de veiller à la célérité dans la communication des documents ou d'informations nécessaires à l'examen du PLR.

1.2.SUR LES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL

1.2.1. Détérioration du déficit budgétaire

Le déficit budgétaire est à son niveau le plus important en 2020 pour un montant de 2 670,13 milliards d'Ariary.

Figure 11-Evolution du déficit des opérations budgétaires



Source : PLR 2020

Le fléchissement des recettes combiné à l'accroissement des dépenses a ainsi creusé le déficit. Cette évolution du déficit au cours de l'année procède d'une option de l'État de solliciter le levier budgétaire pour apporter les réponses adaptées à la gestion de la pandémie à Covid-19.

1.2.2. Recettes

Les prévisions définitives de recettes sont estimées à 7 178,25 milliards d'Ariary tandis que les recettes brutes réalisées au titre du Budget Général de l'État s'élèvent à 5 448,24 milliards d'Ariary se répartissant en recettes de fonctionnement pour un montant de 5 088,28 milliards d'Ariary et en recettes d'investissement de 359,96 milliards d'Ariary.

a. Recouvrement global en légère baisse par rapport à 2019 : chute des recettes fiscales et douanières mais hausse des autres recettes budgétaires.

Avec un recouvrement brut de 5 448,24 milliards d'Ariary, le taux global de réalisation des recettes est de 75,90% en 2020. Ce pourcentage n'a cessé de décroître passant de 82,40% en 2018 puis à 76,97% en 2019. Cette baisse s'explique entre autres par la survenue de la pandémie de COVID-19 qui a principalement affecté le niveau de perception des recettes fiscales.

S'agissant des recettes fiscales et douanières, notamment les impôts sur le commerce extérieur, la baisse des recouvrements est due aux mesures prises pour gérer la crise sanitaire sur les secteurs directement impactés dont le secteur tourisme (hôtellerie, restauration).

En revanche, les autres recettes budgétaires incluant les subventions d'équipement et contributions reçues des tiers se sont accrues entre 2019 et 2020, allant de 725,55 milliards d'Ariary à 929,76 milliards d'Ariary.

b. Comptabilisation opaque des « dégrèvements, réductions et remises ».

Les dégrèvements, remises, réductions ou annulations d'un montant de 34,49 milliards d'Ariary ont été comptabilisés en opérations de fin de gestion alors que l'arrêté n° 6459/2005 du 08 juin 2005 portant guide d'application du plan comptable des opérations publiques précise que le « montant de dégrèvement, de remise, de réduction ou d'annulation » est porté au débit des comptes 7 et qu'en outre, suivant les instructions de la Direction de la Comptabilité Publique n°10-09-G1 du 30 mars 2010 sur la confection de la balance générale définitive des comptes de l'État exercice 2009, n°11-10-G1 du 07 avril 2011 sur la confection de la balance générale définitive des comptes de l'État à

partir de l'exercice 2010, n°14-02-G1 du 14 janvier 2014 sur les modalités de redressement comptable des opérations des postes comptables du Trésor, seules les opérations d'intégration, de transferts, de basculement et de régularisation peuvent faire l'objet d'une opération de fin de gestion.

De plus, ces remises n'étant pas des réductions accordées aux contribuables, elles ne doivent pas être comptabilisées en tant que réduction de recettes. En vertu du principe d'universalité budgétaire notamment la règle de non-compensation entre recettes et dépenses, lesdites remises doivent faire l'objet d'une inscription définitive en tant que charges de l'exercice.

Ce mode de comptabilisation rend opaque la gestion des recettes.

1.2.3. Dépenses

Les dépenses définitives du Budget Général de l'Etat sont arrêtées à 10 095,02 milliards d'Ariary et ont été exécutées à hauteur de 80% soit 8 083,89 milliards d'Ariary.

a. Intérêts de la dette : taux en baisse et erreur de classification.

Le montant des prévisions des intérêts de la dette publique s'élève à 466,2 milliards d'Ariary et les réalisations à 363,05 milliards d'Ariary pour l'année 2020 soit un taux de réalisation de 74,06%, taux en baisse par rapport à 2019 qui était de 83%.

En outre, la Cour a observé une erreur de classification. L'article 333-1 du décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant plan comptable des opérations publiques (PCOP 2006) précise, en effet que : « *Les charges financières résultent des dettes financières, des instruments financiers à terme, de la trésorerie et des immobilisations financières. Sont exclus les frais des services bancaires, (...)* ». Ainsi, les opérations du compte 6285 : « Services bancaires et assimilés » ne peuvent être considérées comme étant des « intérêts de la dette publique ».

b. Dépenses courantes de solde en hausse et violation des dispositions légales

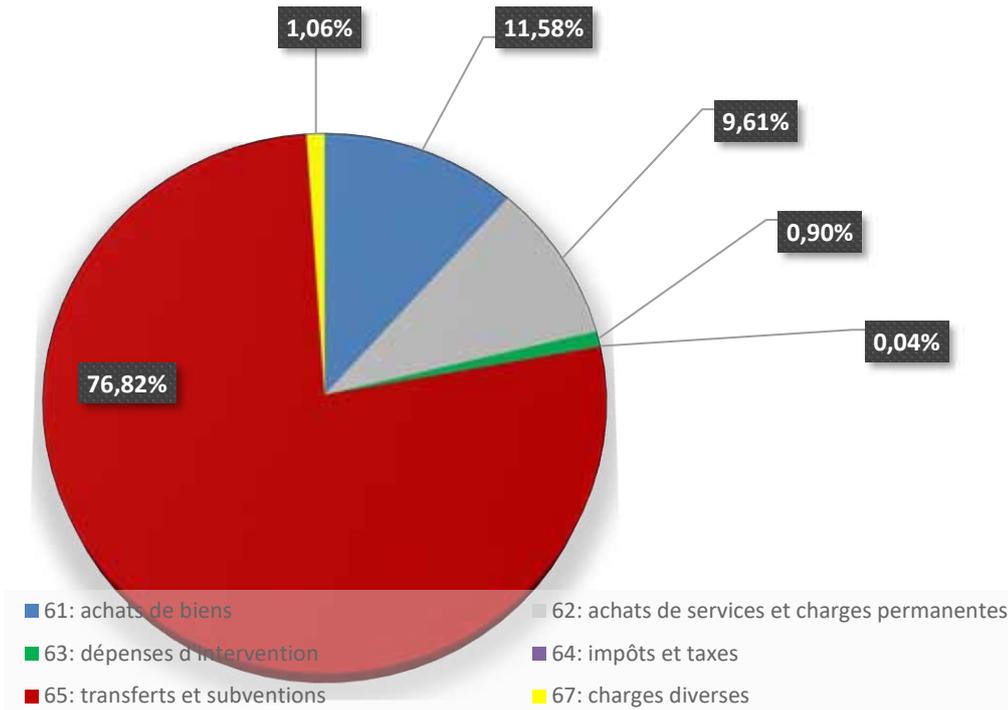
Les prévisions définitives pour les charges de personnel s'élèvent à 2 698,49 milliards d'Ariary. Les crédits consommés se chiffrent à 2 592,28 milliards d'Ariary en 2020 contre 2 293,73 milliards d'Ariary en 2019 soit une hausse de 13,02%.

Par ailleurs, eu égard aux dispositions de la LOLF, les charges de personnel doivent être uniquement enregistrées dans la catégorie 2. Or, il a été constaté que des charges de personnel demeurent enregistrées dans la catégorie 3, lesquelles s'élèvent à 194,92 milliards d'Ariary. Cet enregistrement ne permet pas d'avoir une vue globale sur les charges du personnel.

c. Dépenses courantes hors solde en baisse et prédominées par des transferts

Les prévisions de dépenses courantes hors solde sont de 1 682,63 milliards d'Ariary alors que les réalisations totalisent 1 509,70 milliards d'Ariary correspondant à un taux de consommation de 89,72%. Ces réalisations sont en baisse par rapport à l'année précédente, car les dépenses courantes hors solde étaient de 2 228,93 milliards d'Ariary en 2019.

Figure 12- Structure des dépenses courantes hors solde



Source : Rapport de la Cour des Comptes sur le PLR 2020

Les dépenses de transfert sont constituées à 93% par des versements au compte « 7582-Recettes CRCM » pour un montant de 388 milliards d'Ariary. Les dépenses en carburant et lubrifiants représentent 52,16% des achats de biens soit 91,16 milliards d'Ariary. Par ailleurs, sur les 13,52 milliards d'Ariary de dépenses d'intervention, 11,34 milliards d'Ariary sont mobilisés pour le maintien de l'ordre soit 84%.

d. Dépenses d'investissement focalisées sur la construction de routes et par des transferts et subventions.

Les crédits définitifs relatifs aux dépenses d'investissement sont estimés à 4 980,84 milliards d'Ariary. La consommation de crédits est de 3 423,94 milliards d'Ariary, soit un taux de 69%.

Les dépenses relatives à la construction de routes, aux autres bâtiments techniques et aux travaux d'irrigation d'un montant global de 808,95 milliards d'Ariary ainsi que les transferts et subventions s'élevant à 1 465,50 milliards d'Ariary totalisent 66,43% des dépenses d'investissement.

e. Dépenses de transfert et subvention : des transferts vers un compte en absence de bénéficiaires et prédominés par des transferts aux privés.

Les dépenses de transfert aussi bien de la catégorie 3 « Dépenses de fonctionnement hors solde » que de la catégorie 5 « Dépenses d'investissement » se chiffrent à 2 625,28 milliards d'Ariary dont 200 milliards d'Ariary ont été transférées vers le « Fonds COVID 19 ».

Il a été observé que des transferts ont été effectués vers des bénéficiaires qui ne répondent pas aux critères définis dans les points 332-2 et 332-5 du décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant plan comptable des opérations publiques (P.C.O.P.) 2006. En effet, des transferts ont été opérés soit vers

un compte ouvert auprès de la PGA mais sans aucun bénéficiaire bien identifié soit au profit d'un compte où le bénéficiaire ne correspond pas à la définition prévue par les dispositions sus-évoquées. De telles pratiques vont à l'encontre du principe de transparence dans la gestion des finances publiques.

Par ailleurs, les transferts aux privés ont enregistré des transferts vers le secteur « électricité » d'un montant de 841 milliards d'Ariary à travers les paiements des créances pour achat d'électricité auprès des différentes sociétés privées et les frais de location de groupe et d'achat de carburants et de fuel de la JIRAMA.

Ce montant des transferts vers le secteur « électricité » enregistre une hausse de 21% par rapport à l'année précédente où ils étaient de 690 milliards d'Ariary.

De tout ce qui précède, la Cour recommande de :

- *produire toutes les bases juridiques justifiant les décisions à l'origine des dégrèvements, remises, réductions ou annulations de recettes, ce pour assurer la sincérité des comptes de l'État ;*
- *se conformer au PCOP pour la comptabilisation des « remises ».*
- *reclasser dans la catégorie 3 « Dépenses courantes hors solde » les opérations du compte 6285, conformément à l'article 15 de la LOLF.*
- *comptabiliser toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, dans la catégorie des dépenses de solde « catégorie 2 », conformément à l'article 14 de la LOLF afin d'assurer l'exhaustivité des informations.*
- *s'assurer du respect des dispositions légales et réglementaires pour les opérations de transferts notamment en ce qui concerne les bénéficiaires du transferts chapitre «655 » dont les organismes publics afin de garantir la transparence dans la gestion des finances publiques.*
- *veiller à l'efficacité des transferts vers le secteur « énergie ».*

1.3. Sur la performance

1.3.1 Taux de performance en dents de scie.

Le tableau ci-après décrit la situation globale de performance et budgétaire des cinq derniers exercices :

Tableau 14-Situation de la performance et de la situation budgétaire pour 2016 à 2020

RUBRIQUES	2016	2017	2018	2019	2020
Valeurs cibles finales	1 035	1007	708	1216	1102
Valeurs atteintes	540	577	405	555	517
Taux de performance global	52,17%	57,30%	57,20%	45,64%	46,91%
Dépenses réalisées (en milliards Ar)	6 200,01	5 653,09	5 876,03	6 967,38	8 083,89*

Sources : PLR 2016 à 2020

(*) hors les dépenses des opérations de trésorerie

Bien que le taux de performance global de 2020 ait enregistré une variation positive de 1,03 point par rapport à l'année précédent, ce taux de 46,91% signifie une performance insuffisante suivant la grille d'analyse des performances utilisée par la Cour. En outre, cela s'accompagne d'une augmentation des dépenses réalisées de plus de 1 116 milliards d'Ariary.

1.3.2 Appréciation de la performance par programme

Cette partie se propose d'évaluer la performance de l'Administration publique au cours de l'exercice 2020 suivant la classification fonctionnelle.

Dans son évaluation de la performance, la Cour se réfère à la grille d'évaluation ci-après utilisée lors de l'examen des précédents PLR :

VALEURS CIBLES ATTEINTES en %	APPRECIATIONS
Supérieur ou égal à 80%	Performance satisfaisante
Entre 80 et 50% (inclus)	Performance modérée
Entre 50 et 25% (inclus)	Performance insuffisante
Inférieur à 25%	Performance très insuffisante

Services Généraux des Administrations Publiques

a. Programme : 823-Réconciliation nationale (CFM) : Performance insuffisante.

Les dépenses sur ce programme sont dominées par les carburants et lubrifiants (54,21%).

Sur les 13 indicateurs, 6 ont été atteints soit un taux de performance de 46,15%. Les indicateurs rattachés à l'objectif spécifique : « Réparer et/ou indemniser les victimes des conflits politiques » ne sont pas disponibles et ne permettent pas d'apprécier la performance du programme.

De plus, l'indicateur « nombre d'initiatives » est récurrent pour mesurer plusieurs résultats et ne permet pas ainsi d'avoir une idée concrète sur les actions menées pour atteindre les objectifs.

La Cour recommande au CFM de mieux définir les indicateurs intitulés « nombres d'initiatives » pour une meilleure compréhension des activités.

b. Programme : 832- Démocratie (HCDDDED) : Performance très insuffisante.

Les dépenses imputées au compte « compte 655211 : Transferts pour charges de services public - EPA - Salaires et accessoires » représentent 82,03% des dépenses de ce programme.

Le taux de performance de ce programme est seulement de 6,70%. En effet, sur un total de 15 indicateurs, un seul relatif au « nombre d'interventions » est atteint alors que le taux de consommation des crédits est de 100%. Un des indicateurs de résultats à atteindre du programme est le « nombre des dossiers traités-infraction électorale » avec 1.000 dossiers à traiter comme valeur cible. Toutefois, 10 dossiers seulement ont été traités.

La Cour recommande au HCDDDED de :
 - *veiller à une gestion efficiente des crédits.*
 - *réviser la nature des indicateurs.*

c. Programme : 834 - Promotion et protection des droits de l'homme (CNIDH) : Performance modérée.

Les crédits ont été consommés en totalité.

Ce programme a présenté 6 indicateurs et en a atteint seulement 3 soit un taux de performance de 50%. Dans l'atteinte de l'objectif spécifique « accompagner les victimes de la torture », le



programme a fixé comme valeur cible 30 lieux de détention, de mise en garde à vue et d'établissements pénitentiaires visités et il n'a enregistré comme valeur réalisée que 2 visites seulement.

La Cour recommande à la CNIDH d'améliorer sa performance notamment en matière d'accompagnement des victimes de la torture

Affaires économiques

d. Programme : 203- Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales (MEH) : Performance très insuffisante.

Les dépenses de fonctionnement sont axées sur les dépenses en carburant (72%) et les dépenses d'investissement sont financées majoritairement par des ressources extérieures (52,57 milliards d'Ariary).

Sur les 11 valeurs cibles, seules 2 ont été atteintes soit un taux de réalisation de 18,18%. Pour les indicateurs non atteints, à titre d'exemple, le taux d'accès à l'électricité est de seulement de 16% contre une prévision de 18%. Les heures de délestages ne sont pas réduites comme prévu ; si la valeur cible est de 40 heures de réduction, la valeur réalisée n'est que 12 heures. Les kits solaires distribués sont à peine de 5%.

En outre, l'indicateur de résultats « taux d'accès en électricité » est utilisé pour 2 résultats différents et le calcul de la performance peut s'en trouver biaisé.

La Cour recommande au MEH de :

- prendre les mesures nécessaires pour améliorer la performance du programme « 203- Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales ».***
- veiller à la cohérence entre les objectifs spécifiques, résultats et indicateurs de résultats étant donné que l'énergie est un secteur clé qui joue un rôle primordial au développement du pays.***

e. Programme : 205- Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement (MEH) : Performance très insuffisante.

Les dépenses de transfert représentent 93,62% des dépenses de fonctionnement et concernent des transferts auprès du Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo (SAMVA), de l'Alimentation en Eau dans le Sud (AES) et de l'Autorité Nationale de l'Eau (ANDEA) pour un montant total de 2,74 milliards d'Ariary.

Le taux de réalisation du programme est de 11,12% car sur les 17 indicateurs définis, 2 seulement ont été atteints. A titre d'illustration, pour les 6 indicateurs de résultats relatifs à l'appui technique et financier à la JIRAMA, 1 seul indicateur a été atteint ; il s'agit de nombre de travaux d'interventions réalisés par la JIRAMA.

La Cour recommande au MEH de fournir des efforts conséquents pour l'atteinte des objectifs d'accès en eau potable, aux infrastructures d'assainissement et à la promotion de l'hygiène.

f. Programme : 206- Développement des infrastructures routières (MATHTP) : Performance insuffisante.

Les dépenses totales du programme sont composées de dépenses courantes hors soldes (0,11 milliards d'Ariary) et de dépenses d'investissement (430,94 milliards d'Ariary).

Les dépenses d'investissement sont financées par des ressources extérieures pour un montant de 335,94 milliards d'Ariary et par des ressources propres internes pour un montant de 94,99 milliards d'Ariary.

Sur ce programme, 9 indicateurs sur 21 ont été atteints. Ce résultat montre un taux de performance de 42,86%. Les indicateurs de résultats concernant les défis à relever du programme n'ont pas tous été atteints. En effet, sur la cible « 1100 km routes réhabilitées et/ou construites », 485 km ont été faites soit un taux de réalisation de 44,09%.

Il a été observé également des redondances des indicateurs qui peuvent fausser la performance du programme ainsi que l'atteinte des objectifs visés. Elles peuvent également impacter sur la lisibilité et la clarté du programme.

La Cour recommande au MATHTP de :

- *veiller à la cohérence des indicateurs de performance (objectifs spécifiques, résultats, indicateurs de résultats...)*
- *intensifier les efforts pour développer les infrastructures routières.*

g. Programme : 408 – Développement de la pêche et des ressources halieutiques (MAEP) : Performance modérée.

Les dépenses liées aux opérations courantes hors solde sont dominées par des transferts pour paiement de salaires et accessoires (61,33%).

Les dépenses d'investissement sont imputées majoritairement à des activités de fonctionnement (63,64%) : frais de transports et missions, études et recherches, fournitures et services et assistance technique.

Ce programme comporte 4 indicateurs de résultats et 2 ont été atteints notamment en ce qui concerne le taux de production de la pêche et de l'aquaculture et la consolidation des activités des Directions Régionales soit un taux de réalisation de 50%.

Par ailleurs, les 4 indicateurs établis sur le programme « Développement de la pêche et des ressources halieutiques » ne permettent pas de juger de la réelle performance de ce programme.

La Cour recommande au MAEP de :

- *reformuler les indicateurs établis pour le programme « Développement de la pêche et des ressources halieutiques »*
- *définir en tant qu'indicateur les recettes issues du secteur « Pêche ».*

h. Programme : 411 – Agriculture (MAEP) : Performance modérée.

Les dépenses d'investissement se sont focalisées en grande partie sur des travaux d'irrigation (46%).

Sur les 03 indicateurs d'objectifs établis, 02 ont atteint leurs valeurs cibles d'où un niveau de performance de 66,67%.

Certes la valeur cible relative aux « Superficies hydro-agricoles irriguées » est largement dépassée, mais la Cour estime que ces indicateurs de résultats ne sont pas suffisants pour apprécier l'atteinte de l'objectif global « Développer l'Agriculture tournée vers le marché national et international ».

La Cour recommande aux responsables de :

- poursuivre les efforts déjà entrepris, notamment pour la modernisation et l'amélioration des systèmes de production agricole et l'appui financier aux producteurs locaux.
- considérer le rendement agricole « tonne par hectare » (t/ha) comme indicateur.

i. Programme : 609 – Développement du secteur minier (MMRS) : Performance modérée.

Les dépenses liées aux opérations courantes hors solde sont dominées par des dépenses en carburants et lubrifiants (40,81%). Quant aux dépenses d'investissement, elles concernent majoritairement des achats de matériels techniques (81,97%).

Ce programme comporte 08 objectifs spécifiques déclinés en 16 indicateurs parmi lesquels 11 ont été atteints. Par exemple, aucune valeur réalisée n'est enregistrée sur l'indicateur de résultats relatif à « l'unité de fontes locales fonctionnelles ». Cette situation s'explique par le report du processus de concrétisation de l'unité de fontes locales concernant la constitution de réserves d'or pour 2021 suite au contexte de la crise sanitaire, aux contraintes liées aux incertitudes économiques et surtout à l'attente de la levée de la suspension de l'octroi des permis miniers.

La Cour recommande au Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques de redoubler d'efforts pour veiller à la cohérence entre les objectifs fixés et la politique de l'Etat dans le secteur minier notamment concernant la levée de suspension d'octroi de permis et la promotion du potentiel minier de Madagascar auprès des investisseurs étrangers et nationaux.

 **Santé**

j. Programme : 508- Fourniture des soins de santé de qualité (MINSAN) : Performance modérée.

Les dépenses de transferts relatives aux transferts pour paiement de présalaires et bourses et subventions pour les CSB dominent les dépenses de fonctionnement (72%).

Les dépenses d'investissement pour les constructions de bâtiments de centres de soins de santé sont en nette progression (hausse de 79% par rapport à l'année précédente).

Le programme a atteint 3 de ces 5 valeurs cibles présentant ainsi un taux de performance de 60%. Il s'agit du « taux de disponibilité des intrants », du « taux de disponibilité des poches de sang au niveau des centres hospitaliers (district, région, Universitaire) » et du « nombre des CHR/CHRR mises aux normes ». Ce dernier indicateur est cité deux fois, ce qui peut biaiser ce taux de performance.

Les indicateurs de résultats associés à l'amélioration de l'offre et l'accessibilité de la population aux services de santé de base de qualité n'ont pas été atteints et des efforts doivent être entrepris dans ce sens.

La Cour recommande au MINSANP de :

- veiller à une amélioration budgétaire du MINSANP tout en garantissant l'efficience des dépenses ;
- porter une attention particulière sur l'établissement des indicateurs.

1.4. Sur les opérations en capital de la dette publique

1.4.1. Résultat excédentaire

Pour 2020, le résultat des opérations en capital de la dette publique est excédentaire pour un montant de 2 522,22 milliards d'Ariary dont 979,71 milliards d'Ariary concernent les dettes intérieures et 1 542,51 milliards d'Ariary représentent les dettes extérieures.

Ce résultat excédentaire n'a pas permis de combler le déficit budgétaire d'un montant de 2 670,13 milliards d'Ariary.

1.4.2. Retour de fonds impactant les tirages effectifs

Les décaissements au titre de la dette extérieure se sont élevés à 1 834,93 milliards d'Ariary. Toutefois, des retours de fonds d'un montant de 4,66 milliards d'Ariary ont été enregistrés ramenant ainsi à 1 830,26 milliards d'Ariary les tirages octroyés au cours de l'exercice.

Les détails de ces retours de fonds sont retracés dans le tableau suivant :

Tableau 15. Retour de fonds

Bailleur-Projet	Unité	Montant en devise	Montant en Ariary ⁴²	Motifs de retour de fonds
IDA-5564-PIC2	DTS	399 678,46	2 002 785 716,58	<i>Sommes non utilisées par le projet et reversées aux bailleurs de fonds avant clôture du projet</i>
IDA-5775-CASEF	DTS	424 639,56	2 363 533 575,94	
OPEP-1655P-PIC2 ENERGIE	USD	10 365,42	39 712 204,41	
IDA-5835-PAPSP	DTS	19 712,08	101 490 600,69	<i>Reversements sur les avances payées</i>
IDA-6217-PAEB	DTS	2 586,85	14 351 326,43	<i>Dépenses inéligibles effectuées par le projet</i>
IDA-5775-CASEF	DTS	24 736,51	137 682 819,60	
TOTAL : 4 659 556 243,65				

Source : CGAF 2020 et réponse à la demande de renseignement

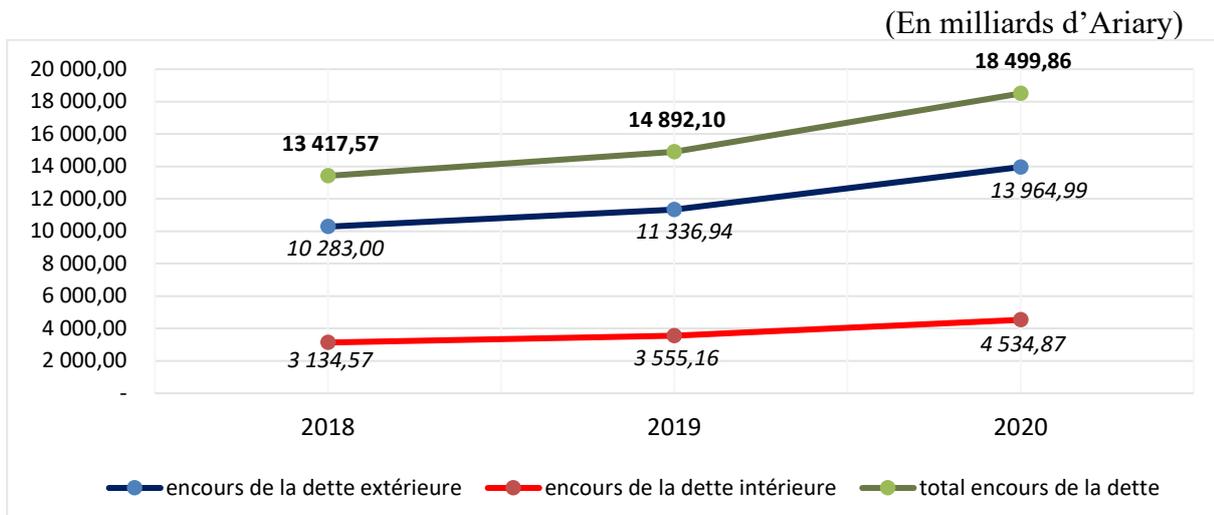
Les fonds non utilisés par les projets et reversés aux bailleurs de fonds représentent 94,56% de ces retours de fonds.

1.4.3. Encours de la dette en évolution continue, taux d'endettement dépassant la cible

Il apparaît qu'entre fin 2019 et fin 2020, l'encours de la dette est passé de 14 892,10 milliards d'Ariary à 18 499,86 milliards d'Ariary soit une hausse de 24,23%.

⁴² 1 USD = 3 831,22 Ar/ la valeur du DTS est déterminée quotidiennement selon les taux de change en vigueur sur les marchés.

Figure 13 .Encours de la dette 2018-2020



Source : Rapport de la Cour des Comptes sur le PLR 2020

En 2020, l'encours de la dette rapporté au PIB (taux d'endettement public) est de 37,42%. Ce taux d'endettement public a augmenté de 7 points par rapport au chiffre de 2019. Il a dépassé la valeur cible de 35% fixée dans la Stratégie Nationale de la Dette (2018-2020).

Par ailleurs, le ratio du service de la dette par rapport aux recettes fiscales est de 31,14% soit une hausse de 7 points par rapport à l'année 2019 qui était de 24,12%.

De tout ce qui précède, la Cour :

- recommande aux responsables de projets sur financement extérieur d'assurer une bonne gestion des fonds octroyés et de respecter les dispositions relatives aux dépenses afin d'éviter des retours de fonds notamment pour inéligibilité de dépenses ;
- encourage le Ministère de l'Economie et des Finances d'améliorer la politique d'endettement publique pour maintenir la dette publique à un niveau soutenable à long et moyen terme.

II. ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES : 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* ».

Seront développés ci-après les contrôles des actes budgétaires effectués par les Tribunaux Financiers durant l'année 2023.

2.1. Défaut d'adoption du budget

Le budget primitif 2022 de la Commune Urbaine d'Ambanja établi par le chef de l'exécutif n'a pas été adopté malgré plusieurs appels à une session ordinaire lancés au Conseil municipal en vue de son adoption. Dès lors, le Chef district d'Ambanja a saisi le Tribunal financier d'Antsiranana à cet effet.

Conformément aux dispositions de l'article 166 de la loi modifiée n°2001-025, le Tribunal Financier a rappelé au représentant de l'Etat que la décision pour le règlement du budget de Collectivité Territoriales Décentralisées lui revient.

De plus, le décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant approbation du PCOP 2006 énonce que l'évaluation des recettes et des dépenses dans le budget doit tenir compte des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. Et ces prévisions doivent être exhaustives, sincères et réalistes au vu des dispositions de l'article 140 alinéa 2 de la loi modifiée n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des CTD, aux modalités d'élections, ainsi qu'au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.

Après revue du projet de budget primitif 2022, le tribunal financier a relevé des irrégularités à savoir:

- des numéros de comptes avec libellés qui ne sont pas conformes avec ceux du PCOP (74144 ; 7717 ; 77271 ; 77272, ...)
- le montant total des avantages alloués aux responsables de la commune (membres du bureau exécutif et de l'organe délibérant) excède les 30% des ressources propres figurant sur le compte administratif de l'exercice 2020, ce qui est à l'encontre de l'article premier alinéa 4 du décret 2018-427 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°2018-162 du 27 février 2018 fixant les avantages et indemnités alloués aux responsables de la commune.

De tout ce qui précède, par avis n°01/2022/CAB/TF/DIE du 03 mars 2022, le Tribunal a proposé au Chef district d'Ambanja ;

-d'établir provisoirement le budget en autorisant l'ordonnancement des recettes et des dépenses mensuelles de soldes dans la limite de 88 412 490,19 Ariary par mois pour une durée n'excédant pas trois mois (03) à concurrence des disponibilités de fonds ;

-de faire convoquer le Conseil municipal dans le plus bref délai en vue d'une session extraordinaire de cinq (5) jours afin de voter le budget tout en redressant les irrégularités constatées par le Tribunal ci-dessus ;

-de faire établir définitivement par l'ordonnateur le budget de la Commune si celui-ci n'est pas voté à l'issue de ladite session.

2.2. Inscription budgétaire insuffisante

Un ancien employé de la Région Anosy a saisi le Tribunal par lettre en date du 20 décembre 2022 aux fins de paiement de ses dommages-intérêts suivant le jugement n°13 du 15 juin 2022 et du jugement n°29 du 18 novembre 2022 du Tribunal Administratif de Toliara à la Région Anosy.

Les dommages-intérêts ont un caractère obligatoire selon l'article 35 du décret n° 2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées : « *constituent des dépenses obligatoires : (...) Les dommages-intérêts résultant d'une décision de justice devenue définitive relative à la responsabilité de la Collectivité aussi bien à l'égard des membres de ses organes que des tiers* ».

Au vu de l'arrêté n°001/2023/REG/ANOSY portant ouverture des crédits du budget d'exécution de la gestion 2023 de la Région Anosy, le montant des crédits ouverts au compte 6751 « intérêts moratoires » est insuffisant pour honorer la dépense relative aux dommages-intérêts.

Le Tribunal, dans son Avis n° 06/23/AV/TF/TOL du 27 mars 2023, met en demeure la Région Anosy de procéder à l'inscription d'un crédit complémentaire au compte 6751 permettant d'acquitter les dépenses et invite le requérant, à défaut de mandatement, à solliciter auprès du représentant de l'État la mise en œuvre de la procédure de mandatement d'office prévue par l'article 168 de la loi n° 2001- 025 du 9 avril 2003.

2.3. Défaut de mandatement

2.3.1. Des dommages-intérêts

Le Tribunal Financier de Toamasina a été saisi pour avis par une requête en date de 04 avril 2022, conformément à l'article 115 de la loi modifiée n°2001-025 du 09 avril 2003, aux fins d'inscription budgétaire et de mandatement des dommages-intérêts due au non-respect de procédure de démolition d'une construction en cours n'ayant pas de permis de construire suivant le jugement n° 44 du 09 décembre 2020 du Tribunal administratif à l'encontre de la Commune d'Ambatondrazaka.

Selon le requérant, « *le défaut de mandatement est due par le fait que le maire est encore en prison d'une part, et que l'exécution doit attendre l'avis du Conseil municipal d'autre part* ».

Après appréciation du caractère obligatoire des dommages-intérêts, notamment les caractères échus, certains, liquide et non sérieusement contesté, et au vu du montant de crédit disponible pour mandatement, le tribunal par avis n°1/2023/AVIS/TF/TOA du 17 Mars 2023, a affirmé le caractère obligatoire des dommages-intérêts et la disponibilité des crédits pour les mandater.

En cas de non-exécution de l'avis, le requérant doit informer le Tribunal Financier et le représentant de l'Etat et invite le Préfet d'Ambatondrazaka de procéder au mandatement d'office de ces dépenses.

2.3.2. Des salaires et indemnités

Par requête enregistrée au greffe le 26 octobre 2023, le Tribunal financier de Toamasina a été saisi pour son avis aux fins de paiement de salaires et indemnités de fonction de personnel de la commune urbaine de Brickaville pour les mois d'août à octobre 2023, consécutivement à l'absence d'ordonnateur de ladite commune.

L'article 166 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 qui dispose que : « (...) sont obligatoires, dans les conditions ci-dessus définies les dépenses suivantes : (...) les salaires du personnel ; (...) », les salaires des fonctionnaires et agents non encadrés de la commune sont des dépenses obligatoires



expressément citées par la loi. En outre, l'article 168 de la loi n°2001-025 prévoit que les indemnités de fonction peuvent constituer des dépenses obligatoires pour la commune, à condition qu'elles revêtent le caractère exigible. Néanmoins, selon l'article 2 du décret n°2018-427, le paiement de ces indemnités ne peut excéder 30% des ressources propres figurant dans le compte administratif de l'exercice N-2.

En analysant le caractère obligatoire de ces dépenses, le tribunal a procédé à l'appréciation des caractères échu, certain, liquide et non sérieusement contesté de ces salaires et indemnités.

Ainsi, dans le cadre du contrôle des actes budgétaires prévu par l'article 115 de la loi modifiée n°2001-025 du 09 avril 2003, par avis n°8/2023/AVIS/TF/TOA du 01 Décembre 2023, le tribunal :

- constate que les dépenses relatives au paiement des salaires ou indemnités de ces agents pour les périodes en question sont des dépenses obligatoires et que les crédits disponibles pour payer les dépenses, objet de la saisine sont suffisants ;

- dit qu'il n'y a plus lieu de mettre la commune en demeure d'inscrire dans son budget des crédits supplémentaires pour supporter ces charges ;

- invite le chef de district de Brickaville en sa qualité de représentant de l'État territorialement compétent, de procéder au mandatement d'office des salaires et indemnités de fonction en question conformément aux dispositions légales et réglementaires à cet effet.

TITRE IV. LES 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 bénéficiera à titre principal aux utilisateurs des principaux services publics et certaines institutions publiques. Les utilisateurs sont les particuliers et les entreprises qui accéderont à des services publics plus rapides et plus efficaces. Les institutions publiques comprennent d'une part, les Institutions chargées de l'enregistrement des faits d'état civil et de la gestion de l'identité dans tout le pays (y compris le Ministère de l'Intérieur et les collectivités locales, le Ministère de la Justice et les tribunaux, le Ministère de la Santé publique et les centres de santé de base, le Ministère des Affaires étrangères et agences affiliées), et d'autre part l'Unité de gouvernance numérique, ainsi que de toute autre organisation chargée de la fourniture des services soutenus par le projet. A titre secondaire, les bénéficiaires sont toutes organisations publiques et privées qui trouvent un intérêt dans l'amélioration de la base de données de l'état civil et de l'identification.

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, et 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 LOCS, en ses articles 276 à 284, la Cour des Comptes contrôle les finances de l'Etat et les Organismes publics y rattachés et assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de Finances

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 au cours de l'année.

Ci-après les valeurs cibles relatives aux indicateurs PBC

Tableau 16 . Indicateurs PBC-PRODIGY

COMPOSANTE	PBC	VALEUR CIBLE
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 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 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 2024 - Test des informations d'identification IDMS mises à niveau par l'UGD ET publication des rapports de test y relatifs
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 (Texte)	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 2022. Déploiement par l'UGD d'un domaine gouvernemental unique (portail public en ligne), offrant des services multimodaux 2023 - L'UGD a déployé un système d'authentification et de vérification pour les personnes physiques 2024 - 30% du budget de l'UGD financé par les ressources internes du Bénéficiaire
	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 2022 - Publication en ligne par la CMIL du rapport annuel sur la confidentialité et la protection des données 2023 - CMIL a publié un rapport sur la confidentialité et la protection des données et organisé un débat public sur les conclusions du rapport 2024 - CMIL a publié un rapport sur la confidentialité et la protection des données et organisé un débat public sur les conclusions du rapport
	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) 2022 - Adoption du manuel de procédures et opérationnalisation du CIRT 2023 - Réalisation d'un audit de cybersécurité des principaux systèmes numériques par un cabinet indépendant 2024 - CIRT a revu (notamment à travers des consultations publiques), mis à jour et publié la SNCC
	PBC 5. Nombre de systèmes conformes aux normes d'interopérabilité de l'UGD (Nombre)	2021 : 2 2022 : 4 2023 : 6 2024 : 10

Source : Document de projet-PRODIGY

Les indicateurs intermédiaires objet d'état d'avancement de la vérification sont les suivants

- ✓ C1-03. : 'Part des entités du registre d'état civil ayant un accès sécurisé à la base de données CR / connectivité du système avec la base de données nationale',
- ✓ C1-04. : 'Proportion d'enfants de moins d'un an dont la naissance est enregistrée'
- ✓ C1-05. : 'Nombre d'actes civils de naissances digitalisées'.

Trois missions de vérification ont été effectuées au cours des années 2022 et 2023
Les résultats des différentes missions sont résumés ainsi.

1.1. Résultats de la première mission

La première mission s'est déroulée entre le 10 au 20 novembre 2022 dont l'objectif était de vérifier l'attente des valeurs cibles des exercices 2021 et 2022 notamment pour les quatre PBC.

Le tableau ci- après présente le résumé de l'atteinte des valeurs cibles

Tableau 17-Statut des valeurs cibles des exercices 2021 et 2022

Indicateurs	Valeurs cibles	Statut
PBC 1. Modernisation du système gestion de l'identité (Identity Management - ID-M) (Texte)	2021. Adoption et publication d'un décret par le Bénéficiaire portant sur le nouvel identifiant (NIU) pour les individus, les personnes morales et les localités ET déploiement de cet NIU par la publication d'un manuel standardisé des opérations	Résultat non atteint
	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 Centre National de l'Etat Civil et de l'Identité (CNECI)	Résultat non atteint
PBC 2. Mise en place de fondations institutionnelles, juridiques et infrastructurelles pour la transformation numérique (Texte)	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	Résultat atteint
	2022. Déploiement par l'UGD d'un domaine gouvernemental unique (portail public en ligne), offrant des services multimodaux	Résultat 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 Commission malagasy sur l'informatique et les libertés (CMIL) via, inter alia, l'inclusion d'une ligne budgétaire dans la Loi de Finance (2021) et la Publication du Manuel de procédures de la CMIL	Résultat non atteint
	2022. Publication en ligne par la CMIL du rapport annuel sur la confidentialité et la protection des données	Résultat non atteint
PBC 4. Mise en œuvre du cadre institutionnel et politique pour la cybersécurité	2021. Le Bénéficiaire a adopté et publié, par décret, une Stratégie Nationale sur la Cybersécurité Civile (SNCC)	Résultat non atteint
	2022. ARTEC a adopté un manuel CERT de procédures pour opérationnaliser un CERT civil	Résultat non atteint
PBC 5. Nombre de systèmes conformes aux normes d'interopérabilité de l'UGD (Texte)	2021 : 2	Résultat atteint
	2022 : 4	Résultat atteint
	2023 : 6	Résultat atteint

Source : Rapport de vérification

Il appert de ce tableau que les valeurs cibles des 2021 et 2022 pour les « PBC 2. Mise en place de fondations institutionnelles, juridiques et infrastructurelles pour la transformation numérique » et « PBC 5 nombre de systèmes conformes aux normes d'interopérabilité de l'UGD » ont été atteintes. En outre, pour ce PBC 5, il a été observé l'atteinte même du résultat attendu pour l'année 2023. En



effet, le nombre de système conformes aux normes d'interopérabilité atteint la valeur cible de 6 systèmes.

En revanche, s'agissant des trois PBC ci-après : « *PBC 1. Modernisation du système gestion de l'identité (Identity Management - ID-M)* », « *PBC 3. Mise en œuvre du cadre institutionnel et du cadre politique pour la protection et la confidentialité des données* » et « *PBC 4-Mise en œuvre du cadre institutionnel et politique pour la cybersécurité* », aucune valeur cible correspondant pour 2021 et 2022 n'a été atteinte.

Etant donné que l'approche « Financement basé sur les résultats-FBR » est appliquée pour ce projet, les PBC atteints ont fait l'objet de demande de remboursement à la Banque Mondiale

En se référant au tableau des montants remboursables définis par le PAD, pour les comptes des PBC sus- mentionnés, l'Etat Malagasy pourrait procéder à une demande de remboursement à concurrence de 6,4 millions USD.

Toutefois, faute des pièces justificatives communiquées dans le délai, le montant de dépenses remboursables a été arrêté à partir des pièces justificatives disponibles au cours de la mission vérification s'élevant à 18 566 288 211,00 Ariary soit 4 204 094,03 USD au taux de change 1 USD équivalent à 4 416,24 Ariary.

1.2.Résultats de la deuxième mission de vérification

Lors de la seconde mission de vérification les 17 au 27 avril 2023, la vérification a porté sur l'état d'avancement des indicateurs susmentionnés au moment de la mission.

Aucun changement majeur n'a été enregistré au cours de la période sous- revue, la situation restait constante et les valeurs cibles à la fin des années 2021 et 2022 sont encore non atteintes pour les « *PBC 1. Modernisation du système gestion de l'identité (Identity Management - ID-M)* », « *PBC 3. Mise en œuvre du cadre institutionnel et du cadre politique pour la protection et la confidentialité des données* » et « *PBC 4-Mise en œuvre du cadre institutionnel et politique pour la cybersécurité* »

1.3.Résultat de la troisième mission de vérification

La troisième mission de vérification s'était déroulée entre le 18 septembre et 03 octobre 2023. Pour cette mission, la vérification a été axée principalement sur l'atteinte des valeurs cibles et l'état d'avancement des activités des deux composantes au second semestre 2023. Les valeurs cibles non atteintes lors des précédentes missions de vérification ont fait l'objet de suivi lors de la mission.

La Cour a observé qu'aucun PBC objet de la vérification n'a atteint sa valeur cible. Plusieurs facteurs ont été l'origine de cette situation.

A cet effet, la Cour a émis des recommandations particulières dans un délai à court terme afin d'atteindre les valeurs cibles :

- ***une meilleure implication de tous les Partenaires de mise en œuvre (PMOs) sur tout le processus du Projet.***
- ***un renforcement de capacités des agents communautaires qui représentent les PMOs dans les différents niveaux de pouvoir locaux notamment les communes, les TPI et les formations sanitaires ;***
- ***une amélioration de la communication entre toutes les parties prenantes (UCP et PMO)***



- *les PMOs doivent prendre leurs responsabilités en faisant approuver en interne, puis aux instances supérieures (MEF et Conseil des Ministres) l'inscription des lignes budgétaires dans les lois de finances afin de financer leurs activités PRODIGY planifiées dans le PTBA conformément au protocole de vérification PAD.*

II. AUDIT DE LA SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC) CONCOURANT A LA VISIBILITE DE L'ISC DE MADAGASCAR (2023)

2.1. Contexte

Les Etats financiers de la SADC arrêtés annuellement au 31 mars sont soumis pour audit par le collège des Auditeurs (Board of Auditors) en application de l'article 29 du traité⁴³ de la SADC. Ce collège a été composé des auditeurs des Institutions Supérieures de Contrôle (ISC) des trois pays, par rotation, parmi les 16 pays⁴⁴ membres, pour 3 exercices successifs.

En 2021, Madagascar a été désigné membre dudit collège pour la première fois à la suite de la décision du Conseil lors de leur réunion tenue virtuellement les 12 et 13 mars 2021. Pour l'année 2021, deux Magistrats de la Cour des Comptes ont participé à cette mission.

En 2022, il s'agit du deuxième mandat de l'ISC de Madagascar et trois Magistrats de la Cour ont participé aux travaux d'audit.

En 2023, à son troisième mandat, la Cour des Comptes de Madagascar a assuré la présidence du « Board of Auditors » de la SADC comprenant 11 membres des ISC issues des 3 pays dont Madagascar, Botswana et République Démocratique du Congo (RDC). Le Président de la Cour des Comptes était le Chairperson of the Board » et Sept Magistrats de la Cour (un superviseur, un team leader et 5 membres) ont participé à l'audit des comptes de la SADC pour l'exercice arrêté au 31 mars 2023.

2.2. Objectifs de l'audit

L'audit annuel a pour objectifs de :

- ✓ exprimer une opinion sur les états financiers établis conformément aux normes comptables internationales du secteur public (IPSAS⁴⁵) ;
- ✓ présenter toutes les constatations importantes concernant l'audit financier, l'audit de performance, l'audit des technologies de l'information et l'audit des marchés publics ;
- ✓ faire rapport sur les constatations relatives aux cas de non-conformité avec la législation spécifique relatifs aux sujets sélectionnés, le cas échéant ;
- ✓ signaler les déficiences du contrôle interne.

2.3. Méthodologie

Les audits ont été réalisés suivant les normes des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (Normes ISSAI⁴⁶).

L'approche utilisée a été l'audit basé sur les risques.

Les différentes phases d'audit telles que la planification, la réalisation, la rédaction de rapport ainsi que le suivi des recommandations ont été ainsi effectuées suivant les exigences desdites normes.

⁴³ Declaration and treaty of SADC 1992

⁴⁴ 16 pays de la SADC: Angola, Botswana, Comoros, Democratic Republic of Congo, Eswatini, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Seychelles, South Africa, United Republic Tanzania, Zambia and Zimbabwe

⁴⁵ IPSAS: International Public Sector Accounting Standards

⁴⁶ ISSAI : International Standards of Supreme Audit institutions



Sous la direction du Chef d'équipe (team leader), les membres ont été répartis entre les quatre thèmes objet d'audit. Trois représentants de la Cour des Comptes se joignaient à l'équipe de l'audit financier, un membre à l'audit de performance et un autre membre s'occupait de l'audit des marchés publics.

Après revue du chef d'équipe, les travaux d'audit ont fait l'objet d'une autre revue par le Superviseur. Deux autres membres de la Cour des Comptes jouaient le rôle du Team leader et du Superviseur.

Les chefs des ISC de trois pays (Madagascar, Botswana et RDC) dont le « Chair » était assuré par le Président de la Cour des Comptes de Madagascar, ont validé les travaux d'audit et ont présenté le rapport y afférent à la SADC. Ledit rapport a fait l'objet d'une présentation au comité d'audit de la SADC ainsi qu'au Conseil des Ministres de ce dernier.

2.4.Résultats de l'audit

A l'issue de l'audit, le collège des auditeurs (Board of Auditors) a formulé des opinions sur les états financiers de la SADC et ceux de ses antennes, entre autres les deux Centres (Regional Peacekeeping Training Centre ou RPTC et SADC Plant Genetic Resource Centre, ou SPGRC), arrêtés au 31 mars 2023.

S'agissant de l'audit de performance du « Regional Peacekeeping Training Centre (RPTC) » les recommandations insistaient sur le renforcement de capacité du Centre et sur son accréditation afin de faciliter la mobilisation des ressources financières.

Telles sont les observations de la Juridiction Financière relevées dans l'exercice de sa mission de contrôle effectuée au cours de l'année 2023, ainsi que les recommandations y afférentes.

DELIBERE

-Vu le Rapport n° 12/24- ADM/RP du 19 Septembre 2024 sur le Rapport Public 2023 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 Domoina, Conseiller,

- Vu les Conclusions n°79/2024 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 RAKOTONDRAHAMINA Jean de Dieu, Président de la Cour des Comptes, PRESIDENT

▪ **Membres :**

- Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre, membre,
- Monsieur RADO Milijaona, Président de Chambre, membre,
- Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre, membre,
- Monsieur RALAIMAROLAHY Hajandraisoanirina, Président de Chambre, membre
- Monsieur ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Président de Chambre, membre
- Madame RAZANAMPARANY Domoina 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

LE GREFFIER EN CHEF

SUIVENT LES SIGNATURE

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
AES	Alimentation en Eau dans le Sud
AMSA	Ambatovy Minerals SA
ANAMEM	Académie Nationale de Médecine de Madagascar
ANDEA	Autorité Nationale de l'Eau
AUE	Associations d'Usagers de l'Eau
AUGURE	Application Unique pour la Gestion Uniforme des Ressources humaines de l'Etat
BCM	Banque Centrale de Madagasikara
BTA	Bon du Trésor par Adjudication
BTS	Bons de Tirages Spéciaux
CAA	Chef d'Arrondissement Administratif
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyens Termes
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CMIL	Commission malagasy sur l'informatique et les libertés
CNECI	Centre National de l'Etat Civil et de l'Identité
CNC	Comité National de Coordination
CRCM	Caisse de Retraite Civile et Militaire
CSA	Centre de Service Agricole
DLR	Division Loi de Règlement
DPEV	Direction du Programme Elargi de Vaccination
DTS	Droits de Tirages Spéciaux
ECF	Equipements de la Chaîne du Froid
FIB	Fiche Individuelle de Bovin
FJPA	Frais de Justice Criminelle et Assimilés
FPP	Fiche de Performance Pluriannuelle
FRERHA	Fonds de Remise en Etat et d'Entretien des Réseaux Hydroagricoles
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
GRC	Gestion des Risques et des Catastrophes
GTCV	Direction du Programme Elargi de Vaccination
GTTN	Groupe de Travail Technique National
IMVAVET	Institut Malgache des Vaccins Vétérinaires
IN	Imprimerie Nationale
IRSA	Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés
ND	Non Disponible
OIE	Office International des Epizooties
ONMM	Ordre National des Médecins de Madagascar
OMC	Organe Mixte de Conception
PADAP	Projet d'Agriculture Durable par une Approche Paysage
PAOMA	PAOsitra Malagasy
PAPSP	Projet d'Appui pour la Performance du Secteur Public
PIP	Programme d'Investissement Public
PLOFs	Plans Locaux d'Occupation Foncière
PNDV	Plan National de Déploiement et de Vaccination
PRODIGY	Projet de Gouvernance Digitale et de Gestion de l'identité des Malagasy
REF	Rapport Economique et Financier
REPEX	Représentations extérieures
RHA	Réseau Hydroagricole
SAMVA	Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo
SECD	Service de Coopération et du Développement



SIFIM	Service d'Intermédiation Financière Indirectement Mesuré
SMT	System Management Tool
SNCC	Stratégie Nationale sur la Cybersécurité Civile
SO	Structures d'Opération
SST	Sécurité Sociale des Travailleurs
TCA	Technicien Conseiller Agricole
UGD	Unité de Gouvernance Digitale
VS	Vétérinaire Sanitaire
ZFI	Zone Franche Industrielle



LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1-Travaux réalisés sur PIP de 2019 à 2021, travaux d'urgence et grands travaux de réhabilitation à faire par les DRAE Alaotra Mangoro et Boeny en 2022	5
Tableau 2- Crédits définitifs de la DRAE Alaotra Mangoro et de la DRAE Boeny pour les comptes c/2312 et C/6241, de 2018 à 2021	14
Tableau 3.-Coûts et montant par collectivité et motifs de perception	20
Tableau 4.Perceptions effectuées suivant la phase du processus de gestion administrative des bovins	22
Tableau 5-Prix pratiqués des boucles d'oreille gauche et pose-boucle dans les Régions Sofia, Boeny, Ihorombe, Anosy et Bongolava	24
Tableau 6-Taux de pose des boucles infalsifiables de la Région Androy	27
Tableau 7. Résultat du contrôle de la gestion des bourses d'étude au niveau des universités publiques avant la digitalisation	34
Tableau 8-Discordance des montants vires pour le paiement des bourses.....	39
Tableau 9 . Inventaire des matériels roulants du SDSP Antananarivo Atsimondrano	48
Tableau 10 : Tableau synoptique des résultats de la vérification	51
Tableau 11.Extrait Compte administratif 2018	56
Tableau 12.Chronologie des offres.....	59
Tableau 13. Dépenses de solde de la Commune rurale d'Ivato	62
Tableau 14-Situation de la performance et de la situation budgétaire pour 2016 à 2020.....	78
Tableau 15. Retour de fonds	83
Tableau 16 . Indicateurs PBC-PRODIGY	90
Tableau 17-Statut des valeurs cibles des exercices 2021 et 2022	91

LISTE DES FIGURES

Figure 1 - Barrage de dérivation s'écoulant dans le périmètre Anony - Alaotra Mangoro	4
Figure 2 - Drain obstrué par les alluvions dans la plaine de Marovoay	4
Figure 3 - Canal de drainage non réhabilité longeant des infrastructures fraîchement réhabilitées dans le PC23 Sud	5
Figure 4 - Lavaka sur un bassin versant d'Amparafaravola	7
Figure 5 - Rivière d'Ampasikely ensevelie en partie par le sable	7
Figure 6 - Une centaine d'hectares de rizières ensevelies sous le sable après la rupture de protection d'Ambohitnilava, périmètre Anony.....	8
Figure 7- Pêcheurs sur les rives du barrage d'Ampijoroanala et lessive dans un canal d'amenée à Tsararano	10
Figure 8 - Curage du canal d'Ankazomborona par une pelle mécanique pneumatique	16
Figure 9 - Réfrigérateur "type armoire" du CSB 2 Ambohijanaka	47
Figure 10 - Réfrigérateur solaire du CSB 2 Andoharanofotsy.....	47
Figure 11- Evolution du déficit des opérations budgétaires	75
Figure 12 - Structure des dépenses courantes hors solde	77
Figure 13 - Encours de la dette 2018-2020	84

Annexe 1 : Réponse du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage au rapport provisoire sur l'audit des ° mécanismes d'appui à la gestion des réseaux hydroagricoles en vue de contribuer à la production rizicole dans les régions Alaotra Mangoro et Boeny.



REPUBLIQUE MALGACHE
REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE

Antananarivo, le 27 SEP. 2023

Le Ministre de l'Agriculture et de l'Elevage
à
Monsieur le Président de la Cours des Comptes

N° 362-23/MINAE/MI

Objet : Lettre de réponse à la notification n° 54-23-CS/CC/NOTIF relative au rapport provisoire d'audit des mécanismes d'appui à la gestion des réseaux hydroagricoles en vue de contribuer à l'amélioration de la production rizicole dans les Régions Alaotra Mangoro et Boeny.

Réf : Rapport provisoire n°04/23-ADM/AUDIT/ROP/RHA du 15 juin 2023

Monsieur le Président

En réponse à votre notification du rapport provisoire cité en objet, je tiens à vous remercier de votre initiative pour cet audit car le document a mis en évidence l'effort qui reste à fournir et indique les points à renforcer dans l'application des stratégies liées à la gestion et l'entretien des réseaux hydroagricoles. Nous savons que les infrastructures hydroagricoles est l'un des facteurs clés de production agricole et vu le budget auquel dispose le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage en comparaison avec les besoins en réhabilitation, il apparaît qu'il est loin d'être suffisant.

En effet, le Ministère a élaboré et partagé au niveau de toutes instances dirigeantes Présidence et Primature un document qui s'intitule « Opération de restauration de la capacité productive des périmètres irrigués » en 2021 dans les 22 régions consistant à évaluer les coûts des travaux de réhabilitation prioritaires des 130 périmètres irrigués en vue de rechercher des financements et nous espérons qu'une évolution positive sur le plan budget nous permettra de faire mieux pour contribuer à l'amélioration de la production rizicoles dans toutes les régions.

Egalement la mobilisation des Ressources Propres Internes du Ministère pour l'aspect socio-organisationnel tel que l'appui, l'accompagnement, la formation des acteurs au niveau des périmètres irrigués ne saurait suffire sans un renforcement des effectifs techniques au niveau des régions.

La gestion, l'entretien et la pérennisation des ouvrages non transférables resteront une priorité pour le Ministère car elle repose sur la mise en place effective du FRERHA au niveau des régions, l'appui des Partenaires techniques et financiers et l'appropriation des collectivités décentralisées sont attendus. Et étant donné que les parties prenantes ne se sont pas encore approprié ce concept et que la vulgarisation de la Loi 2014-042 n'est pas assez forte, des efforts seront entrepris pour sa mise en place et son opérationnalisation.

Ainsi j'ai l'honneur de vous communiquer les démarches accomplies, les réflexions et mesures à prendre par le Ministère à travers les directions techniques et les Projets/Programme par rapport à vos remarques et constats.


MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE
Antananarivo, le 27 SEP. 2023

382
28 SEP 2023
24/10/23
RRI

PAR RAPPORT A L'OBJECTIF SPECIFIQUE N°1 : VERIFIER SI LES RHA NON TRANSFERABLES SONT PRIS EN CHARGE DE MANIERE EFFICACE

Mettre en place et opérationnaliser le FRERHA dans une période de court-terme

- la gestion, l'entretien et la pérennisation des ouvrages non transférables est une priorité pour le secteur et étant donné que cela nécessite une étude approfondie et des moyens financiers non négligeables surtout la partie abondement du fonds et le mécanisme de financement, cela prend du temps.
Actuellement, nous prévoyons une étude de mise en place et d'opérationnalisation des FRERHA régionaux dans les régions de Boeny et Alaotra Mangoro financée respectivement par les Projets PADAP et RIZ PLUS.

Prioriser la mise en place de l'organisme de gestion dans une période de court terme

- la mise en place de l'organisme de gestion fait partie de cette étude en préparation ci-dessus.

Procéder à la dotation en moyens humains, matériels et financiers suffisants à chaque DRAE pour la mise à jour de la base de données consolidées relatives à l'inventaire et l'état des RHA, ce dans la période de court terme

- Chaque année, la DGR et les DRAE procèdent à la programmation et la priorisation des projets de réhabilitation des périmètres irrigués. Connaissant l'insuffisance du budget reçu pour les réhabilitations dans les grands périmètres, le Ministère introduit plusieurs demandes de Fonds pour effectuer les travaux urgents et prioritaires mais les réponses ne sont pas à la hauteur des demandes, le crédit alloué fait souvent l'objet d'un sabrage après LFR.
Pour cette année 2023, la reprogrammation a été faite pour les périmètres d'Anony et PC15 Vallée Marianina, et la DRAE Alaotra Mangoro s'occupe de la passation de marchés. Dans le cadre du projet Riz-Plus, la réhabilitation des plusieurs périmètres dans la région Alaotra Mangoro dont Anony, Sahamaloto, Imamba, Ivakaka et Sahamamy est programmé.
- Le Ministère prévoit de recruter des agents de proximité tels que les chefs de réseaux, les agents vulgarisateurs et des techniciens en Génie Rural pour étoffer l'équipe des Directions Régionales de l'Agriculture et de l'Elevage (DRAE) mais la disponibilité des postes budgétaires ne permet pas d'assouvir ces besoins.
- D'après les constats, plus de 60% du personnel du Ministère de l'Agriculture sont des personnels d'appui ou administratifs. Afin de pallier au manque de poste budgétaire et du personnel technique, le Ministère a fourni un effort sur la reconversion de ses agents en techniciens agricoles. Le corps de l'équipement rural (Génie Rural) n'est pas concerné parce que cela nécessite une formation technique spécifique. Selon les postes budgétaires accordés, un recrutement de six (06) ingénieurs en Equipement Rural a été fait cette année répartis dans 05 DRAE et un au niveau de la DGR. Malgré cela, le nombre de cadre en Génie rural est loin d'être suffisant. Il y a encore des régions où le service du Génie Rural est dirigé par un simple technicien et non par un ingénieur (Atsimo Andrefana, Itasy, Bongolava, Atsinanana, Betsiboka, Sava) faute de postes budgétaires disponibles.
- Un inventaire des périmètres irrigués est prévu pour toutes les Régions à Madagascar dans le cadre du recensement général de l'Agriculture. Le manque de personnel et de budget du Ministère de l'Agriculture ne permet pas de réaliser cette activité par ces ressources propres d'où la collaboration avec les Projets/Programmes pour sa mise en œuvre (l'estimation de la prestation pour une Région est entre 200 000 000 MGA et 250 000 000 MGA avec un temps moyen nécessaire de 5 mois).

Procéder à une priorisation des projets de réhabilitation des RHA et une meilleure allocation des ressources dans le moyen terme

- Le Ministère se base sur les conférences budgétaires régionales pour programmer sa planification future car cette instance décisionnelle rassemble toutes les parties prenantes au niveau de la région; en outre en 2021, un document de priorisation de réhabilitation des 130 périmètres irrigués intitulé « Opération de restauration de la capacité productive des périmètres irrigués » a été présenté à cet effet (cf tableau ci-joint).

Promouvoir des stratégies d'action de protection de l'environnement et des bassins versants en collaboration avec le Ministère en charge de l'Environnement dans une période de moyen terme

- L'approche intégrée dans le cadre de projets de réhabilitation des infrastructures hydroagricoles est déjà largement adoptée, les interventions intersectorielles sont de mise avec les deux Ministères en charge de l'Environnement et de l'Eau mais le grand défi à relever consiste à aménager les bassins versants dominant les périmètres qui se trouvent à des centaines de kilomètres des plaines dans des zones inhabitées et inaccessibles. A titre d'exemple, le bassin versant de la plaine de Marovoay se trouve dans deux régions autres que Boeny à savoir Analamanga et Betsiboka. De même pour le cas des bassins versants des périmètres du lac Alaotra qui se trouve à des centaines de kilomètres en amont près de Moramanga.
- Concernant les bassins versant attenants aux périmètres, leur protection devrait être assurée par les usagers de l'eau et les mesures à prendre sont prévues à être insérer dans les Manuel de gestion et d'entretien des périmètres irrigués. Un accompagnement et le renforcement de capacité de ces AJEs sur cet aspect seront assurés par le Ministère de l'Agriculture via les Chefs de réseau.
- Plusieurs projets/Programme du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage œuvrent dans la protection et la préservation des bassins versants en collaboration avec le Ministère en charge de l'Environnement à savoir le projet PLAE, PADAP. En plus de ces actions, nous impliquons toujours, les autorités locales et tous les acteurs dans la constatation des problèmes et la conception des solutions pour l'aménagement et la préservation de ces bassins versants.

Désigner des agents verbalisateurs dans une période de moyen terme

- C'est une suite logique de la mise en place du FRERHA et le renforcement en personnel de l'équipe régionale notamment les chefs des réseaux au niveau des périmètres partenaires.

Procéder au recrutement de personnel technique, techniciens en Génie Rural et techniciens conseillers agricoles, pour la couverture de tous les grands périmètres rizicoles des Régions Alaotra Mangoro et Boeny, dans une période en moyen terme

- Le Ministère prévoit de recruter des agents de proximités tels que les chefs de réseaux, les agents vulgarisateurs et des techniciens en Génie Rural pour étoffer l'équipe des Directions Régionales de l'Agriculture et de l'Elevage (DRAE) afin d'assurer la gestion et l'entretien des périmètres partenaires, mais ceci dépend de la disponibilité des postes budgétaires octroyés.

Doter les DRAE en ressources humaines et matériels roulants adéquats et suffisants dont véhicules tout terrain, des motocyclettes et des matériels techniques tels que des pelles mécaniques destinées aux travaux d'urgence et ce dans une période de court terme

Assurer l'utilisation optimale de ses ressources humaines, principalement dans les Régions dénommées « greniers à riz », dans le moyen terme

- Toutes les parties prenantes lors de l'atelier de consultation pour chercher des solutions pérennes relatives à l'entretien et à la maintenance des périmètres irrigués organisé le 27 et 28 avril 2023 réitère que l'engagement de l'Etat de doter de 10% de budget alloué au Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage selon la convention de Malabo doit être honoré.

- Le Ministère à travers la Direction du Génie Rural en collaboration avec les DRAE envisage de mettre en place une brigade mécanisée au niveau des grands périmètres irrigués (Cf document de pérennisation ci-joint). En attendant des demandes de financement ont été fait pour les travaux d'urgences dans les grands pôles de productions telles que Alaotra Mangoro, Boeny mais suite au manque de budget de l'Etat en général, les réponses étaient rarement positives.

POUR L'OBJECTIF SPECIFIQUE N°2 : VERIFIER SI LES RHA TRANSFERABLES SONT PRIS EN CHARGES DE MANIERE EFFICACE

Sensibiliser les membres des structures d'opération (SO) sur l'importance des redevances et sur leurs responsabilités dans la prise en charge des RHA.

- Au sein du Ministère, nous avons également constaté ce faible taux de recouvrement des frais d'entretien. D'une part, l'une des fonctions des DRAE est d'assurer la formation et l'encadrement des AUEs sur la gestion des infrastructures hydroagricoles et elles s'organisent dans la collecte des frais d'entretien sous contrôle des DRAE. Malheureusement, le budget pour réaliser ces missions ne cesse de diminuer.
- D'autre part, les Projets/Programmes ont été élaboré à ce que l'aménagement et/cu la réhabilitation des périmètres irrigués soient accompagné toujours d'un renforcement de capacité des bénéficiaires (usagers de l'eau) sur la gestion et l'entretien des ouvrages et la gestion durable de l'eau.

Prendre les dispositions nécessaires pour la mise à jour des plans parcellaires et les recensements des redevables

- L'élaboration ou la mise à jour des plans parcellaires pour tous les périmètres irrigués (avec ou sans ouvrages transférables) est l'un des résolutions de l'atelier susmentionné et il n'y aurait pas de souci si la résolution qui consiste à doter d'une ressource financière suffisante en occurrence le 10% de l'Etat serait honoré. Pour les Régions qui ont des projets d'aménagement hydroagricoles, le recensement parcellaire est généralement inclus dans les termes de références des études.

Augmenter l'effectif des TCA qui doivent assurer l'encadrement et l'appui technique des responsables des REGEPP au niveau des SO et doter aux DRAE des ressources financières suffisantes

- L'augmentation du personnel des DRAE (TCA, chargés d'affaires juridiques et contentieuses) dépend des postes budgétaires disponibles et pourrait être pallié par la reconversion des personnels d'appui en techniciens agricoles comme expliquer dans l'objectif spécifique n°1.

Doter de moyens financiers suffisants la DRAE afin de leur permettre de former les membres des SO en matière de gestion associative et de contrôler de manière systématique les comptes des AUE.

- La sensibilisation, la formation des usagers et les membres des SO en matière de gestion de la vie associative et contrôle systématique des comptes des AUE font partie de l'appui et l'activité régaliennne de l'Etat, le manque récurrent de ressources financières ne permet pas de réaliser les objectifs prévus. L'idéal est si la résolution d'allouer une ressource budgétaire suffisante au MINAE devient une réalité ce qui mérite un débat ouvert au niveau des instances supérieures compétentes.

Renforcer l'équipe des DRAE d'agents chargés des affaires juridiques et contentieuses, pour assurer l'encadrement dans les procédures judiciaires notamment dans l'homologation et l'application du DINA

- Le renforcement en qualité et quantité de l'équipe régionale est un besoin réel, c'est pour cela que la stratégie de reconversion des agents d'appui administratif en techniciens continue en ce moment Le Ministère tient compte de la recommandation de revoir et considérer la présence des agents chargés des affaires juridiques dans la démarche. En outre, des sensibilisations et vulgarisation de la Loi 2014-042 régissant la REGEPP et le FRERHA continuent avec la participation de l'équipe de la DGR, DAJC et des DRAE concernées pour les usagers et les CTDs. Les régions Alaotra Mangoro, Atsimo Andrefana et Menabe ont déjà bénéficié de ces sensibilisations.

Prendre des mesures nécessaires pour l'application effective du Dina homologué sans risque de représailles

- En collaboration avec la Direction des Affaires Juridiques et Contentieuses (DAJC) du Ministère et suivant les suggestions émises lors de la consultation des parties prenantes, l'appui dans l'intégration des Dina des AUE/ FAUE dans le Dinam-paritra a été adopté afin d'accélérer le processus d'homologation auprès de leurs juridictions respectives.

Pièces jointes :

- Plan d'action pour la gestion durable des infrastructures hydroagricoles à Madagascar
- Tableau récapitulatif à l'opération de restauration des 130 périmètres irrigués prioritaires

PLAN D'ACTION DE LA GESTION DURABLE DES INFRASTRUCTURES HYDROGRICOLLES A MADAGASCAR- MINAE

Activités	Tâches	Responsable	Début	Fin	Principes de mise en œuvre
R1 : ORGANISATION ET INSTITUTION					
R11 : PTBA et contrat: plan bien élaborés et respectés en fonction des travaux d'entretien par les AUEs					
<ul style="list-style-type: none"> - Appuyer et accompagner les AUE/ Fédérations dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs PTBA par la DRAE 	<ul style="list-style-type: none"> - Descente sur terrain des techniciens pour l'évaluation des besoins en entretien du réseau avec les AUE/Fédérations ; - Elaboration des devis quantitatifs et estimatifs des prévisions d'entretien ; - Adoption pendant l'AG des membres du PTBA ; - Suivi de la mise en des travaux d'entretien suivant le PTBA 	AUE/ Fédération DRAE	Nov. 2023	En continu	
R12 : AUE/ Fédérations orientées et transformées en coopératives					
<ul style="list-style-type: none"> - Institutionnaliser les coopératives couvrant les AUE / Fédérations - Former et inciter les membres à s'adhérer aux coopératives 	<ul style="list-style-type: none"> - Appui à la constitution des Coopératives ; - Sensibilisation des usagers à l'intérieur de s'intégrer à la coopérative ; - Professionnalisation des membres 	DOPAGMINAE Projets/ Programmes	Nov. 2023	2024	Faire connaître les avantages d'une coopérative
R2 : Transparence sur le calcul des frais d'entretien et Sécurisations foncières					
R21 : Etat parcellaire avec liste des membres des AUE réalisé					
<ul style="list-style-type: none"> - Mettre à jour les données/ réactualisation des recensements parcellaires effectués plus de 5 ans - Elaborer le recensement parcellaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Intégration de la prestation de recensement dans la prestation d'études des périmètres ; - Suivi et contrôle de qualité de mise en œuvre de la prestation ; - Intégration dans un système de bases de données ; - Validation de la prestation ; - Programmation des restes de recensements parcellaires. 	Projets /Programmes DOPAGMINAE	2024	2025	<ul style="list-style-type: none"> - Exploitation des images ortho photos disponibles à la FTM - Géolocalisation des parcelles dans les périmètres
R22 : Parcelles agricoles enregistrées au niveau des guichets fonciers					
<ul style="list-style-type: none"> - Organiser une campagne d'enregistrement des parcelles - Sensibiliser et inciter les Usagers sur l'inscription des parcelles 	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation de la campagne d'IEC ; - Diffusion de la sensibilisation sur les radios et télévisions locales ; 	DRAE/ MINAE Commune/ Région Projet/ Programme	Jan 2024 Nov. 2023	Dec 2024 En continu	<ul style="list-style-type: none"> - Sollicitations des intéressés

Activités	Tâches	Responsable	Début	Fin	Principes de mise en œuvre
R3 : Service de proximité pour renforcer l'application du REGEPP renfloué					
R31 : Chefs de réseau mis en place					
<ul style="list-style-type: none"> - Recruter des techniciens GR au niveau du MINAE - Renforcer la capacité/ Formation professionnelle des techniciens 	<ul style="list-style-type: none"> - Appui à la délivrance des certificats fonciers 	MINAE	Dec 2023 2024	<ul style="list-style-type: none"> - Juin 2024 - En continu 	<ul style="list-style-type: none"> - Le chef de réseau peut intervenir soit au niveau District soit au niveau de chaque périmètre partenaires - Les projets/Programmes sont sollicités pour incorporer dans leur budget leur fonctionnement pendant la durée du Projet - A long terme, il est bien entendu que la FRERHA ou la Région ou l'Etat les prennent en charge
R32 : Techniciens GR essermentés dans chaque CIRAE disponibles pour jouer le rôle de l'officier de police judiciaire					
<ul style="list-style-type: none"> - Former des techniciens / Ingénieurs GR - Recruter des jeunes hors des périmètres pour éviter le favoritisme ou la pratique du « herina-maso » - Appuyer institutionnellement et financièrement les centres de formation professionnelle dans le domaine du Génie rural 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration des TDR de base pour le recrutement des chefs de réseau ; - Orientation des jeunes diplômés des centres de formation du MINAE ; - Formation professionnelle spécialisée dans la gestion durable de l'eau agricole et la REGEPP ; - Elaboration d'une Baseline pour la formation professionnelle de techniciens GR 	DGR/DRAE MINAE/Gouvernement	2023 Dec. 2023 2024	<ul style="list-style-type: none"> - En continu Juillet 2024 - En continu 	<ul style="list-style-type: none"> - Renflouer les services de proximité pour renforcer l'application du REGEPP - Convention avec les PTF sur le financement de la formation des techniciens et ingénieurs GR
R4 : FRERHA mis en place					
R41 : Loi 2014-042 et ses textes afférents vulgarisés					
<ul style="list-style-type: none"> - Vulgariser et responsabiliser les décideurs (Maire, Chef Districts, Gouverneur, DID...) sur la Loi 2014-042 - Sensibiliser et former tous les acteurs de la filière riz (agriculteurs, collecteurs, transporteurs,...) sur la Loi 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilisation de la Région et des DRAE pour l'application de la Loi 2014-042 - Diffusion sur les Radio et télévision locales 	DAJC/ DGR/ DRAE Tribunal Projets/ Programmes	Feb 2024 2024	<ul style="list-style-type: none"> - Dec 2024 - En continu 	<ul style="list-style-type: none"> - Note de désignation des membres du task force : sous l'égide de la DGR et composé entre autres : Service technique du Génie Rural, Equipe de la DAJC, Equipe de la DCPAB, Personnes ressources
R42 : Décret d'application de la Loi 2014-042 révisé					
<ul style="list-style-type: none"> - Recruter un cabinet pour la révision du décret d'application de la Loi 2014-042 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration des TDR des consultants pour la mise à jour du décret d'application de la Loi 2014-042 	DGR/ DAJC MINAE Projet/Programme	Nov 2023	Mars 2024	<ul style="list-style-type: none"> - Sollicitation d'appui des projets/Programmes pour la mise à jour

Activités	Tâches	Responsable	Début	Fin	Principes de mise en œuvre
<p>R43 : Arrêté régional contenant la liste de périmètres partenaires établi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inventorier et caractériser les périmètres partenaires - Elaborer ou actualiser le MGE pour les périmètres partenaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Validation de la prestation du cabinet - Inventaire des Périmètres Imbriqués - Descentes sur terrain pour la caractérisation des périmètres et des ouvrages - Elaboration des listes des périmètres partenaires incluant les ouvrages stratégiques 	DRAE/DGR RGA Région Projets/Programmes	Nov. 2023	Déc. 2025	<ul style="list-style-type: none"> - Exploitation des informations existantes - Validation par un atelier au niveau régional avec les parties prenantes (AUEs et Fédération, CTDs...)
<p>R44: Un Fonds pour la provision de renouvellement des matériels/équipements à durée de vie limitée disponible</p> <ul style="list-style-type: none"> - Préciser et programmer la maintenance des matériels/ équipements dans le MGE 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration des TDR en vue du recrutement du cabinet d'étude pour appuyer les usagers dans la constitution du fonds de provision - Elaboration du CPPA, qui définit le renouvellement des matériels / équipements - Adoption du budget y afférent pendant l'AG de la Fédération ou AUE 	DGR/DRAE/MINAE/ Gouvernement PTFs	Sept 2023	2025	<ul style="list-style-type: none"> - Planification pluriannuelle - Recrutement d'un cabinet pour l'étude et la Mise en place d'une mutuelle de garantie avec les PTFs
<p>R45 : Offices régionaux du riz dans les pôles de production pour faciliter la gestion des FRERHA régionaux mis en place</p> <p>Elaborer le décret portant création du FRERHA pour assurer la REGEPP</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Recrutement des cabinets pour la mise en place et l'opérationnalisation des FRERHA régionaux selon les directives du SNDR 3 - Budgetisation des besoins en entretien (immédiat, moyen et long terme) des périmètres ayant des IMGE 	DGR/ DRAE/ DAJC/ MINAE PTF Projets /Programmes	2023	2027	<ul style="list-style-type: none"> - Présentation des besoins et détermination du mécanisme de financement auprès des parties prenantes (CTD, PTF, MLF/Ministères, Gouvernement...) - Etude de la mise en place du FRERHA, avec le mécanisme d'abondement selon les directives du SNDR 3
<p>R5 : Déclaration de Malabo stipulant que le budget du MINAE devrait être au moins 10% du celui du National effective</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assurer la part de l'Etat dans le financement du FRERHA au niveau National et Régional 	<ul style="list-style-type: none"> - Budgetisation des besoins du FRERHA à proposer chaque année à la Loi de Finance 	Gouvernement, MINAE, MEF Député	2023	2027	Faire un lobbying auprès du gouvernement pour augmenter le budget du MINAE
<p>R6 : Phasage du projet restructuré pour une durée MLF/mur de 10 ans</p>					

Activités	Tâches	Responsable	Début	Fin	Principes de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> Raccueillir des leçons tirées de tous les projets hydroagricoles depuis les années 90 Maintenir une assiette principale du prêt et de l'investissement au moins pour 10 ans 	<ul style="list-style-type: none"> Appui-conseil et accompagnement des bénéficiaires des projets sur l'application du MGE et CPPA Mise en pratique des formations théoriques sur la gestion d'une association pendant au moins trois campagnes agricoles 	MINAE/ Gouvernement PTFs	Jan 2024 2024	Dec 2024 2030	Nouvelle stratégie de développement durable et résiliente de l'aménagement hydroagricole
RT : Suivi des résolutions assure <ul style="list-style-type: none"> Mettre à jour le décret d'application de la Loi 2014-042 Mettre en place un modèle de gestion des périmètres Organiser des séances de travail systématiques pour la mise en place d'un modèle de gestion dans un périmètre irrigué Elaborer la stratégie de retrait des projets après investissement Suivre les résolutions et la mise en place du FRERHA 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboration des TDR des consultants pour la mise à jour du décret d'application de la Loi 2014-042 Coordination des activités sur l'application des résolutions Organisation d'ateliers entre les membres de task-force et avec les autres parties prenantes (DRAE, Projets/programmes...) 	DGR/ DAJC	Dec 2023 Avril 2024 2023	Avril 2024 Dec 2024 2024 En continu En continu	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place d'un task force matérialisé par une note de désignation des membres sous l'égide de la DGR et composé entre autres : Service technique du Génie Rural, Equipe de la DAJC, Equipe de la DOPAB, Personnes ressources

TABLEAU RECAPITULATIF A L'OPERATION DE RESTAURATION DES 130 PERIMETRES IRRIGUES PRIORITAIRES

Ordre de Priorité	REGIONS	DISTRICTS	COMMUNES	PERIMETRES	SUPERFICIES	Ha AVANT TRAVAUX	DELTA S	MONANT EN AR
1	ANALAMANGA	Tana Sud	Androhibe	Fidasina	800	100	700	325 745 500.00
2		Tana Nord	Ambohimanga Rova	Antohimandroso	50	10	40	67 827 000.00
3		Andramasina	Sabotsy Ambohitromby	Andriatrinandro	150	30	120	135 206 950.00
4		Andramasina	Anjona Fallarivo	Antoma Fallarivo	140	60	80	57 480 714.00
5		Anjozorobe	Alakanisy	Andranomadio	200	60	120	157 762 170.00
6		Manjakandiana	Anjezy	Anjezy	80	20	50	79 711 040.00
7		Andramasina	Anosibe Trimoharano	Anosibe Trimoharano	50	10	40	68 131 650.00
8		Anjozorobe	Belanitra	Belanitra	300	60	240	207 924 000.00
9		Andramasina	Sabotsy Manjakavahoaka	Manjanara	65	05	60	72 298 500.00
10		Anjozorobe	Andanona	Ampetsakitra	200	50	150	112 685 940.00
11		Anjozorobe	Mangamila	Antanantena	130	15	115	118 004 800.00
12		Anjozorobe	Ambohibery Vohilena	Ambohibery Vohilena	1000	150	850	340 838 331.00
13		Anjozorobe	Ambongamarina	Ambongamarina	70	10	60	88 564 020.00
14		Antazobe	Marondry	Marondry	350	60	290	122 912 600.00
15		Ambohidratrimo	Ambohibeo Antehiroka	Zavola	300	60	240	56 326 312.00
16		Ambohidratrimo	Marimandroso	Anovorano et Ambohidvoina	600	80	520	61 662 000.00
17		Tana Sud	Ampahitrosy	Ampahitrosy	1 200	150	1 050	996 175 275.60
				17 ANALAMANGA	5 685.00	930.00	4 735.00	3 058 236 802.60
1	ATSINANANA	Erckaville	Mahatsara	Ranomainty	350	60	290	647 327 519.20
2		Toamasina II	Andondabe	Sahamare	120	25	95	95 330 837.77
3		Mahanoro	Mahanoro	Vohitromby	60	12	48	217 961 002.43
4		Toamasina II	Andondabe	Andapa	45	10	35	77 258 469.71
5		Erckaville	Andovoranto	Manerina	250	50	200	234 530 264.00

Ordre de Priorité	REGIONS	DISTRICTS	COMMUNES	PERIMETRES	SUPERFICIES	Hr AVANT TRAVAUX	DELTA \$	MONTANT EN AR
6		Maitanoro	Masomeloka	Marovahy (Andranavavy)	150	30	120	362 393 389,94
7		Vatomandry	Ambodivomananto	Voitbazaha	60	20	40	198 423 987,46
8		Brickaville	Brickaville	Ivolo	70	40	30	210 014 795,00
9		Toamasina II	Fouipointe	Farankarina	60	18	42	333 789 005,00
				9 ATSIMANANA	1 165,00	265,00	900,00	2 377 029 270,51
1	ANALANJIROFO	Maroantsetra	Ankofa	Ambodiadabo	600	200	400	1 635 750 000,40
2		Maroantsetra	Marerano	Andranasaha	350	150	200	1 102 500 364,40
3		Maroantsetra	Ambinaniteho	Belangena	150	90	60	612 500 014,00
4		Maroantsetra	Anjahana	Sakavohitra	300	150	150	997 000 000,88
5		Maroantsetra	Anjahana	Sahena	300	150	150	997 000 185,04
6		Maroantsetra	Marerano	Vakambahoaka	250	150	100	787 500 000,00
7		Maroantsetra	Ambinaniteho	Sahasodimbe	180	100	80	567 000 000,00
8		Maroantsetra	Antsirabe Sahatany	Menalaza	300	150	150	632 500 000,29
9		Maroantsetra	Ambinaniteho	Marovonona (Ambavarantobe)	120	60	60	233 779 103,83
10		Maroantsetra	Aniakriako	Sahavary	180	100	80	567 255 000,05
11		Maroantsetra	Ankofa	Maroakoma	120	0	120	377 951 989,50
12		Maroantsetra	Ambinaniteho	Sahatsara	150	100	50	450 000 000,00
13		Maroantsetra	Ankriabe	Antseha	260	160	100	598 500 000,63
14		Maroantsetra	Anjahana	Sahafotra	200	140	60	528 150 000,00
15		Maroantsetra	Aniakriako	Marofotra	150	50	100	478 094 105,85
16		Maroantsetra	Aniakriako	Sahambatra	100	40	60	315 000 000,47
				15 ANALANJIROFO	3 710,00	1 760,00	1 920,00	10 830 463 775,14
1	MENABE	Mahabo	Ampanitany	Dabara	18000	12000	6 000	134 547 106,50

Ordre de Priorité	REGIONS	DISTRICTS	COMMUNES	PERIMETRES	SUPERFICIES	Ha AVANT TRAVAUX	DELTA'S	MONTANT EN AR
2		Mahabo - Morondava	Ampanithy - Mahabo - Bezezika - Analaiva - Bemanonga	Dabara			0	749 800 000.00
3		Morondava	Analaiva	Dabara - Fkt Antifiofo	4100	100	4 000	119 463 174.00
4		Mahabo	Bezezika	Tsivakely	250	100	150	157 315 557.00
5		Manja	Ankiliabo	Sakatava	2500	400	2 100	1 814 081 360.00
6		Belo sur - Tsihibihana	Andimaky Manambolo	Andimaky Manambolo	400	10	390	1 622 470 518.40
7		Mahabo - Morondava	Ampanithy - Mahabo - Bezezika - Analaiva - Bemanonga	Dabara			0	8 933 144 500.00
8		Morondava	Bemanonga - Morondava	Bedimaky Delta	4000	500	3 500	3 998 338 604.00
				MENADE	24 238.00	13 110.00	16 140.00	17 530 169 819.96
1	ALAO TRA MANGORO	Amparafaravola	Beanana, Tanambe, Vohitsara Ambodimanga, Andranobe,	Anony	8270	7670	400	429 260 000.00
2		Ambatondrazaka	Ilaity Ambohiborimanga et Ampitaisimo	PC15 VM	3600	1900	1 700	474 685 000.00
		Ambatondrazaka	Ilaity Ambohiborimanga et Ampitaisimo	PC15 VM				2 400 000 000.00
3		Amparafaravola	Ampasikely, Ambatomainty	Ampasikely	870	0	870	149 447 975.00
4		Andiamena	Antanimenabaka	Vodivato	2700	2200	500	91 314 000.00
5		Andiamena	Andiamena	Meromandia	900	475	425	248 767 500.00
6		Ambatondrazaka	Manak-ambahiny Ouest, Antsangasanga	Iiakana	1450	500	950	147 670 500.00
7		Moramanga	Ambosary Gara	Ampandianakanga ambasary Gara	900	0	900	314 387 500.00
8		Moramanga	FIHERENANA	Ampatankana Fiherenana	1200	0	1 200	179 936 610.00

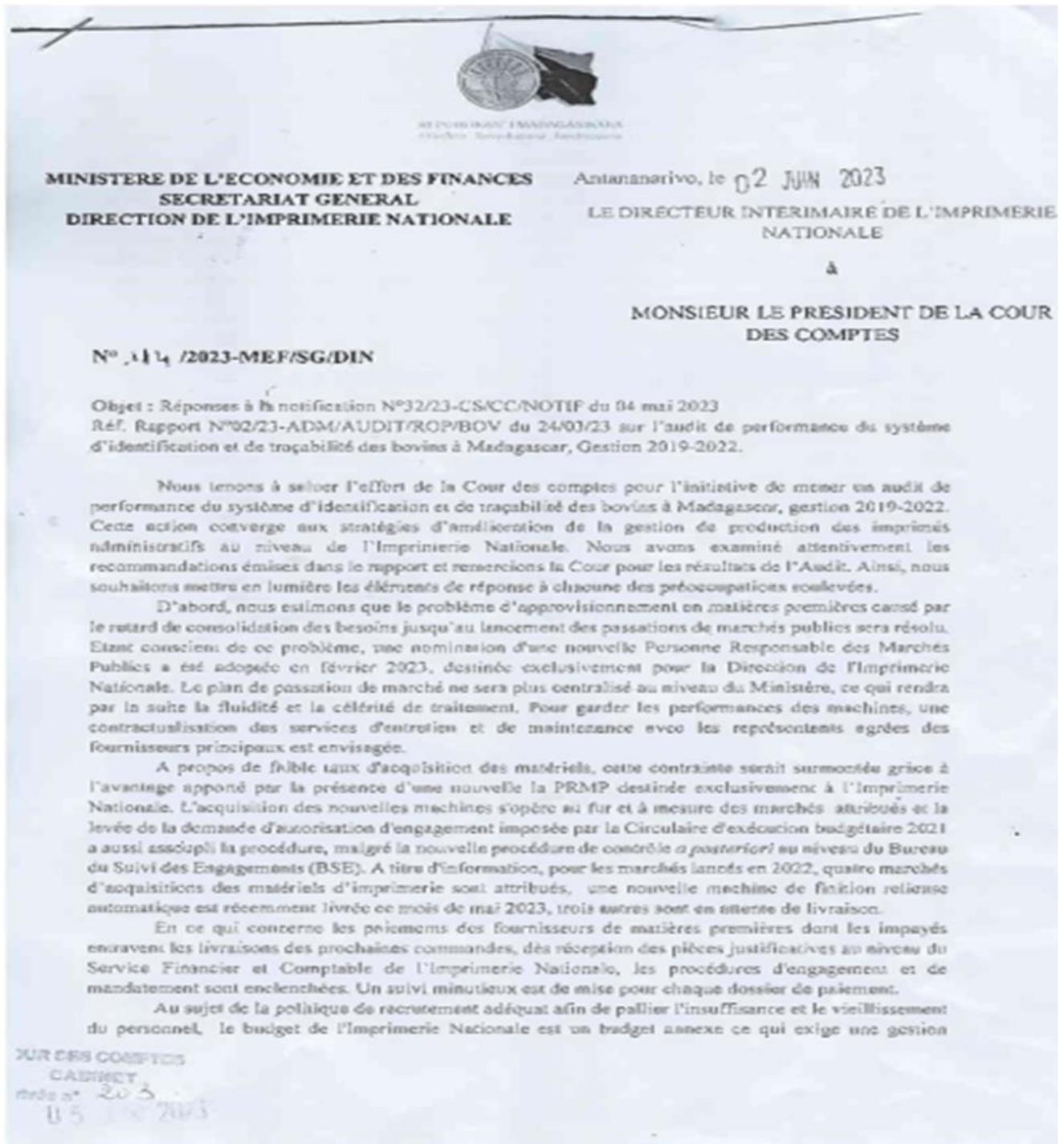
Ordre de Priorité	REGIONS	DISTRICTS	COMMUNES	PERIMETRES	SUPERFICIES	HE AVANT TRAVAUX	DELTA S	MONTANTEN AR
9		Amparafaravola	Ambalamainty	Amparananina	1000	0	1 000	309 430 200.00
10		anosibe am'Ala	Anosibe an'ala	Andranofapahana	150	0	150	62 465 000.00
11		anosibe am'Ala	Anosibe an'ala	Andranomaria	180	0	180	40 963 000.00
			11	ALAOIRA MANGORO	21 220.00	12 845.00	8 275.00	4 857 357 285.00
1	ANDROY	Bekily	Beway	Beadabo	50	5	45	119 999 618.21
2		Bekily	Baraketa	Mahazoarivo III	45	30	15	59 604 028.93
			2	ANDROY	95.00	35.00	60.00	179 503 547.14
1	MELAKY	Mainirano	Andrea	Bemena	100	20	80	35 269 000.00
2		Mainirano	Andabotoka	Kimazinazy	800	400	400	84 475 067.00
3		Mainirano	Mafajjo	PEC Amboloando	150	50	100	63 714 000.00
4		Mainirano	Betanalanana	Mahazoarivo	200	20	180	52 111 563.00
			4	MELAKY	1 250.00	400.00	760.00	235 569 630.00
1	BETSIBOKA	Maevatanana	Mahasinjo	Ampotaka Sud	120	60	60	249 540 640.00
2		Maevatanana	Andriba	Kamoliandy	250	80	170	187 763 280.00
3		Maevatanana	Mahasinjo	Ampotaka avaratra	80	45	35	73 089 820.00
4		Maevatanana	Berivotra 5/5	Ambalabongo	300	150	150	80 914 670.00
5		Maevatanana	Beratsimanina	Beratsimanina	300	60	240	1 935 256 870.00
6		Tsaratanana	Sarobaratra	Sarobaratra	500	60	440	113 745 650.00
			6	BETSIBOKA	1 550.00	455.00	1 095.00	2 640 320 930.00
1	BONGOLAVA	Tsiroanomandidy	Tsiroanomandidy fihonana	Andrina double	120	90	30	88 372 161.12
2		Fenoarivo	Mangalany	Kipantsy	120	90	30	107 922 842.64
3		Fenoarivo	Majaleby	Anosy Maromena	600	0	600	1 100 350 130.76
4		Tsiroanomandidy	Tsiroanomandidy fihonana	Ankazoivo	20	0	20	51 179 331.17
			4	BONGOLAVA	860.00	180.00	680.00	1 347 824 455.69

Ordre de Priorité	REGIONS	DISTRICTS	COMMUNES	PERIMETRES	SUPERFICIES	Ha AVANT TRAVAU	DELTA S	MONTANT EN AR
1	BOENY	Mahajanga II	Boanamary	Fik Maromandra (particulier)	30	15	15	126 062 515.00
2		Marovoay	Ankazomborona	Ambilivilly	2200	700	1 500	288 337 200.00
3		Marovoay	Ankazomborona-Marovoay	Karambo Basse Sec.3	1500	1000	500	884 126 425.00
4		Ambato Boeny	Madirovalo	Madirovalo	1000	500	500	2 372 800 000.00
5		Mitsinjo	Mitsinjo	Ambararalabe	1670	600	1 070	5 984 875 000.00
6		Mitsinjo	Mitsinjo	Antongomena Betsiha	500	400	100	2 410 120 000.00
7		Soaiala	Antsakomilaka	Antsakomilaka	2000	0	2 000	447 500 000.00
				7 BOENY	8 800.00	3 215.00	5 585.00	13 815 810 140.00
1	MATSIA TRA AMBONY	Fianarantsoa	Fianarantsoa	Antaravory	60	45	15	41 547 227.00
2		Ambohimahasoa	Ankerana	Fagnitsiana	300	10	290	123 185 380.00
3		Ambohimahasoa	Manandroy	Andral Fidiniana	560	120	460	201 764 042.00
4		Ambohimahasoa	Ampitana	Anosiala	200	120	80	288 676 593.00
5		Vohibato	Soaindrana	Andranomavo	150	60	90	20 512 009.00
6		Lalangina	Androy	Andovoka	200	80	120	71 060 570.00
				6 MATSIATRA AMBONY	1 490.00	435.00	1 055.00	736 805 821.00
1	VAKINANKARATRA	Antsirabe II	Manandona	Nicolas RG	572	150	422	109 039 658.00
2		Betafo	Mahaiza	Antezambato Bas RG	700	0	700	299 987 072.00
3		Antsirabe II	Mandrosohasina	Sarotrakoho	400	50	350	301 878 576.00
4		Betafo	Alakamisy Marososona	Mahazoarivo	350	0	350	110 223 936.00
5		Betafo	Antsoaso	Ikabona Bas	250	0	250	172 064 851.64
				5 VAKINANKARATRA	2 272.00	300.00	2 972.00	993 192 061.64
1	ITASY	Miarinarivo	Anosibe Ifanja	Ibizy Kotombolo	1110	760	350	3 925 688 667.54
2		Arivonimamo	Ambohimandry	Ambohitrakanga Ambohimandry	250	5	245	235 298 518.92

Ordre de Priorité	REGIONS	DISTRICTS	COMMUNES	PERIMETRES	SUPERFICIES	HaVANT TRAVAUX	DELTA S	MONTANT EN AR
3		Miarinarivo	Zomabealoka	ankarana	110	35	75	84 181 943,00
4		Soavinandriana	Ankaranana	Andakalava	50	0	50	52 249 425,88
5		Soavinandriana	Ankaranana	Andavabovy	150	60	90	145 988 720,13
				5 ITASY	1 670,00	860,00	810,00	4 433 405 275,47
1	IHOROMBE	Ihoisy	Mahasoa	Iabohazo	250	0	250	606 086 011,62
2		Ihoisy	Mahasoa	Anafignaloha	500	0	500	396 433 770,37
3		Iakora	Iakora	Maromagny Marotoko	100	0	100	354 682 888,00
4		Ihoisy	Antsoha	Soarano	70	0	70	168 000 000,00
				4 IHOROMBE	920,00	0,00	920,00	1 525 212 678,99
1	SOFIA	Mandrisara	Kalandy	Kalandy	1000	435	665	1 696 202 331,83
2		Mandrisara	Antsirabe Centre	Riv. Tegnarano Lanialy	250	75	175	178 000 000,00
3		Befandrina Nord	Ambodimaso	Manampianava	375	75	300	232 269 146,83
4		Bealanana	Ambovanomby	Ankarakaraka	5000	0	5 000	240 000 000,00
				4 SOFIA	5 625,00	585,00	6 040,00	2 346 471 478,66
1	VATOVAVY FITOVIMANY	Nosy Varika	Vohilava	Amalalaly, Ambodiampaty, Ambodisofoka	80	40	40	96 683 662,00
2		Manakara	Anorombato	Vohimasy Manombo	80	60	20	39 013 238,00
				2 VATOVAVY FITOVIMANY	160,00	100,00	60,00	135 696 899,00
1	ATSIMO ANDREFANA	Betioky	Bezaha	Taheza	2500	1000	1 500	411 175 000,00
				1 ATSIMO ANDREFANA	2 500,00	1 000,00	1 500,00	411 175 000,00
1	AMORONTIMANIA	Ambositra	Sahasoho	Ambalampy	650	390	260	359 911 162,71
2		Ambositra	Iadihinena	Ambalabevahy	45	20	25	40 000 000,00
3		Fandriana	Fandriana	Ambato	110	40	70	64 606 670,00
				3 AMORONTIMANIA	805,00	450,00	355,00	464 520 832,71
1	SAVA	Sambeva	Andratamantina	Bevoay	15	10	5	25 393 700,00

Ordre de Priorité	REGIONS	DISTRICTS	COMMUNES	PERIMETRES	SUPERFICIES	Ha AVANT TRAVAUX	DELTA S	MONTANT EN AR
2		Antalaha	Ambinanifaho	Antsilainday	80	65	15	107 822 200.00
3		Sambava	Maroangoa	Andoaham'Angaiky	45	25	20	77 376 800.00
4		Antalaha	Ambinanifaho	Andrakolo	120	75	45	119 375 600.00
5		Antalaha	Ambinanifaho	Ambodivolo	120	40	80	173 769 200.00
6		Antalaha	Lanjarivo	Ambodisambalahy	150	80	70	117 249 428.00
7		Antalaha	Lanjarivo	Ankobate	80	60	20	101 175 440.00
				7 SAVA	610.00	355.00	255.00	722 182 388.00
1	ATSIMO ATSIANANA	Farafangana	Mehavelo	Maronosy	75	25	50	248 000 000.00
2		Farafangana	Vohimasy	Andrafa	142	47	95	320 000 000.00
3		Vangaindrano	Vohitapo	Ranoesara	52	12	40	98 500 000.00
4		Vondrozo	Manambidiala	Ilatsaha	28	5	23	56 667 378.00
5		Vangaindrano	Vohitapo	Agnanteny	45	15	30	90 481 635.00
				5 ATSIMO ATSIANANA	342.00	104.00	238.00	813 649 613.00
1	ANOSY	Beiroka	Ianabinda	Ambinany bevaho (Ambetov'ita)	300	50	250	609 733 418.00
2		Beiroka	Andriandampy	Ilagnena	72	9	63	66 493 763.62
3		Tolagnaro	Ranopiso	Manapaza	128	86	42	318 671 378.20
				3 ANOSY	500.00	145.00	355.00	994 998 549.82
1	DIANA	Antsiranana II	Bobasakoa	Ankivanje	350	150	200	158 151 052.00
				1 DIANA	350.00	150.00	200.00	158 151 052.00
				RECAPITULATION DES 130 PERIMETRES DES 22 REGIONS	91 929.00	37 799.00	54 110.00	68 376 744 818.27

Annexe n° 2 : Lettre n°114/2023-MEF/SG/DIN du 02 juin 2023 du Directeur Intérimaire de l'Imprimerie Nationale portant Réponses à la notification n°32/23-CS/CC/NOTIF du 04 mai 2023



prudence des dépenses d'investissement, des dépenses de salaire et de fonctionnement. De ce fait, une analyse de la cohérence entre la politique d'investissement en matière d'acquisition des machines industrielles d'imprimerie et la politique de gestion de l'effectif, est de mise. En effet, il est à souligner que la mise en place d'une nouvelle machine performante est substituable à un certain niveau d'effectif des mains d'œuvres car certains travaux seront automatisés pour remplacer les tâches manuelles. Par ailleurs, l'Imprimerie Nationale analyse actuellement s'il existe un déséquilibre au niveau de l'affectation des mains d'œuvres par service, qui va de pair avec l'ajustement des agents pour les postes afin d'identifier réellement les besoins en main d'œuvres. Pour le moment, dans une optique de stratégie d'austérité, l'optimisation des ressources humaines disponibles est priorisée. En conséquence, une réflexion s'ouvre quant à la nécessité de concevoir une nouvelle organisation dont un projet de nouvel organigramme est en gestation au niveau de l'Imprimerie Nationale. La politique de rajeunissement du personnel et surtout l'adéquation formation-emploi seront adoptée en matière de recrutement. Toutefois, la latitude pour l'Imprimerie Nationale de recruter est conditionnée par la politique gouvernementale en matière de gestion des effectifs des agents de l'Etat.

Relativement à l'inadéquation du *dotisomby* fourni par l'Imprimerie Nationale au besoin de recensement des électeurs, il y a lieu de préciser que les imprimés sous les formats actuels sont produits conformément aux spécifications commandées par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Pour la qualité de papier, la fragilité des papiers utilisés s'expliquent par l'optimisation du prix à la vente, une hausse supplémentaire de l'épaisseur ou du grammage du papier va se répercuter sur le prix de vente qui sera supporté par les acheteurs finaux, notamment les électeurs. Il en est de même pour le nombre de feuillets par carnet. L'Imprimerie Nationale prend note de la recommandation par rapport au caractère fragile de l'imprimé et la capacité d'un *dotisomby* d'enregistrer jusqu'à 100 têtes et cela en concertation avec le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Enfin, l'Imprimerie Nationale prendra des mesures pour assurer le ravitaillement suffisant des antennes locales en imprimés administratifs de bonis et pour fournir en quantité suffisante aux communes les imprimés administratifs nécessaires au bon fonctionnement de la gestion administrative, ce par l'évaluation des besoins en $n+1$ au mois d'août de l'année n , afin de programmer et de planifier de manière efficace les approvisionnements en matières premières et de répondre aux besoins des communes. Cette initiative est conditionnée par la collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation qui est chargé de centraliser les états de besoins en imprimés dans chaque localité qui devrait par la suite les transmettre à l'Imprimerie Nationale.



FANTSIA/AHANA Mbinison Dorette

Annexe 3 : Etat comparatif sur la situation des doses de vaccins reçues

District	Total Cibles COVAX	Nb de doses à envoyer	Nb de doses effectivement envoyées (i)	Pourcentage de doses reçues par rapport à la prévision (ii)	Nombre de cibles totalement vaccinées
Antsiranana I	4 252	5020	44 955	32%	18 518
Antsirabe I	8 099	9 560	85 320	32%	43 292
Fianarantsoa I	6 305	7 440	65 748	31%	12 773
Nosy Boraha	882	1 050	8 496	29%	3 805
Antananarivo Renivohitra	41 893	49 440	270 611	19%	194 998
Antsohihy	5 776	6 820	36 520	19%	5 323
Nosy Be	3 560	4 210	19 473	16%	11 387
Mahajanga I	8 089	9 550	43 696	16%	26 989
Morondava	4 949	5 840	24 724	15%	5 328
Ambatondrazaka	11 775	13 900	57 996	15%	12,174
Toamasina I	10 713	12 650	50 208	14%	41 338
Maintirano	3 733	4 410	14 736	12%	2 728
Ambohidratrimo	14 540	17 160	57 054	12%	31 682
Toliara I	5 548	6 550	21 376	12%	10 810
Antananarivo Avaradrano	14 781	17 450	50 596	10%	28 589
Antananarivo Atsimondrano	21 330	25170	70 380	10%	44 791
Mampikony	6 174	7 290	3 620	1,76%	726
Boriziny (Port Bergé)	7 532	8 890	4 368	1,74%	1 075
Faratsiho	7 329	8 650	4 240	1,74%	1 274
Maroantsetra	8 250	9 740	4 644	1,69%	1 643
Antanifotsy	11 646	13 750	5 836	1,50%	4 006



Ampanihy Ouest	13 118	15 480	6 508	1,49%	1,350
Analalava	5 414	6 390	2 636	1,46%	1 807
BefandrianaAvaratra	8 464	9 990	4 036	1,43%	983
BetiokyAtsimo	10 089	11 910	4 724	1,40%	1 487
Mandoto	6 840	8 080	3 200	1,40%	3 032
Betafo	10 474	12 360	4 676	1,34%	1 259
MananaraAvaratra	7 895	9 320	3 300	1,25%	1 752
Bekily	7 796	9 200	3 160	1,22%	4,072
Ambato Boeny	8 685	10 250	3 488	1,20%	3 384
Marolambo	5 468	6 460	1 264	0,69%	863

Sources : Stock Management Tool, situation de la vaccination 10 mai-31 décembre 2021

(i) : Quantités sorties suivant SMT

(ii) : Quantités sorties / Population District (PNDV)

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	I
SYNTHESE	III
INTRODUCTION.....	1
TITRE I. AUDIT DES SERVICES PUBLICS.....	2
I. AUDIT DES MECANISMES D’APPUI A LA GESTION DES RESEAUX HYDROAGRIQUES DANS LES REGIONS ALAOTRA MANGORO ET BOENY - GESTIONS 2019 à 2021.....	3
1.1. Défaillance dans la prise en charge des RHA non transférables.....	3
1.1.1. Lacunes dans la prise en charge des réseaux hydroagricoles non transférables par l’Etat	3
a. Réhabilitation insuffisante des infrastructures non transférables.....	4
b. Insuffisance des actions étatiques pour la protection de l’environnement.....	6
c. Non mise en place de l’organisme de gestion.....	8
d. Défaut de désignation des agents verbalisateurs	9
e. Ressources humaines et matérielles insuffisantes des DRAE	10
1.1.2. Non mise à jour des bases de données des RHA.....	11
1.2. Défaillance dans la prise en charge des RHA transférables.....	12
1.2.1. Faible taux de recouvrement des redevances :.....	12
1.2.2. Non maîtrise de la gestion de l’eau.....	13
1.2.3. Mauvaise gestion administrative et financière au sein des SO	15
1.2.4. Absence de « Dina » homologué.....	15
1.3. Défaillance des CTD dans la sauvegarde des RHAet dans la préservation environnementale	16
1.3.1 Intervention limitée des Régions dans la sauvegarde des RHA	16
1.3.2 Rare intervention des communes dans la sauvegarde des RHA	17
1.3.3 Faible intervention des communes dans la sauvegarde des bassins versants.....	17
II. AUDIT DE PERFORMANCE DU SYSTEME D’IDENTIFICATION ET DE TRACABILITE DES BOVINS A MADAGASCAR, Gestion 2019-2022	18
2.1. Contexte et justification.....	18
2.2. Système d’identification des bovins en vigueur	19
2.2.1. Inadéquation du cahier de recensement fourni par l’Imprimerie Nationale au besoin de recensement des éleveurs.....	19
2.2.2. Profusion de coûts prélevés aux éleveurs.....	19
a. Des prélèvements non prévus par des dispositions réglementaires mais entérinés par des actes administratifs pris au niveau des collectivités	20
b. Des prélèvements non prévus par des dispositions réglementaires et non entérinés par des actes administratifs pris au niveau des collectivités	22
2.2.3. Absence de consensus dans la fixation des tarifs des prestations vétérinaires	23
a. Sur le prix de vaccination	23
b. Sur le prix de la boucle d’oreille gauche et la pose-boucle	23
2.2.4. Pratiques de bouclage et de dotation en FIB dans les marchés à bestiaux à l’encontre des dispositions réglementaires	25
2.3. Système expérimental d’identification et de traçabilité des bovins	26
2.3.1. Inadéquation des bolus ruminiaux aux caractéristiques physiques des bovins.....	26
2.3.2. Faible taux de pose des boucles infalsifiables.....	26
2.3.3. Absence de continuité du processus d’expérimentation par les bolus ruminiaux	28

III. CONTRÔLE DE LA GESTION DES BOURSES D'ÉTUDES AU NIVEAU DES ÉTABLISSEMENTS UNIVERSITAIRES PUBLICS - GESTIONS : 2016 À 2021	29
3.1. Observations sur la gestion des bourses pour la période d'avant la digitalisation (de 2016 au début de 2021) ..29	
3.1.1. Non-respect de la date de rentrée universitaire et non uniformisation des durées de traitement des inscriptions	29
3.1.2. Absence d'arrêté du Président de l'Université portant attribution de bourses aux étudiants	29
3.1.3. Incohérence entre les données tenues au niveau des établissements rattachés et celles de la Présidence de l'Université et non-conformité de la liste des boursiers par rapport à celle des inscrits	30
3.1.4. Prévisions biaisées des bourses d'études	30
3.1.5. Non-respect des conditions d'octroi des subventions	31
3.1.6. Non-respect des réglementations sur les dépenses publiques lors des paiements des bourses	32
3.1.7. Non-respect des réglementations relatives au contrôle d'assiduité lors des paiements des bourses	32
3.1.8. Affectation des bourses d'études et des reliquats à d'autres dépenses de fonctionnement et/ou d'investissement de l'Université :	33
3.1.9. Retard significatif du paiement des bourses auprès des étudiants bénéficiaires par rapport à la date de réception des subventions par les Universités	35
3.1.10. Défaut du passage du système de bourses démocratiques aux bourses d'excellence	35
3.2. Observations sur la gestion des bourses à la suite de la digitalisation (à partir du mars 2021)	36
3.2.1. Mauvaise organisation des travaux relevant du processus de digitalisation des bourses d'études	36
3.2.2. Défaut de consultation au préalable des acteurs concernés par la gestion des bourses	36
3.2.3. Adoption tardive de la réglementation relative aux paiements effectués par PAOMA	37
3.2.4. Accès limité dans la plateforme EDUTIC par les utilisateurs	37
3.2.5. Anomalies relatives à la carte numériques	37
3.2.6. Discordance des données relatives au paiement des bourses estudiantines	38
3.2.7. Défaut de preuve justifiant le paiement des bourses et la perception de la commission de 1,5% par la PAOMA	39
IV. AUDIT SUR LA TRANSPARENCE, LA REDEVABILITE ET L'INCLUSIVITE DU DEPLOIEMENT DES VACCINS COVID-19 (MAI 2021 A DECEMBRE 2021)	40
4.1. Gouvernance du déploiement des vaccins contre la COVID-19	40
4.1.1. Existence d'un Plan National de Déploiement de la Vaccination (PNDV)	41
4.1.2. Création des deux structures principales de coordination pour l'introduction et du déploiement des vaccins	41
4.1.3. Coordination effective par le biais de la Direction du Programme Elargi de Vaccination (DPEV)	42
4.1.4. Optimisation de tous les canaux de communication	42
4.1.5. Création tardive du Groupe Technique Consultatif sur la Vaccination (GTCV) chargé de l'identification de la population cible	43
4.1.6. Absence de consultation préalable des parties prenantes dans l'identification des groupes cibles	44
4.1.7. Existence de formations dispensées aux acteurs œuvrant dans la vaccination	44
4.2. Sur la mise en œuvre de la stratégie de vaccination	45
4.2.1. Enregistrement préalable ayant fait l'objet d'un assouplissement	45
4.2.2. Non établissement des calendriers de vaccination	46
4.2.3. Mise en place effective des stratégies fixe, avancée et mobile	46
4.3. Distribution des vaccins contre la COVID-19	46
4.3.1. Optimisation des équipements de la chaîne du froid (ECF)	46
4.3.2. Matériels roulants insuffisants pour l'acheminement des vaccins	48
4.3.3. Distribution continue des vaccins COVID-19	49
4.3.4. Non-respect des clés de répartition prévus par le PNDV	49
4.3.5. Existence d'un suivi régulier	49
V. SUIVI DES RECOMMANDATIONS EMISES LORS DE L'AUDIT DE PERFORMANCE DE LA SOCIETE JIRO SY RANO MALAGASY (GESTIONS 2016 ET 2017)	51

I. CONTROLE DES COMMANDES PUBLIQUES ET DE LA COMPTABILITE DES MATIERES.....	56
1.1. Cas de la Commune Rurale d’Ankaraobato - Exercices 2017 et 2018-----	56
1.1.1. Sur les commandes publiques.....	56
a. Non-respect de computation des seuils.....	56
b. Défaut de nomination des acteurs dans la conduite à l’achat public	57
1.1.2. Sur la comptabilité matière.....	57
1.2. Cas de la commune rurale de Bongatsara - Exercices 2017 et 2018 -----	58
1.2.1. Sur les commandes publiques.....	59
a. Non-respect du caractère chronologique dans l’octroi des offres.....	59
b. Défaillance dans la nomination des organes de l’achat public	60
c. Défaut de planification des commandes publiques	60
1.2.2. Sur la comptabilité des matières.....	60
a. Comptabilité des matières partiellement tenue	60
b. Tenue inadéquate de l’inventaire des matériels.....	61
 II. CONTROLE DE LA GESTION DU PERSONNEL PERMANENT AU SEIN DE LA COMMUNE RURALE D’IVATO -	
EXERCICES 2019-2021.....	62
2.1. Vérifier le poids des charges du personnel dans le budget. -----	62
2.2. S’assurer de l’affiliation effective du personnel à la CNaPS et du paiement régulier des cotisations-----	63
2.3. S’assurer de l’existence de mécanisme de prise en charge des employés et de leur famille en cas de maladie--	64
2.4. S’assurer du versement effectif de l’IRSA -----	64
2.5. S’assurer de l’existence de mécanisme de gestion du personnel-----	64
 III. CONTROLE DE LA GESTION DES BOVINS PAR LA COMMUNE RURALE DE TALATA VOLONDRY	
EXERCICE 2020 - 2021	66
3.1. Sur la gestion des valeurs inactives relatives aux bovins -----	66
3.1.1. Insuffisance dans la tenue des registres d’entrée et sortie par le Dépositaire comptable	66
3.1.2. Défaut de tenue de registre d’entrée et de sortie des documents relatifs aux bovins par le Chef d’arrondissement administratif	66
3.2. Sur la commercialisation des bovins -----	67
3.3. Sur l’abattage, visite, et poinçonnage -----	68
 IV. AUDIT DE LA REGULARITE ET DE LA PERFORMANCE DU SYSTEME DE RECOUVREMENT DES RECETTES	
DE LA COMMUNE URBAINE DE FENERIVE-EST	69
4.1. Défaut de base de données complète, exploitable, mise à jour et sécurisée-----	69
4.2. Défaillance du système de contrôle sur la liquidation des droits -----	70
4.3. Insuffisance de contrôle du processus de recouvrement -----	70
4.4. Manque de diligence sur le recouvrement et versement des recettes-----	71
4.5. Insuffisance de dispositif de contrôle des encaisses à tous les niveaux-----	71

I. ASSISTANCE AUX POUVOIRS PUBLICS : CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES 2020	74
1.1. Observations d'ordre général : Retard persistant dans la production du PLR.	74
1.2. SUR LES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL.....	74
1.2.1. Détérioration du déficit budgétaire	74
1.2.2. Recettes.....	75
a. Recouvrement global en légère baisse par rapport à 2019 : chute des recettes fiscales et douanières mais hausse des autres recettes budgétaires.....	75
b. Comptabilisation opaque des « dégrèvements, réductions et remises ».	75
1.2.3. Dépenses	76
a. Intérêts de la dette : taux en baisse et erreur de classification.	76
b. Dépenses courantes de solde en hausse et violation des dispositions légales	76
c. Dépenses courantes hors solde en baisse et prédominées par des transferts	76
d. Dépenses d'investissement focalisées sur la construction de routes et par des transferts et subventions.	77
e. Dépenses de transfert et subvention : des transferts vers un compte en absence de bénéficiaires et prédominés par des transferts aux privés.	77
1.3. Sur la performance	78
1.3.1 Taux de performance en dents de scie.	78
1.3.2 Appréciation de la performance par programme	79
a. Programme : 823-Réconciliation nationale (CFM) : Performance insuffisante	79
b. Programme : 832- Démocratie (HCDDDED) : Performance très insuffisante	79
c. Programme : 834 - Promotion et protection des droits de l'homme (CNIDH) : Performance modérée	79
d. Programme : 203- Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales (MEH) : Performance très insuffisante	80
e. Programme : 205- Développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement (MEH) : Performance très insuffisante	80
f. Programme : 206- Développement des infrastructures routières (MATHTP) : Performance insuffisante	81
g. Programme : 408 – Développement de la pêche et des ressources halieutiques (MAEP) : Performance modérée	81
h. Programme : 411 – Agriculture (MAEP) : Performance modérée	82
i. Programme : 609 – Développement du secteur minier (MMRS) : Performance modérée	82
j. Programme : 508- Fourniture des soins de santé de qualité (MINSAN) : Performance modérée	82
1.4. Sur les opérations en capital de la dette publique	83
1.4.1. Résultat excédentaire	83
1.4.2. Retour de fonds impactant les tirages effectifs	83
1.4.3. Encours de la dette en évolution continue, taux d'endettement dépassant la cible.....	83
II. ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES : CONTROLE DES ACTES BUDGETAIRES.....	85
2.1. Défaut d'adoption du budget.....	85
2.2. Inscription budgétaire insuffisante.....	86
2.3. Défaut de mandatement.....	86
2.3.1. Des dommages-intérêts	86
2.3.2. Des salaires et indemnités	86



TITRE IV. LES AUTRES ACTIVITES	88
I. VERIFICATION DES INDICATEURS DU PROJET DE GOUVERNANCE DIGITALE ET DE GESTION DE L'IDENTITE DES MALAGASY (PRODIGY)	89
1.1. Résultats de la première mission	91
1.2. Résultats de la deuxième mission de vérification	92
1.3. Résultat de la troisième mission de vérification	92
II. AUDIT DE LA SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC) CONCOURANT A LA VISIBILITE DE L'ISC DE MADAGASCAR (2023)	94
2.1. Contexte	94
2.2. Objectifs de l'audit	94
2.3. Méthodologie	94
2.4. Résultats de l'audit	95
ABREVIATIONS	97
LISTE DES TABLEAUX	99
LISTE DES FIGURES	100
ANNEXES.....	101
TABLE DES MATIERES	121