



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

Cour des Comptes



Rapport Public

2018-2019



Novembre 2019



Rapport public 2018-2019

BP 391

Anosy – Antananarivo

Madagascar

Tél : +261 20 26 381 15

E-mail : pchcmada@yahoo.fr

LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYMES	DEVELOPPEMENT
ACCTDP	Agence Comptable Centralisateur du Trésor et de la Dette Publique
ACFCV	Agence Comptable des Fonds et Contre - Valeur
AERP	Autorisation d'Exploitation et de Réserve de Périmètre
AD	Arrêt Définitif
AP	Arrêt Provisoire
AOO	Appel d'Offres Ouvert
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ARTEC	Autorité de Régulation des Technologies et de Communication
ATD	Avis à Tiers Détenteurs
ATT	Agence des Transports Terrestres
AUGURE	Application Unique de Gestion Uniforme des Ressources Humaines de l'Etat
BA	Budgets Annexes
BAD	Banque Africaine de Développement
BP	Budget de Programme
BC	Bon de Commande
BCM	Banque Centrale de Madagascar
BCMM	Bureau du Cadastre Minier de Madagascar
BCSE	Bordereau de Crédits Sans Emploi
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-corruption
BOEA	Board External Audit
BTA	Bon du Trésor par Adjudication
CA	Conseil d'Administration
CAB	Contrôle des Actes Budgétaires
CAO	Commission d'Appel d'Offre
CGB	Capital Global Banking
CCAG	Cahiers des Clauses Administratives Générales
CCAP	Cahier des Clauses Administratives Particulières
CCVFP	Commission de Contrôle du Financement de la Vie Politique
CCI	Chambre de Commerce et de l'Industrie
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
CDC	Caisse de Dépôt et de Consignation
CEM	Caisse d'Epargne de Madagascar
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CGI	Code Général des Impôts
CLE	Compte Livret Epargne
CIR	Centre Informatique Régional
CNaPS	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CPR	Caisse de Prévoyance et de Retraite
CPT	Comptes Particuliers du Trésor
CRCM	Caisse des Retraites Civiles et Militaires
CREFIAP	Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publics d'Afrique Francophone

CSBF	Comité de Supervision Bancaire et Financière
CSE	Compte Spécial Epargne
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
CSR	Compte Spécial Retraite
CTACP	Cellule Technique Chargée de l'Arrêté des Comptes Publics
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
CUA	Commune Urbaine d'Antananarivo
CUA	Commission de l'Union Africaine
CUM	Commune Urbaine de Mahajanga
DAF	Directeur Chargé des Affaires Administratives et Financières
DAT	Dépôts à Terme
DGE	Direction des Grandes Entreprises
DGB	Direction Générale du Budget
DGT	Direction Générale du Trésor
DTI	Droits et Taxes à l'Importation
EITI	Extractive Industry Transparency Initiative
ENMG	Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPL	Etablissements Publics Locaux
EPN	Etablissements Publics Nationaux
EPP	École Primaire Publique
FBR	Financement Basé sur les Résultats
FCV	Fonds de Contre-Valeur
FDL	Fonds de Développement Local
GAC	Gestionnaire d'Activités
GFP	Gestion des Finances Publiques
GRHE	Gestion des Ressources Humaines de l'Etat
IBS	Impôts sur le Bénéfice des Sociétés
IDI	Initiative pour le Développement de l'INTOSAI
IGE	Inspection Générale d'Etat
ILD	Indicateurs Liés au Décaissement
IMCE	Institut Mondial de la Caisse d'Epargne
INCOSAI	International Congress of Supreme Audit Institutions
IMF	Institutions de MicroFinances
INSTAT	Institut National de la Statistique
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IRR	Initiatives à Résultats Rapides
IRSA	Impôts sur les Revenus Salariaux et Assimilés
ISC	Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy
JD	Jugement Définitif
JP	Jugement Provisoire
LF	Loi de Finances
LFR	Loi de Finances Rectificative
LOCS	Loi Organique n°2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation,

	aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finances
MEAH	Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
MID	Marché Interbancaire de Devises
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
MINSAN	Ministère de la Santé Publique
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MPPSPF	Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme
ND	Non Disponible
NFD	Ny Fanjakana ho an'ny Daholobe
NIF	Numéro d'Identification Fiscale
OCFP	Organes de Contrôle des Finances Publiques
OM	Ordures Ménagères
OMERT	Office Malgache d'Etudes et de Régulation des TELECOM
PACE	Programme d'Appui à la Compétitivité Economique
PAGI	Projet d'Appui à la Gouvernance Institutionnelle
PANVAC	Pan African Veterinary Vaccine Center of The African Union
PAOMA	Paositra Malagasy
PAPSP	Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public
PARSE	Programme d'Appui à la Réforme du Secteur de l'Energie
PARGE	Programme d'Appui aux Réformes de la Gouvernance Economique
PASIE	Projet d'Amélioration de la Surveillance de l'Industrie Extractive en Afrique
PCA	Président du Conseil d'Administration
PCD	Plan Communal de Développement
PCEC	Plan Comptable des Etablissements de Crédits
PCG	Plan Comptable Général
PCOP	Plan Comptable des Opérations Publiques
PGA	Paierie Générale d'Antananarivo
PGDI	Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PGE	Politique Générale de l'Etat
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PLR	Projet de Loi de Règlement
PREA	Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PDS	Président de Délégation Spéciale
PTT	Postes et Télécommunications
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAF	Responsable Administratif et Financier
REU	Redevances concernant les Eaux Usées
RGA	Recette Générale d'Antananarivo
RGCEBOP	Règlement Général sur la Comptabilité de l'Exécution Budgétaire des Organismes Publics
ROM	Redevances concernant les Ordures Ménagères

SA	Société Anonyme
SAFI	Système d'Administration Fiscale Intégrée
SAMIFIN	Sampanandraharaha Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiambola sy Famatsiam-bola ny Fampihorohoroana
SAMVA	Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo
SIIGFP	Système d'Informations Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGRHE	Système Informatique de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat
SME	Salaire Minimum d'Embauche
SNISE	Système National Intégré de Suivi Evaluation
SOA	Service Opérationnel d'Activités
STC	Secrétaire Trésorier Comptable
STD	Services Techniques Déconcentrés
SYDONIA	Système Douanier Automatisé
TEF	Titre d'Engagement Financier
TELMA	Telecom Malagasy
TF	Tribunaux Financiers
TG	Trésorerie Générale
TMA	Trésorerie Ministérielle de l'Agriculture
TME	Trésorerie Ministérielle de l'Enseignement
TMSP	Trésorerie Ministérielle de la Santé Publique
TOAD	Tool for Oracle Application Developer
TP	Trésorerie Principale
TDR	Termes de Référence
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UA	Union Africaine
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UGPM	Unité de Gestion de la Passation des Marchés Publics
USAID	United States Agency for International Development



LISTE DES TABLEAUX

Tableau n° 1 : Evolution de la clef de répartition de l'octroi de la subvention d'équilibre au profit du SAMVA.....	13
Tableau n° 2 : Evolution de la population de la CUA de 2014 à 2018	18
Tableau n° 3 : Volume des ordures ménagères par année.....	19
Tableau n° 4 : Evolution des bacs de 2014 à 2018.....	19
Tableau n° 5 : Evolution du taux de collecte des ordures ménagères de 2014 à 2018	21
Tableau n° 6 : Evolution du nombre de camions du SAMVA de 2014 à 2018	21
Tableau n° 7 : Evolution du nombre de camions utilisés pour la collecte des OM de 2014 à 2018.....	22
Tableau n° 8 : Capacité théorique de collecte des camions dotés au SAMVA en 2019	22
Tableau n° 9 : Nombre de camions multi-benne nécessaires.....	23
Tableau n° 10 : Extrait du tableau de consommation de carburants	24
Tableau n° 11 : Evolution du budget du SAMVA, des ROM collectées et des subventions... 25	
Tableau n° 12 : Historique de la Caisse d'Epargne de Madagascar.....	28
Tableau n° 13 : Principaux textes législatifs et réglementaires applicables à la CEM SA	29
Tableau n° 14 : Les produits actuels de la CEM SA.....	30
Tableau n° 15 : Résultats nets de la CEM SA de 2009 à 2016	31
Tableau n° 16 : Evolution des dépôts rattachés aux différents produits	33
Tableau n° 17 : Evolution des dépôts des CLE, CSE et CSR	34
Tableau n° 18 : Performance des agences en matière de collecte de dépôts.....	34
Tableau n° 19 : Evolution des dépôts CEM SA, BANQUES ET IMFs.....	35
Tableau n° 20 : Top classement des banques à Madagascar en 2015	38
Tableau n° 21 : Liste des bâtiments de la CEM SA	41
Tableau n° 22 : Terrains en situation incertaine.....	42
Tableau n° 23 : Récapitulation des recettes de fonctionnement année 2017 de la Commune rurale de Belalanda.....	53
Tableau n° 24 : Extrait des comptes de recettes budgétaires de l'Etat dans le CGAF de 2017 et 2018.....	71
Tableau n° 25 : Récapitulation des flux du compte spécial	75
Tableau n° 26 : Situation des comptes produits en 2018 et 2019	80
Tableau n° 27 : Statistiques des réalisations de la juridiction financière en 2018 et 2019	80



Tableau n° 28 : Discordance entre la balance des opérations en deniers et les pièces justificatives	84
Tableau n° 29 : Détails des dépenses de fêtes et cérémonies officielles	88
Tableau n° 30 : Détails des indemnités de fonction des membres du bureau exécutif	93
Tableau n° 31 : Détails des indemnités de responsabilité du régisseur-percepteur de recettes	96
Tableau n° 32 : Evolution du nombre des actes de modification de crédits	104
Tableau n° 33 : Répartition des dépenses de soldes par institution / ministère	113
Tableau n° 34 : Dépenses de solde dans les catégories dépenses hors soldes	116
Tableau n° 35 : Transferts vers les autres organismes pour charge d'intervention.....	119
Tableau n° 36 : Ministère des Finances et du Budget - transferts vers les autres organismes pour charge d'intervention	120
Tableau n° 37 : Situation des recettes du BA des Postes et Télécommunications.....	125
Tableau n° 38 : Ressources du BA des Postes et Télécommunications.....	126
Tableau n° 39 : Opérations des comptes particuliers du trésor	128
Tableau n° 40 : Réalisations des recettes et des dépenses de comptes de prêt	129
Tableau n° 41 : Dépenses du compte de participation	129
Tableau n° 42 : Comptes de commerce déficitaires	130
Tableau n° 43 : Recettes des comptes de commerce non prises en compte.....	131
Tableau n° 44 : État d'encaissement au compte « 77218 autres prestations de service ».....	132
Tableau n° 45 : Taux des indemnités forfaitaires des responsables municipaux	138
Tableau n° 46 : Avis sur la sincérité et l'équilibre réel du projet de budget primitif des régions Androy, Atsimo Andrefana, Anosy.....	141
Tableau n° 47 : Indicateurs et valeurs cibles au 31 janvier 2018 et au 31 janvier 2019	145
Tableau n° 48 : Bénéficiaires du PAPSP	147
Tableau n° 49 : Taux d'achèvement au cours de la troisième mission de vérification	148
Tableau n° 50 : Taux d'achèvement au cours de la quatrième mission de vérification.....	152
Tableau n° 51 : Coûts du Projet par Composante	155
Tableau n° 52 : Situation par composante au 31 décembre 2018	155
Tableau n° 53 : Liste des formations suivies.....	156
Tableau n° 54 : Conférences internationales.....	159
Tableau n° 55 : Formations sur des secteurs miniers par le PASIE.....	160
Tableau n° 56 : Utilisation des crédits par la Cour des comptes en 2018	164
Tableau n° 57 : Répartition des dépenses de fonctionnement.....	165
Tableau n° 58 : Répartition des dépenses d'investissement.....	165



LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique n° 1 : Evolution des dépassements de crédits de 2014 à 2017	105
Graphique n° 2 : Evolution des grandes categories de recettes.....	106
Graphique n° 3 : Structure des recettes fiscales	107
Graphique n° 4 : Dépenses par programmes	110
Graphique n° 5 : Structure des dépenses budgétaires	112
Graphique n° 6 : Évolution du ratio : soldes /recettes fiscales.....	115
Graphique n° 7 : Structure des dépenses courantes hors solde	116
Graphique n° 8 : Composition des dépenses de transferts	118
Graphique n° 9 : Evolution des intérêts de la dette de 2015 à 2017	122
Graphique n° 10 : Tendances des restes à recouvrer du BA de l'Imprimerie Nationale.....	124
Graphique n° 11 : Evolution des recettes du BA des Postes et Télécommunications	127
Graphique n° 12 : Tendances des résultats des Comptes Particuliers du Trésor de 2009 à 2017	128
.....	128

SYNTHESE

La présente synthèse met en exergue les faits saillants des observations insérées dans le Rapport Public 2018-2019.

A. AUDIT DU BCMM- gestions : 2012 à 2014

Le BCMM, un établissement public national, a pour mission la gestion des permis et autorisations miniers, en l'occurrence les « AERP », les permis « R » et « E » et « PRE », à partir du dépôt des demandes jusqu'à l'expiration de leur durée de validité.

Les principales constatations sont :

1. ***Delivrance des permis miniers malgré la décision de suspension*** : Depuis 2010, il a été décidé la suspension de réception de nouvelles demandes et des demandes de renouvellements de permis miniers ainsi que de l'extension de substances. Cependant, en 2011, la suspension n'étant pas encore levée, trois demandes de permis ont été reçues et traitées par le Bureau. La réception de ces demandes, malgré le « gel de permis », affecte le principe de transparence et risque de favoriser la corruption.

2. ***TVA sur les Frais d'Administration minière*** : Les frais d'administration sont aujourd'hui frappés de TVA, alors qu'au sens de l'article 06.01.11 du Code Général des Impôts (CGI), la valeur des frais d'administration minière ne peut pas constituer une base taxable. Cette pratique nationale est un cas absolument exceptionnel et contraire à l'expérience internationale.

Ainsi, la Cour recommande au :

- ***Bureau et aux autorités compétentes de respecter les lois et règlements en vigueur et de n'accorder aucune faveur à certains exploitants miniers,***
- ***Ministère de l'Economie et des Finances de mettre en place une politique fiscale favorisant une synergie entre les secteurs productifs tout en considérant les bonnes pratiques internationales en matière de fiscalité minière pour que la fiscalité joue pleinement son rôle de levier de développement.***

B. CONTROLE DU SERVICE AUTONOME DE MAINTENANCE DE LA VILLE D'ANTANANARIVO- gestions 2014 à 2018

L'audit du SAMVA, ayant fait partie du programme de travail annuel de la Cour des Comptes de 2019 a abouti aux conclusions ci-après :

1. ***Incertitude sur le rattachement organique du SAMVA*** : Suivant le décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 portant refonte et réorganisation du SAMVA, cet établissement est placé **sous la tutelle financière, comptable et budgétaire** du Ministre chargé des

Finances et sous la tutelle technique conjointe du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, du Ministre chargé de la Décentralisation et du Ministre chargé de l'Assainissement.

Mais l'article 3 de ce même décret dispose que *le SAMVA est placé sous l'autorité du Maire de la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA)*. Outre, ces dispositions incohérentes, les textes qui régissent l'Etablissement public et le service public de la gestion des ordures ménagères sont épars, non seulement en nombre mais également dans le temps. Cette ambiguïté sur son rattachement se trouve à l'origine de la dilution des responsabilités des acteurs.

- 2. Dilution des responsabilités** résultant d'une part de la composition hybride de l'organe d'administration avec des membres représentant l'Etat, la Région et la Commune. Ainsi, il y a éclatement du pilotage de la politique de gestion des déchets ménagers entre trois niveaux d'administration : l'Etat, la Région et la CUA. Par conséquent, ces derniers se trouvent solidairement responsables de toutes décisions prises par le Conseil d'administration.

D'autre part, ces organismes sont conjointement responsables quant à l'octroi de la subvention d'équilibre selon le décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 lequel prévoit qu' « *en cas de déficit de trésorerie éventuelle, l'octroi de subvention d'équilibre est autorisé dans les limites d'inscriptions préalables de crédits correspondants au titre de l'année au niveau des budgets de chaque organisme intervenant et ce, conformément à la clef de répartition ci-après : Commune Urbaine d'Antananarivo : 30%, Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire : 20%, Ministère chargé des Collectivités Territoriales : 20%, Ministère chargé de l'Assainissement : 20%, Région d'Analamanga : 10%* ».

Cependant, l'allocation de subvention d'équilibre n'est pas effective faute de ligne budgétaire dédiée à cet effet au niveau des budgets des organismes concernés. La dilution des responsabilités fragilise les relations du SAMVA avec ses principales parties prenantes

- 3. Manque de transparence sur le recouvrement des Redevances sur les Ordures ménagères.** En effet, la responsabilité à propos de la collecte et de l'utilisation des ROM est partagée entre le SAMVA et la CUA, les ROM étant la principale ressource financière pour le service de gestion des ordures ménagères. La CUA est l'organe de recouvrement des redevances d'ordures ménagères ».

Toutefois, le faible taux de recouvrement des ROM entraîne des désaccords entre les deux entités.

- 4. Instrumentalisation du service des ordures ménagères favorisée par des flous juridiques.** Le décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 sus indiqué, dans son article 7 précise que le PCA est le Maire de la CUA et de ce fait, il revient au Maire de convoquer chaque administrateur aux réunions du Conseil. Mais compte tenu de la composition du CA, des rappels ont été souvent émis aux administrateurs. Le SAMVA est amené à gérer des difficultés techniques et politiques qui ne pourraient qu'amenuiser la performance du service public. L'établissement se trouve dans une situation conflictuelle par moment du fait de l'absence de synergie entre ses partenaires stratégiques.

- 5. Caducité de la convention de concession entre la CUA et le SAMVA : une mise à jour nécessaire.** Une convention de concession du service chargé de la gestion des équipements de collecte, de mise en dépôt et de traitement des ordures ménagères a été conclue entre la CUA et le SAMVA le 11 octobre 1996. Cependant, les stipulations de la

convention sont devenues caduques à cause des maints changements relatifs au statut de l'établissement car la concession se conforme au décret n° 96-173 du 06 mars 1996 portant réorganisation du SAMVA, lequel a été abrogé en 2008. La convention porte uniquement sur le service des ordures ménagères et le service de rejet des eaux usées ne fait pas l'objet de ladite convention. De même, la convention ne permet pas de déterminer si, en dehors du ramassage et du transport des ordures, le SAMVA peut initier des activités de recyclage et de valorisation des ordures ménagères.

- 6. Insuffisance en nombre des bacs : un problème à dimension foncière.** Les bacs sont en nombre insuffisant par rapport aux volumes des ordures ménagères produites par la population. Le nombre des bacs a diminué de 48 de 2014 à 2018, c'est-à-dire de 14,54% alors que le nombre de la population et le volume des ordures ménagères ont connu une augmentation de 16,20% chacun de leur côté.

En outre, étant donné que la CUA ne dispose que de peu de terrains pouvant servir de point de collecte du SAMVA, certains bacs à ordures ont été placés sur des terrains appartenant à des particuliers. Cependant, lorsque les propriétaires décident de récupérer leur terrain, ils requièrent l'enlèvement des bacs de leur propriété. Pareillement, les propriétaires ont demandé le retrait de ces bacs pour des raisons de salubrité ; les bacs retirés n'ont pas été replacés dans un endroit environnant. Ainsi, l'établissement n'arrive pas à ramasser les ordures des points de collecte efficacement.

- 7. Insuffisance de camions entravant le taux de collecte des ordures.** Le SAMVA n'a qu'un seul camion et il est contraint de recourir à des locations de camion au nombre de 25, auprès de prestataires privés pendant la période sous revue. Cependant, des prestataires n'ont pas respecté les cahiers de charge, les camions en panne n'étaient pas remplacés et le nombre de camions disponibles par jour par prestataire était variable.

Le nombre de camions nécessaires est estimé à 35 à 40.

Ainsi, le manque de matériels de transport a engendré l'entassement des ordures ménagères.

Il s'ensuit que la capacité de collecte de SAMVA a diminué pendant la période sous revue, elle est de 53% contre 63% en 2014.

- 8. Non-conformité du système de ravitaillement en carburants aux spécificités techniques des camions.** Le système mis en place au sein du SAMVA consiste au ravitaillement des camions après chaque voyage. Le niveau de carburant dans le réservoir est mesuré avant chaque nouvel appoint et le ravitaillement en carburants correspond à l'itinéraire des camions suivant un tableau préétabli par le SAMVA. Ce système présente l'avantage de limiter le risque de vol de carburants. Toutefois, il ne tient pas compte des caractéristiques des camions.

- 9. Insuffisance des ressources pour la collecte et la mise en dépôt des ordures ménagères.**

Il est constaté que les ROM, même additionnées avec les subventions de l'Etat, ne permettent pas de couvrir les dépenses que le SAMVA estime nécessaires pour pouvoir collecter les ordures ménagères de la ville d'Antananarivo. Cette insuffisance des ressources est due au dysfonctionnement dans le mécanisme de recouvrement des ROM ainsi qu'à l'opacité des informations y afférentes émanant de la CUA, d'une part, et au faible montant des subventions reçues, d'autre part : ROM dont le recouvrement n'est pas intégral, subvention d'exploitation dont le montant est faible et la non application du texte relatif à la subvention d'équilibre.

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

- *le positionnement stable du SAMVA dans sa relation vis-à-vis de ses Ministères de tutelle et de la CUA ;*
- *le partage clair des rôles et des responsabilités respectifs du SAMVA, de la CUA et de l'Etat tant sur le plan technique que financier.*
- *à la CUA de s'assurer de la mise en place de convention claire et robuste entre le SAMVA et elle-même*
- *l'inscription préalable de crédits correspondants aux subventions d'équilibre du SAMVA au niveau des budgets des organismes concernés,*
- *de par la nature de ses activités, de rester sous le régime des Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial,*
- *aux ministères de tutelle technique et financière de revoir le montant des subventions à allouer au SAMVA pour une meilleure couverture des charges.*
- *de retracer de manière exacte les restes à reverser des ROM et REU respectivement par la CUA et par la JIRAMA au SAMVA,*
- *de reconsidérer le mécanisme de recouvrement des ROM et REU de façon à améliorer la situation financière du SAMVA,*
- *de mettra à jour la convention de concession du service des ordures ménagères tout en apportant des précisions aux dispositions lacunaires,*
- *-de mettre en place un dispositif similaire pour le service de rejet des eaux usées,*
- *Au Ministère de l'Eau, de l'Energie et des Hydrocarbures d'accélérer la dotation en bacs supplémentaires au SAMVA,*
- *au Ministère de tutelle technique du SAMVA de doter le SAMVA d'une ligne budgétaire lui permettant d'acquérir des camions en nombre suffisant ;*
- *d'allouer au SAMVA les crédits relatifs à l'achat de pièces détachées et à l'entretien des camions.*

C. AUDIT DE LA CAISSE D'EPARGNE DE MADAGASCAR

La CEM, une société d'Etat détenant un capital social de 5 460 000 000 Ariary, enregistrant près de 7 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2015 avec près de 1.182.817 comptes en 2017 et un patrimoine immobilier conséquent, constitue l'une des plus importantes institutions financières de Madagascar.

Ci-après les principales observations et les recommandations y afférentes :

a) Concernant la gestion commerciale

1. ***Absence de mécanisme permanent de collecte périodique de l'évolution des caractéristiques du marché*** résultant d'une part de l'inexistence du budget alloué à l'étude de marché à l'exception des nouveaux projets et d'autre part de l'absence de nouveaux produits proposés au public depuis de nombreuses années.
2. ***Non compétitivité des produits de la CEM SA en termes de taux.*** Le CLE ou Compte Livret Epargne qui constitue la plupart des dépôts de l'entreprise offre un taux de moins de 3% l'an, ce qui est faible par rapport aux offres des banques et des institutions des microfinances. Les causes sont notamment l'indexation des produits aux taux du BTA qui ont beaucoup diminué ces dernières années, la faiblesse du niveau de rendement d'exploitation des produits due à la gratuité de leur gestion (pas de frais de tenue de compte), la politique commerciale agressive des concurrents. Cette situation a pour effets une perte des clients existants et potentiels, une diminution de la part de marché en termes d'encours d'épargne.
3. ***Concentration des dépôts sur un seul produit.*** Les produits proposés par la société sont très limités. Les dépôts sont concentrés à 89% sur un seul produit, le Compte Livret Epargne. Cette situation est due notamment à un faible potentiel du segment ciblé par la société, à un manque de vulgarisation des produits CSE et CSR et au faible taux proposé par la société.
4. ***Concentration des dépôts collectés seulement en quelques Agences.*** Près de la moitié des dépôts sont collectés dans la Région Analamanga et 88% des dépôts sont collectés auprès de seulement 7 Régions sur les 15 où la société est implantée.
5. ***Communication très limitée avec les clients.*** La société, s'appuyant uniquement sur sa notoriété, ne dispose pas de structure spécialisée chargée de la communication, ni de politique de communication très développée, appropriée pour chaque segment de clientèle ciblé. L'origine de ces failles se trouve dans la faiblesse du budget alloué à la communication, la capacité très limitée d'accueil des agences.

De ce fait, la Cour recommande de :

- ***renforcer les mécanismes de veille visant à mieux appréhender les caractéristiques et les évolutions du marché ;***
- ***allouer une partie du budget à une étude de marché et aux collectes des besoins de la clientèle,***
- ***évaluer l'intérêt économique des différents produits et de prendre des mesures nécessaires afin d'obtenir l'agrément dans les meilleurs délais ;***
- ***envisager des mesures correctrices comme la dynamisation des produits ayant un certain potentiel, le lancement de nouveaux produit ;***
- ***améliorer sa politique de communication.***

b) sur la gestion des placements

- 6. Inexistence d'un cadre de gestion des risques liés aux taux des BTA et aux taux créditeurs des banques.** Les placements effectués par la CEM SA se répartissent auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation du Trésor Public, en BTA et BTF et auprès des banques en dépôts à terme (DAT). Ainsi, les revenus d'intérêts de la société varient en fonction de l'évolution des taux créditeurs des banques, et des taux des BTA. Ce qui expose la société à un risque lié aux fluctuations des taux d'intérêts.
- 7. Limitation du nombre de banques et d'établissements de crédits sollicités en matière de placements.** L'entreprise effectue de manière systématique des opérations auprès de la BGFI, URCECAM, MICROCRED et SIPEM. Or, cette limitation diminue les opportunités pour la société d'avoir accès à des placements peu risqués. Dès lors, les placements ne suivent pas la logique du rendement
- 8. Forte dépendance des revenus nets des opérations en monnaies étrangères par rapport aux cours de change.** Outre les revenus dus aux intérêts, les opérations en monnaies étrangères constituent l'une des principales sources de revenus de la CEM SA. Entre 2012 et 2015, les revenus nets des opérations en monnaies étrangères de la société connaissent une croissance régulière pour représenter en 2015 près d'Ar.13,3 milliards, mais en 2016, affichent une baisse de près d'Ar. 10,71 milliards par rapport à 2015. Cette baisse est liée à celle relative aux cours du dollar par rapport à la monnaie locale.
- 9. Absence de prise en compte du « moment le plus opportun » pour la cession des devises**
L'étude a montré que la CEM SA ne dispose pas d'outils suffisants lui permettant de choisir de garder les devises pendant les périodes de baisse des cours et de les revendre au moment des hausses

Aussi, la Cour recommande-t-elle :

- *l'analyse le cadre de la gestion du risque lié aux fluctuations des taux d'intérêts ainsi que celui de la gestion des placements effectués par l'entreprise,*
- *le renforcement du système de mise en concurrence dans ses opérations de placements, notamment l'élargissement du nombre de banques et IMF's sollicitées en vue des placements ;*
- *le développement d'un cadre solide lui permettant de traiter le risque lié à la fluctuation des cours des devises,*
- *l'application du « Manuel des procédures de gestion administrative, financière et comptable de la Caisse d'Epargne de Madagascar SA » en juillet 2018.*

c) Gestion financière

- 10. Insuffisance sur le respect d'un principe comptable fondamental au niveau des comptes du bilan.** Les immobilisations en cours n'apparaissent pas séparément dans les comptes du bilan, notamment ceux de l'actif, pour les exercices 2013 à 2016. Ces comptes ont été incorporés dans ceux des immobilisations corporelles alors que leur montant n'était pas minime. Cette situation porte atteinte au principe de l'importance relative.
- 11. Insuffisance sur la note explicative des éléments des comptes de résultat.** La Cour a observé une insuffisance sur la note explicative du compte « Autres charges d'exploitation

». En effet, au titre de l'exercice 2012, aucune information relative à la composante de ce compte n'a été trouvée sur la note explicative. L'indisponibilité des informations pourrait porter atteinte à la fiabilité des informations financières et à l'image fidèle de l'entité.

12. Situation dégradante des résultats. Les résultats ont toujours été inférieurs à celui de l'exercice 2011, sauf en 2012. La situation financière de la CEM est ainsi très critique du fait des faiblesses évoquées précédemment

La Cour recommande à la CEM SA de :

- *respecter les principes comptables lors de la présentation des états financiers,*
- *veiller au respect des exigences requises sur la fiabilité, l'exhaustivité et la pertinence de l'information financière,*
- *prendre toutes les mesures nécessaires pour le rétablissement de l'équilibre afin de renforcer sa performance.*

D. EXAMEN DE LA GESTION DE LA COMMUNE RURALE DE BELALANDA

Le Tribunal financier a effectué le contrôle de gestion de la commune rurale BELALANDA, commune de 2^{ème} catégorie, pour sa gestion 2016-2018

a) Sur la gestion des recettes

1. Failles sur la conservation des tickets de marchés. Les travaux de contrôle effectués au niveau du Trésorier communal ont permis de relever que le cahier d'entrée/sortie des tickets n'est ni coté ni paraphé. De plus, aucune mesure relative à la conservation des souches de tickets en tant que pièces justificatives de versement n'a été prise. Ce qui entraîne des difficultés dans le suivi des recettes devant revenir à la Commune engendrant ainsi des risques de pertes.

2. Violation du principe de séparation de fonctions d'ordonnateur et de comptable. Le premier adjoint au Maire s'immisce dans le processus de recouvrement des recettes perçues au moyen des tickets de marché. En effet, le régisseur verse journalièrement les recettes au niveau du premier adjoint qui les verse à son tour mensuellement au trésorier communal. Or, le premier adjoint au Maire est responsable de l'établissement des états de versements et des ordres de recettes de régularisation.

3. Performance insuffisante en matière de recouvrement des recettes. Le pourcentage de recouvrement annuel des recettes ne représente que 44,95% des prévisions initiales. Ce taux de recouvrement est dû, entre autres, à la réticence de la population à payer les impôts.

Le Tribunal recommande :

- *à l'endroit du Trésorier communal de respecter son obligation de tenir un livre de suivi des tickets en bonne et due forme,*
- *à la Commune de respecter les textes régissant la comptabilité publique notamment le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable,*
- *de procéder à une campagne de sensibilisation en vue de faire connaître à la population l'utilité de l'impôt ainsi que les obligations fiscales de chaque citoyen.*

b) sur la gestion budgétaire et comptable des investissements financés par des ressources externes.

4. Forte dépendance de la Commune aux subventions et envers les bailleurs en matière d'investissement qui représentent les 50% des recettes de la Commune. La suspension ou l'inexistence de ces ressources externes entraînera des lacunes dans la promotion du développement économique et social.

5. Problèmes d'archivages des pièces justificatives. une partie des pièces justificatives relatives au paiement des fournisseurs du projet PIC 2 pour l'année 2016 n'a pas été conservée.

6. Non maîtrise de la pratique du budget de programmes. Le plan de développement de la Commune ne comporte qu'une liste de programmes et des stratégies ainsi que des actions à mettre en œuvre. Les autres éléments essentiels d'un PCD n'y figurent pas. La mise en œuvre au niveau de la Commune du BP n'est pas encore effective.

Le Tribunal recommande :

- ***d'élaborer des stratégies financières tendant à favoriser l'accroissement de ses ressources internes lui permettant d'assurer d'une manière autonome la réalisation des travaux d'investissement,***
- ***de mettre en place un système d'organisation des documents comptables pour pallier aux problèmes d'archivage et de traçabilité,***
- ***de maîtriser le budget de programme à travers des renforcements de capacité.***

c) Sur la gestion des ressources humaines

7. Des postes non prévus dans l'organigramme comme les postes de Responsable Administratif et Financier (RAF), de Garde Caisse ainsi que du Responsable Bibliothèque.

8. Absence des documents essentiels de gestion des ressources humaines. La commune ne possède qu'une liste du personnel comprenant les fonctions et les salaires respectifs des employés de la Commune. Elle ne dispose ni d'un tableau des effectifs, ni des fiches de postes, ni le règlement intérieur et le manuel de procédures.

9. Gestion non transparente dans l'affiliation des agents à la Caisse nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS). Seuls huit (08) agents sur les trente-deux (32) employés de la Commune sont affiliés à la CnaPS alors que tous les agents en exercice au sein de la Commune sont tous des contractuels régis par le Code du travail.

Le Tribunal Financier recommande à la Commune de

- ***de mettre à jour son organigramme afin qu'il soit conforme aux besoins de la collectivité,***
- ***doter des outils et documents nécessaires à une bonne gestion des ressources humaines prévus par le manuel de procédures administratives à l'usage des Communes,***
- ***se conformer strictement aux dispositions législatives en vigueur notamment le Code du travail et le Code de Prévoyance Sociale.***

E. CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES - MINISTRE DE LA POPULATION

A

l'issue du contrôle des marchés publics du Ministère de la Population, les observations relevées sont résumées comme suit

1. **Absence de système d'archivage fiable** une part importante des documents et des pièces justificatives demandée à la PRMP n'a pas pu être fournie à la Cour en raison de la perte desdits documents.
2. **Absence de fiabilité des documents remis à la Cour.** L'autorité contractante a utilisé deux registres différents et incohérents pour transcrire les offres reçues et le premier document produit à la Cour n'était pas le document officiel.
3. **Défaut de souscription d'assurance des travaux** alors que celle-ci est exigée par l'article 8 du CCAP (article 4.4 du CCAG).
4. **Absence de rigueur de contrôle de l'exécution des travaux.** Des modifications sur l'exécution des travaux ainsi que des insuffisances dans la fourniture de certains équipements ont été effectuées par l'entrepreneur sans l'établissement d'un avenant ou de toute autre justification. Ces manquements concernent particulièrement :
 - la modification de certaines caractéristiques du plan au niveau de la façade gauche et de la façade postérieure du bâtiment;
 - l'absence d'installation de regard pour les descentes d'eau;
 - la mauvaise qualité des matières utilisées pour les portes et les fenêtres;
 - le sous dimensionnement des travaux : portes et salles ;
 - l'insuffisance du nombre de grilles de protection;
 - l'insuffisance des fournitures électriques ;
 - la casse au niveau des carreaux de faïence dans la salle de cuisine et l'apparition des fissures sur les murs.
5. **Malgré les défaillances ci-dessus, l'autorité contractante a procédé au paiement du marché.**

De ce qui suit La Cour recommande à l'autorité contractante de :

- **Mettre en place un mécanisme permettant la bonne tenue des archives et du classement fiable des documents de marchés,**
- **Prévoir un système d'archivage électronique en lien avec les dossiers des marchés ;**
- **Instaurer les mesures de prévention et de sanction nécessaires contre les pertes des documents des archives,**
- **n'utiliser qu'un seul et unique registre, présenté en bonne et due forme, pour enregistrer toutes les offres présentées par les soumissionnaires,**
- **faire souscrire systématiquement toutes les polices d'assurance requises selon les dispositions édictées par les cahiers des charges du marché,**

- assurer la direction des travaux et de réaliser de manière effective toutes les vérifications qui s'imposent avant, au moment et après la réception provisoire en dressant la liste des anomalies à corriger pendant la période de garantie,

- prendre les dispositions nécessaires à l'encontre :

- du titulaire du marché : la traduction devant la juridiction compétente et son exclusion temporaire par l'ARMP à soumissionner aux appels d'offres de l'Administration publique,

- des membres de la commission de réception : la traduction devant le CDB.

F. AUDIT TECHNOLOGIQUE ET FONCTIONNEL DE L'APPLICATION UNIQUE DE GESTION UNIFORME DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ETAT (AUGURE)

L'audit de l'AUGURE est le premier audit effectué par la Cour en matière de système d'informations.

Les objectifs d'audit consistent d'une part à s'assurer si le système gère les effectifs et la solde, en conformité avec les procédures et règles de transparence et d'autre part à s'assurer si AUGURE dispose du socle technologique et fonctionnel adaptés.

Sont résumés ci-après les résultats de l'audit.

1. AUGURE n'intègre pas toutes les RHE dans tout le territoire national et s'impose uniquement dans l'opération de rapprochement. L'application inclut seulement les fonctionnaires civils, donc hors militaires et gendarmes, hors les agents non encadrés de l'État. Le critère de rattachement étant un service opérationnel d'activités (SOA), limité généralement au niveau du District. Elle exclut aussi certaines institutions (Parlement, HCC), établissements publics (EPA etc.), collectivités territoriales. En outre, elle ne renferme pas les catégories socioprofessionnelles nécessaires pour la GRHE notamment dans les secteurs sociaux de base

2. AUGURE n'est pas une application Unique de GRHE. D'autres applications de GRHE gravitent autour de l'AUGURE.

3. AUGURE n'est pas inscrite dans un environnement informatique convenable du fait de la défaillance en fourniture d'électricité ou de connexion et d'absence d'inexécution budgétaire.

4. *Niveau de sécurité très faible, ouvrant à des risques d'hémorragie financière par erreur humaine ou de manière volontaire.* Faute de certificat de sécurité, utilisant le mécanisme de chiffrement ou cryptage de données, la présence d'un risque élevé de piratage de données a été observée. En outre, l'accès direct de certains utilisateurs, autre que l'administrateur de la base de données, notamment ceux ayant recours aux outils tels que Tool for Oracle Application Developer (TOAD), constitue une possibilité de modification de certaines informations sur le personnel

5. *Faible optimisation des ressources matérielles.* En effet, des ordinateurs de bureau moins performants sont utilisés comme serveurs pour héberger des applicatifs et bases de données. Par ailleurs, les centres informatiques régionaux sont moins impliqués dans le projet AUGURE

6. *Cumul des tâches incompatibles.* Une équipe se charge en même temps du développement de l'application, de la gestion de la base de données et de l'assistance aux utilisateurs.

La Cour des Comptes recommande :

- pour que les utilisateurs se retrouvent dans l'application de GRHE, la facilitation de l'accès à l'application et faire en sorte que les critères de GRHE des Ministères employeurs et services utilisateurs d'AUGURE sont tenus en compte par rapport au besoin réel;

- la capitalisation des expériences sectorielles en matière de GRHE et systèmes informatisés y afférents,

- la satisfaction des conditions minimales nécessaires et suffisantes pour optimiser l'opérationnalisation du système informatisé

-la mise en place de schéma directeur global de SIGRHE qui servira de guide et balise à tous les informaticiens développeurs ;

-l'orientation du développement vers les tâches et non les informations

- l'optimisation du Data Center en supprimant les autres salles serveurs, et en créant des duplications pour la continuité et la reprise de l'exploitation,

- la répartition des équipes entre le développement des applications, la gestion de base de données et de l'assistance pour tous les applicatifs.

G. AUDIT DES RECETTES DE L'ETAT ISSUS DU SECTEUR EXTRACTIF 2017-2018

La certification des revenus perçus par l'Etat issus du secteur extractif est menée dans le cadre du protocole d'accord du 5 décembre 2018 entre l'EITI Madagascar et la Cour des Comptes.

L'objectif de l'audit consiste pour la Cour d'exprimer une opinion professionnelle et indépendante sur la sincérité et la régularité des opérations de recettes comptabilisées au niveau de l'Etat issues des industries extractives.

Sur la base de l'examen des recettes classiques collectées par les régies d'administration financière et celui des recettes spécifiques perçues par l'Administration des mines au cours des exercices 2017 et 2018, la Cour a conclu que :

- le compte de l'Etat enregistre les parts de frais d'administration minière et de redevances minières qui lui revient de droit (1% des Frais d'Administration et 65% des redevances minières collectés) ;
- les redevances minières (1 833 310 969,18 Ar pour 2017 et 3 438 640 476,68 Ar pour 2018) et les frais d'administration minière (1 227 537 983,80 Ar pour 2017 et 1 037 195 255,60 Ar pour 2018) comptabilisés pour le compte de l'Etat ne comportent pas d'anomalies significatives.

A l'issue des travaux effectués conformément aux normes, lois et règlements en vigueur, aux dispositions du protocole d'accord susvisé, et sur la base des informations obtenues, la Cour émet l'opinion que les comptes de revenus de l'Etat issus du secteur extractif pour les gestions de 2017 et 2018 ne comportent pas d'inexactitudes significatives.

H. AUDIT DES FLUX FINANCIERS DU DON DU PROGRAMME D'APPUI A LA COMPETITIVITE ECONOMIQUE : PACE I, PACE II

Le programme, sur financement de la Banque Africaine pour le Développement (BAD) contribuera à remédier au déficit en investissement et à améliorer la gouvernance des secteurs énergie, transport et agro-industrie.

Il s'étale sur trois années constituant un appui budgétaire programmatique et couvrant les exercices budgétaires de 2017, 2018 et 2019 d'un montant de 10.000.000 unités de comptes (UC) par année.

Les décaissements se sont opérés comme suit : le 05 décembre 2017, pour le financement (don) de la première tranche du Programme (PACE I) d'un montant de 10 000 000 UC soit 14.130.400 USD , et le 28 août 2018, pour le financement (don) de la deuxième partie (PACE II) d'un montant de 10 000 000 UC également, soit 13.816.685 USD.

Ci- après les résultats de l'audit :

1. Traçabilité exhaustive et sincérité des flux financiers dans les comptes spéciaux dans tous leurs aspects significatifs. S'agissant d'un déblocage en tranche unique en entrée, la Cour confirme le versement effectif des fonds du Programme dans les comptes spéciaux dédiés ouverts à la Banque Centrale de Madagascar (BCM) au nom du Trésor Public Malgache, hors frais d'opération.

2. Absence de dispositifs de contrôle interne sur lesquels l'audit externe doit s'appuyer concernant la gestion et l'utilisation des fonds . Il a été constaté l'absence de Manuel de procédures pour la gestion des financements externes en général et la gestion des comptes spéciaux libellés en monnaies étrangères en particulier. Les fonds relatifs au don du PACE ont servi à payer les échéances de dettes et à souscrire des actions dans le capital de société à

participation exclusive d'Etats africains (AFRICA 50) ainsi qu'à alimenter la caisse unique et globale du Trésor public.

3. Existence de contradictions juridiques dans les dispositions du Protocole et Termes de références par rapport à la réalité du terrain à Madagascar. Selon le Protocole, ce compte est destiné à financer les objectifs des composantes prévues dans le PACE. Et les Termes de Référence précisent dans son point 4 l'étendue de la mission et les diligences demandées à la Cour des Comptes : « ...la confirmation que le compte spécial a été utilisé uniquement aux fins des activités prévues dans le cadre du Programme... ». Or, la réalité du terrain a permis de constater que ces composantes constituent des préalables au décaissement du fond. Le fond a servi à payer des échéances de dettes.

La Cour des Comptes recommande :

- *la continuation et la permanence du respect de la séparation des tâches incompatibles ainsi que les règles régissant les flux financiers des comptes bancaires dédiés,*
- *l'élaboration de Manuel de contrôle interne décrivant les attributions et responsabilités de chaque acteur, renforçant la séparation des tâches incompatibles et précisant le traitement de chaque opération, y compris la tenue des livres relatifs aux comptes spéciaux en USD et du sort du reliquat,*
- *De préciser les activités et les types de dépenses à financer sur les fonds à débloquent dans le compte spécial pour bien apprécier la régularité des opérations, objet de l'audit*

I. LE JUGEMENT DE COMPTES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES DECENTRALISEES

Les principales observations relevées par les juridictions financières se rapportent notamment aux :

1. Défaut de la validité de la créance

CONSTATATIONS	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITE	MONTANT DU DEBET en Ar
Absence de visa du Contrôle Financier avant ordre de service	Etude et un inventaire des ouvrages d'art sur la route reliant Antsirabe- Soanindrainy- Ambatolahy- Antanifotsy-	Direction Régionale des Travaux Publics et de la Météorologie de Vakinankaratra	5.927.800,00
Discordance entre les montants inscrits dans les balances des opérations en deniers et les pièces justificatives produites	Indemnités et avantages liées à la fonction	Commune rurale d'Ikalamavony	441 105,00

Non production des fiches de présence journalières émargées attestant la réalité des services faits	Indemnités de session	Commune rurale de Beroroha	252 000,00
Non production des procès-verbaux de réception et des factures	Travaux de démarrage de construction d'un bâtiment	Commune Rurale de Betsiky Sud	190 000,00
Non production de pièces justifiant le service fait	Indemnité de contrôle et suivi de l'exécution des travaux d'aménagement du jardin public	Commune Urbaine de Befandriana	1 400 000,00
Non production de la convention	Travaux de construction d'un sanitaire	Commune Urbaine d'Antananarivo	39 621 826,00
Discordance entre les pièces justificatives	Dépenses de « Fêtes et cérémonies officielles »	Commune urbaine de Toamasina	3 172 500,00
Non production de l'autorisation de réception et la liste des participants	dépenses de « Fêtes et cérémonies officielles »	Commune urbaine de Toamasina	28 680 000,00

2. Non Application de lois et Règlements

CONSTATATIONS	OBJET DE LA DEPENSE	ENTITE	MONTANT DU DEBET en Ar
Non respect du code des marchés publics	dépenses de « Fêtes et cérémonies officielles »	Commune urbaine de Toamasina	2 709 000,00
Paiement de remises aux percepteurs en violation des délibérations municipales	Indemnités et avantages liées à la fonction Personnel Permanent ».	Commune urbaine d'Ambatondrazaka	8 141 676,60
Paiement irrégulier d'indemnités des membres du Bureau exécutif	Indemnités forfaitaire de fonction	Commune Urbaine d'Ambositra	4 480 000,00
Trop payé sur indemnités	Indemnités forfaitaires des membres du bureau exécutif et sur indemnités de caisse des comptables publics	Commune Urbaine de Manakara	3 945 000,00
Paiement irrégulier d'indemnités	Salaires du Président de la Délégation Spéciale et des deux Vices Président de la Délégation Spéciale	Commune Urbaine de Mahajanga	2 416 210,00
Paiement irrégulier d'indemnités	d'indemnités de responsabilité du régisseur-percepteur de recettes	Commune Urbaine d'Arivonimamo	550 000,00

3. Non respect de la spécialité de crédits

Achats de papiers A4 imputés au compte « 6113- consommables informatiques » au lieu de « 6111 - Fournitures et articles de bureau » par le Service régional de la Topographie Vakinankaratra pour un montant de 165 000 Ariary

4. Non reprise de reliquats

Commune urbaine de Vangaindrano - pour la gestion 2008 à 2009 : une différence en moins de 2 136 663,80 Ariary, considérée comme un manquant en deniers.

5. Amendes prononcées

- Amende pour non réponse aux injonctions : Commune Urbaine de Farafangana d'un montant de 380 000 Ariary.
- Amende pour retard de production de comptes : Commune rurale d'Ikalavony d'un montant de 6 000 000 Ariary.

J. CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES AU TITRE DE L'EXERCICE BUDGETAIRE 2017

1. Insuffisances sur la présentation du projet de loi de règlement tels que :

- Des discordances intra-documents remettant en cause la fiabilité des informations du (PLR),
- Erreurs répétitives d'enregistrement de recettes affectant la crédibilité des informations contenues du PLR et dans le Compte Général de l'Administration des Finances. (CGAF),
- Compte à double intitulé dans le CGAF,
- Erreur d'imputabilité de recettes pour un Service Opérationnel d'activités (S OA) non assigné entravant la traçabilité des opérations et portant atteinte à la transparence budgétaire

a) Sur la Gestion des autorisations budgétaires

- 2. Hausse du nombre de modifications de crédits** par rapport aux exercices antérieurs allant de 17 en 2015 à 269 en 2017.
- 3. Augmentation des dépassements de crédits** par rapport aux années précédentes : 320,30 milliards d'Ariary en 2017 contre 130,65 milliards d'Ariary en 2015.

b) Sur l'exécution des opérations du Budget Général - Cadre I

RECETTES :

- 4. Réalisations en hausse tendancielle mais avec un taux de pression fiscale faible :** les recettes ont augmenté de 1 166,34 milliards d'Ariary, soit de 5 025,74 milliards d'Ariary contre 3 859,40 milliards d'Ariary en 2016. Toutefois, le taux de réalisation de 85% pour 2017 est inférieur à celui de 2016 qui est de 93% et le taux de pression fiscale réalisé avoisine toujours les 11% depuis 2014.

5. **Recettes fiscales prédominées par les impôts sur le commerce extérieur** à raison de 47%.
6. **Insuffisance dans la présentation rendant opaque la gestion des recettes et constituant une violation de l'article 5 de la LOLF sur le principe de non compensation des recettes et des dépenses.** Les recettes fiscales inscrites dans le PLR sont des « recettes nettes », après déduction de certaines remises. Ces remises déduites sont comptabilisées, au niveau du CGAF, non pas en tant que dépenses ou charges mais en tant que opérations de fin de gestion. Ces « remises » se chiffrent à 32,22 milliards d'Ariary en 2017.
7. **Non intégration des recettes dans le SIGFP.** Actuellement, il n'existe pas de module opérationnel en matière de recettes dans le SIIGF, seules les données afférentes aux recettes non fiscales de la Solde y sont traitées.

Ainsi, la Cour recommande aux responsables de :

- *poursuivre les efforts déjà déployés pour l'amélioration des recouvrements des recettes budgétaires ;*
- *respecter le principe de non compensation entre les recettes et les dépenses prévu par l'article 5 de la LOLF, en faisant apparaître leur montant brut, l'intégration des opérations de recettes dans le SIIGFP, afin de s'assurer de l'intégralité des informations sur les recettes.*

DEPENSES

8. **Des dépenses importantes pour le programme « Administration et Coordination »**, qui mobilise des dépenses s'élevant à 2 070 milliards d'Ariary, soit 37% des dépenses totales du Cadre I en 2017.
9. **Des Dépenses de plus en plus concentrées aux programmes du Ministère des Finances et du Budget (MFB)** en l'occurrence le programme « Gestion du Budget » comptabilisant 1 106,68 milliards d'Ariary, le programme « Trésor » pour des dépenses de 556,13 milliards d'Ariary et le programme « Gestion Financière du Personnel de l'Etat » enregistrant 304,50 milliards d'Ariary.
10. **Des dépenses relativement faibles pour les programmes porteurs de croissance**
Le programme « Agriculture » à la 5^{ème} position, représente 4,5% des dépenses totales avec des dépenses d'un montant de 256,02 milliards. Les dépenses des autres programmes tels que le « développement du tourisme », et « le développement de la pêche » ainsi que le « développement du secteur minier », sur lesquels la croissance économique se repose, ne constituent que 1,06% des dépenses totales.
11. **Des dépenses non représentatives pour les programmes sociaux pro-pauvres et pour l'éducation ainsi que pour la santé.** Le programme « Enseignement fondamental – Premier Cycle » du Ministère de l'Education Nationale ne vient qu'au 6^{ème} rang avec des dépenses totales de 225,30 milliards d'Ariary tandis que le programme « Fourniture de services de santé de base » pour des réalisations de 55,91 milliards d'Ariary arrive au 14^{ème} rang pour constituer 1% des dépenses du Cadre I.

- 12. Des dépenses d'infrastructures très minimes.** Le programme « Développement des infrastructures routières » présente les 1,9% des dépenses du cadre I avec un montant de 105,31 milliards d'Ariary.
- 13. Des dépenses de soldes absorbant les 45% des recettes fiscales de l'Etat**
- 14. Dépenses courantes hors solde enregistrant des dépenses de solde en violation des articles 14 et 15 de la LOLF.** L'article 15 de la LOLF dispose que : « Les dépenses courantes hors solde comprennent : les achats de biens et services, les charges permanentes, les impôts, les droits et taxes, les transferts et les subventions et les charges financières » or des dépenses de solde (Chapitre 60) de 161,16 milliards d'Ariary y sont enregistrées.
- 15. Dépenses courantes hors solde dominées par les transferts et subventions.** Il est à faire observer la prédominance des transferts et subventions, à l'instar des exercices antérieurs, avec une proportion de 73,18% contre 54% en 2016. Ces dépenses de transfert se chiffrent à 1 605,60 milliards d'Ariary pour l'année 2017
- 16. Prédominance des transferts vers les deux entreprises publiques en difficulté et la caisse déficitaire CRCM.** La société JIRAMA en a bénéficié de transferts de 326,48 milliards d'Ariary, tandis que 179,54 milliards d'Ariary pour la compagnie AIR MADAGASCAR et 232 milliards d'Ariary ont été transférés pour le renflouement des CRCM.
- 17. Des transferts vers un compte en absence de bénéficiaires identifiés en violation des dispositions réglementaires.** 50% des transferts pour un montant de 30,18 milliards d'Ariary sont versés dans un compte ouvert auprès de la PGA sans que le bénéficiaire ne soit bien identifié.
- 18. Dépenses d'investissements renforçant le capital physique mais vulnérables aux variations des financements extérieurs** qui en constituent les 72% pour un montant de 2 079,86 milliards d'Ariary.
- 19. Investissements du secteur social concentrés sur des dépenses de fournitures et de transferts.** Les achats de fournitures et services enregistrés au niveau du compte 23173 se trouvent en première place dans les PIP avec un montant de 157,74 milliards d'Ariary.

En conséquence, la Cour recommande de :

- focaliser les dépenses aux secteurs porteurs de croissance et sociaux
- poursuivre les mesures déjà entreprises pour maîtriser les dépenses de solde
- comptabiliser toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, dans la catégorie des dépenses de solde,
- veiller au respect des dispositions légales et réglementaires pour les opérations de transferts.

c) Les opérations des budgets annexes (cadre II)

- 20. Evolution croissante des restes à recouvrer du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale.** Depuis 2013, les restes à recouvrer n'ont cessé de grimper allant de 306 millions d'Ariary à 17, 59 milliards d'Ariary
- 21. Des recettes alimentées par des versements émanant d'un établissement public-ARTEC- sous tutelle du Ministère chargé des Télécommunications et des Technologies de l'Information et de la Communication.** Les recettes propres à l'année 2017 du BA des PTT s'élèvent à 4 187 490 316,23 Ariary dont 94%, soit 3 940 406 945,75 Ariary, sont constituées de l'excédent de recettes de l'ARTEC.
- 22. Baisse tendancielle des recettes du BA des PTT entre 2014 à 2017 :** 7,2 milliards d'Ariary contre 10,4 milliards d'Ariary.

La Cour réitère ses recommandations tendant à la suppression du Budget Annexe des Postes et Télécommunications

d) Les opérations des Comptes Particuliers du Trésor (Cadre III)

- 23. Déficit chronique des CPT :** Les CPT génèrent un déficit chronique depuis 2009 et deux pics sont enregistrés, en 2012 et 2016, chutant de 147 milliards d'Ariary jusqu'à 721 milliards d'Ariary.
- 24. Compte de prêt axé sur la JIRAMA :** les 97% des opérations relatives au compte de prêt, tant celles des recettes que des dépenses ne concernent que la JIRAMA.
- 25. Compte de participation orienté vers AIR MADAGASCAR.** La participation de l'Etat à l'augmentation en capital de cette entreprise publique constitue la majeure partie des dépenses du compte de participation, cette dotation s'élève à 284,69 milliards d'Ariary pour l'année 2017, soit 68% de la dépense totale. Ceci est en augmentation par rapport à 2016 où 115milliards d'Ariary en ont été enregistrées.
- 26. Erreur d'inscription de recettes entravant la transparence budgétaire.** Des recettes d'environ 11 milliards d'Ariary devant être pour le compte du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ont été enregistrées à tort au Ministère des Mines.

Compte-tenu du déficit chronique de la CRCM, la Cour réitère ses recommandations sur la nécessité de prise de mesures pour maîtriser le déficit de ladite caisse. En outre, la Cour recommande de veiller à la sincérité des écritures comptables et budgétaires.

K. ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES (CTD)

L'assistance aux pouvoirs publics locaux, les activités des Tribunaux Financiers peuvent prendre deux formes : l'une sous forme de contrôle des actes budgétaires et l'autre sous forme de consultance.

a) Contrôle des actes budgétaires

Les avis des Tribunaux Financiers sur relatifs aux actes budgétaires sont résumés ci-après :

1. Déficit d'inscription ou de mandatement d'une dépense obligatoire

ENTITE	NATURE DE LA DEPENSE	MONTANT en Ariary
Commune Rurale de Milenaka.	Salaires impayés des employés	4 360 000,00
Commune Urbaine de Nosy-Be	Salaires impayés des employés	20.600.000,00
Commune Rurale de MANARATSANDRY	Arriérés de salaires et des droits de préavis et de congé non pris	4 834 116,67

2. Déficit d'adoption du budget dans les délais légaux

- Budgets primitifs 2019 des communes rurales de MANGAOKO et de SADJOAVATO
- Budget primitif 2019 de la commune Urbaine d'Antsirabe

b) Demande d'avis

3. Avis sur des dispositions réglementaires relatives à l'organisation et aux indemnités des responsables des organes exécutifs

- Commune urbaine de Mahajanga : avis sur les opérations de paiement des indemnités
- Région SOFIA et BOENY : avis sur l'organisation des Régions et sur les taux des indemnités des responsables de la Région.

4. Avis sur la sincérité et l'équilibre réel du projet de budget primitif des régions

- Région Androy
- Région Atsimo Andrefana
- Région Anosy

L. LES AUTRES ACTIVITES

Les autres activités portent notamment sur les matières ci-énumérées :

- Les activités de la Commission du Contrôle de Financement de la Vie Politique
- La supervision des travaux de vérification des indicateurs du Projet d'appui à la Performance du Secteur Public
- Le renforcement de capacités
- Les relations internationales
- Les activités du projet « Amélioration de la Surveillance de l'Industrie Extractive en Afrique Francophone Subsaharienne (PASIE) »
 - Le Plan stratégique et le rapport financier de la Cour des Comptes.



SOMMAIRE

INTRODUCTION

TITRE I. CONTROLE DES ORGANISMES PUBLICS.....	2
CHAPITRE I CONTROLE DE LA GESTION DU BCMM.....	3
CHAPITRE II .CONTROLE DU SERVICE AUTONOME DE MAINTENANCE DE LA VILLE D'ANTANANARIVO	6
CHAPITRE III AUDIT DE LA CAISSE D'EPARGNE DE MADAGASCAR.....	27
CHAPITRE IV .CONTROLE DE LA GESTION DU BUREAU INDEPENDANT ANTI- CORRUPTION.....	46
CHAPITRE V .CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DU SAMIFIN	48
CHAPITRE VI .EXAMEN DE LA GESTION DE LA COMMUNE RURALE DE BELALANDA.....	51
TITRE II. CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES.....	57
CHAPITRE I . CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES - MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	58
CHAPITRE II .CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES -MINISTERE DE LA POPULATION	60
TITRE III. CONTROLE DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIERES DE L'ETAT.....	64
CHAPITRE I . AUDIT TECHNOLOGIQUE ET FONCTIONNEL DE L'APPLICATION UNIQUE DE GESTION UNIFORME DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ETAT (AUGURE).....	65
CHAPITRE II .AUDIT DES RECETTES DE L'ETAT ISSUS DU SECTEUR EXTRACTIF 2017- 2018.....	71
CHAPITRE III .AUDIT DES FLUX FINANCIERS DU DON DU PROGRAMME D'APPUI A LA COMPETITIVITE ECONOMIQUE : PACE I, PACE II	73
TITRE IV. JUGEMENT DES COMPTES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES.....	78
CHAPITRE I .LES ACTIVITES JURIDICTIONNELLES	79
CHAPITRE II .LES OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIERES	82
TITRE V. MISSIONS D'ASSISTANCE ET AUTRES ACTIVITES.....	102
CHAPITRE I .CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES AU TITRE DE L'EXERCICE BUDGETAIRE 2017	103
CHAPITRE II .ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES (CTD).....	134
CHAPITRE III .AUTRES ACTIVITES	142



INTRODUCTION

De nos jours, la bonne gouvernance dans le domaine des finances publiques fait l'objet, plus que par le passé, de l'attention de tous les acteurs de la vie publique, qu'ils soient nationaux ou internationaux. Les exigences du citoyen en matière de bonne gouvernance et de transparence ainsi que de reddition des comptes crédible deviennent de plus en plus affirmées et s'expriment publiquement. Les citoyens ressentent le besoin qu'il devrait y avoir un contrôle partout où des fonds publics sont utilisés.

La Cour des Comptes, exerçant les missions dévolues à l'Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques à Madagascar, prône les principes des normes ISSAI, notamment ISSAI 12 qui visent à « *faire une différence dans la vie des citoyens* ».

De par ses rapports publics et en vertu de l'article 93 de la Constitution, selon lequel elle « assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement (...), la Cour des comptes a un rôle majeur dans la promotion de la gouvernance.

La Cour apporte une contribution significative en renforçant la transparence, en assurant la reddition des comptes, en favorisant l'amélioration des performances. Cette contribution des Juridictions Financières s'exerce à travers leurs activités de contrôle qui sont leur vocation première. Une large diffusion des résultats de leurs contrôles contribue à la satisfaction des besoins d'information des partenaires et parties prenantes, qu'ils soient de l'Assemblée nationale, du Gouvernement, des médias, de la société civile, et du citoyen sur la qualité de la gestion des ressources et les comptes qui en sont faits.

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

Selon l'article 425 de ladite loi organique, le rapport public de la Cour des Comptes porte à la fois sur les services, organismes et entreprises directement contrôlés par elle et sur les Collectivités territoriales, Etablissements, Sociétés, Groupements et Organismes qui relèvent de la compétence des Tribunaux Financiers. A cet effet, le présent rapport public reprend les principales observations et recommandations formulées par la Cour des Comptes et les Tribunaux Financiers lors des contrôles effectués pendant la période 2018-2019.

Ce rapport comprendra cinq parties :

- La première partie relative au contrôle des organismes publics ;
- La seconde partie concernant le contrôle de la gestion des commandes publiques ;
- La troisième partie se rapportant au contrôle des ressources humaines et financières de l'Etat ;
- La quatrième partie afférente au jugement des comptes de l'Etat et des collectivités territoriales décentralisées ;
- La cinquième partie ayant trait aux missions d'assistance et aux autres activités de la Cour.



TITRE I. CONTROLE DES ORGANISMES PUBLICS

CHAPITRE I. CONTROLE DE LA GESTION DU BCMM

Conformément aux dispositions du texte¹ fixant les statuts du BCMM, celui-ci a pour mission la gestion des permis et autorisations miniers, à partir du dépôt des demandes jusqu'à l'expiration de leur durée de validité. A cet effet, il octroie, enregistre et gère les AERP et contrôle les droits et obligations y afférentes d'une part et enregistre et délivre les permis « R » et « E » octroyés par le Ministre chargé des Mines ou son représentant délégué de ce pouvoir, ainsi que les Permis « PRE » octroyés par l'Autorité chargée des Mines de la Province Autonome ou son représentant délégué de ce pouvoir d'autre part.

La gestion des exercices 2012 à 2014 du BCMM a fait l'objet des observations² de la Cour dont ci-après les principales constatations :

1.1. DELIVRANCE DES PERMIS MINIERES MALGRE LA DÉCISION DE SUSPENSION

Pendant la période de contrôle effectué par la Cour, l'octroi de permis minier a été suspendu. En effet, le Directeur des Mines a suspendu temporairement la réception de nouvelles demandes et des demandes de renouvellements de permis miniers ainsi que de l'extension de substances³. Suivant note⁴ du directeur du BCMM, il a été décidé de suspendre la réception des demandes des AERP et des permis miniers. Par note de conseil⁵, le Secrétaire Général du Gouvernement a interdit l'octroi de licences (mines et autres...). Par ailleurs, le Ministre des Mines et des Hydrocarbures a décidé de suspendre les PRE délivrés après le 08 septembre 2009⁶.

Compte tenu de ce contexte, la Cour n'a pas pu apprécier de visu le processus opérationnel d'octroi de permis minier.

Cependant, malgré la suspension du dépôt de nouvelle demande de permis, la Cour a constaté que des demandes de permis ont été reçues par le Bureau le 19 mai 2011. En réponse à la demande de renseignements⁷, le Bureau a répondu que « les carrés concernés par cette demande sont auparavant réservés pour études géologiques suivi par une décision portant attribution des travaux de recherche sur périmètre. Après, un arrêt libérant les carrés de la zone d'étude géologique a été signé. Une lettre⁸ du Ministère des Mines et des Hydrocarbures est adressée au BCMM pour acceptation et traitement du dossier de demande de permis. Trois (3) demandes de permis miniers ont été déposées avec le cahier de charges spécifiques».

La suspension n'étant pas encore levée, la réception de nouvelles demandes n'est en rien favorable pour l'image de Madagascar qui espère davantage des retombées positives pour

¹ cf. décret modifié n° 2000-308 du 2 octobre 2000 portant création et fixant les statuts du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar.

² cf. Rapport d'observations définitives n°13/19-ROD/ADM du 05 novembre 2019 sur les comptes et la gestion du BCMM au titre des exercices 2012 à 2014.

³ cf. lettre n°055MMH/SG/DG/DDM du 25 novembre 2010.

⁴ cf. note de n°154BCMM/DIR du 29 novembre 2010.

⁵ cf. note de Conseil N°34/2011-PM/SGG/SC du 06 avril 2011.

⁶ cf. lettre n°682/MMH du 31 mai 2011.

⁷ cf. demande de renseignements n°18-CS/COMPTE/C3/BCMM du 11 mai 2017

⁸ Lettre n° 635-MMH du 18 mai 2011

l'économie du pays. Cela affecte les principes d'égalité de traitement des usagers et la transparence. Cela risquerait de favoriser également la corruption.

En vue de l'ouverture prochaine de la réception de nouvelle demande, la Cour recommande au Bureau et aux autorités compétentes concernées de toujours respecter les lois et règlements en vigueur et de n'accorder aucune faveur à certains exploitants miniers. L'égalité de tous devant les règles et procédures mises en place devraient être respectée.

1. 2. TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE SUR LES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE

En 2011, le Bureau du Cadastre Minier de Madagascar a fait l'objet d'un contrôle fiscal de la Direction des Grandes Entreprises (DGE)⁹.

La DGE avait sommé le Bureau, par le biais d'une lettre¹⁰ portant notification d'un titre de perception¹¹, de payer les TVA sur les frais d'administration minière se rapportant aux exercices 2008, 2009 et 2010 ainsi que les amendes et pénalités y afférentes dont le montant total s'élève à 11.834.995.183 Ariary.

Ayant effectué des recours, le Bureau du Cadastre Minier de Madagascar n'a pas eu gain de cause ni auprès de la Commission Fiscale de Recours Administratif ni au niveau du Conseil d'Etat¹².

A cet égard, une lettre¹³ portant notification d'un avis à tiers détenteurs (ATD)¹⁴ d'un montant correspondant sur les comptes du BCMM ouverts auprès des établissements bancaires a été lancée par l'administration fiscale. Les comptes bancaires du BCMM domiciliés auprès des banques BOA et BNI-CA ont été ainsi bloqués en exécution dudit ATD. Finalement, la banque BOA a transféré les montants correspondants audit ATD aux comptes de la Direction des Grandes Entreprises, soit 11.834.995.183 Ariary.

Or, les frais d'administration minière ne sont plus comptabilisés par le BCMM parmi les ventes mais plutôt dans la catégorie des redevances. En effet, suite à une lettre du Conseil Supérieur de la Comptabilité¹⁵ qui précise que les frais d'administration minière font partie des redevances, le BCMM a décidé que désormais lesdits frais d'administration minière seront comptabilisés dans la rubrique « 75 autres produits opérationnels » dont font partie les redevances.

De plus, la valeur des frais d'administration minière ne peut pas constituer une base taxable au sens de l'article 06.01.11 du Code Général des Impôts (CGI) puisque ledit code ne considère pas le paiement de redevances comme une affaire taxable.

Par ailleurs, en comparant la fiscalité minière appliquée à Madagascar avec celle des autres pays africains, les frais d'administration minière prélevés par le BCMM peuvent être

⁹ Lettre n° 104-MFB/SG/DGI/DGE/SGU du 10 février 2011 portant notification primitive de contrôle sur pièces

¹⁰ Lettre n° 577-MFB/SG/DGI/DGE/SAI du 24 mai 2011

¹¹ Titre de perception n° 438/MFB/SG/DGI/DGE du 27 avril 2011

¹² cf. Arrêt n°379 du 27 septembre 2012 du conseil d'Etat.

¹³ Lettre n°659-MFB/SG/DGI/DGE/SAI/REC du 1er juillet 2013

¹⁴ ATD n° 012/MFB/SG/DGI/DGE/SAI du 1er juillet 2013

¹⁵ Lettre du CSC n° 064- MFB/SG/CSC/11 du 07 juillet 2011



assimilés aux taxes ou redevances superficielles. A titre d'exemples, au Centrafrique les taxes superficielles s'apparentent à une redevance domaniale, un loyer du domaine. Elles s'appliquent aux permis de recherche et d'exploitation. Elles sont censées représenter la contrepartie de l'exploitation du sous-sol et généralement payable d'avance et de périodicité annuelle. Elles ne sont pas dues par exercice fiscal mais plutôt par année civile.

D'autres pays africains comme le Mali, le Cameroun, le Gabon, le Congo, la Guinée adoptent le système de redevance superficielle dans leur fiscalité minière. Le système est analogue à celui des frais d'administration minière. Seule la dénomination de la taxe diffère.

A Madagascar, c'est le Bureau du Cadastre Minier qui est chargé de collecter les frais d'administration minière, conformément à l'article 57 de la loi n°99-022 du 19 août 1999 modifié par la loi n° 2005-021 du 27 juillet 2005 portant code minier. D'après les dispositions de l'article 53 de ladite loi, lesdits frais sont collectés au profit : du Bureau du Cadastre Minier, du Comité National des Mines, de l'Agence de l'Or, du Budget général pour le compte de la Direction Centrale chargée des Mines, de la Direction Interrégionale chargée des Mines concernée, de la Police des Mines, de la ou des Province(s) Autonome(s) concernée(s) et des Collectivités Territoriales Décentralisées concernées.

Ainsi, les frais d'administration minière ne sont pas des frais en soi, mais plutôt une redevance annuelle obligatoire. Les titulaires des titres et permis miniers ont l'obligation de les acquitter annuellement pendant la durée de validité de leurs titres et permis sans considération de quelconque service rendu.

De tout ce qui précède, si l'on considère les frais d'administration comme des redevances, la taxation de taxe n'est pas une bonne pratique.

La Cour recommande au Ministère de l'Economie et des Finances de mettre en place une politique fiscale favorisant une synergie entre les secteurs productifs tout en considérant les bonnes pratiques internationales en matière de fiscalité minière pour que la fiscalité joue pleinement son rôle de levier de développement au lieu d'en constituer un frein voire un blocage.

*

*

*



CHAPITRE II. CONTROLE DU SERVICE AUTONOME DE MAINTENANCE DE LA VILLE D'ANTANANARIVO

La Cour des comptes s'est progressivement conformée aux normes internationales de contrôle de finances publiques (normes ISSAI) que ce soit dans la planification, dans la conduite ou dans la publication des résultats de ses missions d'audit. C'est dans cette optique qu'elle a notamment planifié de mener des audits répondant aux critères de ces normes internationales. Il s'agit d'audits de performance qui peuvent apporter une valeur ajoutée aux citoyens et où les possibilités d'amélioration sont les plus importantes. C'est dans cet esprit que la Cour a inséré dans son programme de travail annuel de 2019 et dans son programme de vérification l'audit de performance du Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo (SAMVA)¹⁶.

2. 1. INCOHERENCE DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

2.1.1 Incertitude sur le rattachement organique du SAMVA

a. Incohérence du cadre juridique particulier de l'Etablissement Public

➤ *Le SAMVA est placé sous la tutelle de Ministères*

Le décret n° 94-717 du 08 novembre 1994 portant création du SAMVA a été abrogé par le décret n° 96-173 du 6 mars 1996 portant réorganisation du SAMVA. Mais c'est à partir de la loi n° 95-035 du 03 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain qu'il s'est vu chargé de l'assainissement urbain sur la Commune d'Antananarivo. Actuellement, il est régi par le décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 portant refonte et réorganisation du SAMVA qui le place sous la tutelle financière, comptable et budgétaire du Ministre chargé des Finances et sous la tutelle technique conjointe du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, du Ministre chargé de la Décentralisation et du Ministre chargé de l'Assainissement.

Il y a lieu cependant de noter qu'à chaque changement de régime on assiste à une modification du cadre juridique de l'entité.

Selon les dispositions du décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 susmentionné, les membres du CA représentant les départements ministériels et leurs suppléants sont désignés par arrêté conjoint du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, du Ministre chargé de la Décentralisation et du Ministre chargé de l'Assainissement, sur proposition des Ministres concernés. De même, le Directeur du SAMVA est nommé par Décret pris en Conseil des Ministres sur proposition conjointe du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, du Ministre chargé des Collectivités décentralisées et du Ministre chargé de l'Assainissement. C'est ainsi qu'à juste titre, le SAMVA constitue un établissement public national. Par définition, il se trouve alors rattaché à l'Etat.

¹⁶ Rapport n°15/19-ROD/ADM du 06 novembre 2019

En effet, suivant les dispositions de l'article 7 de la nouvelle loi n° 2018-037 du 8 février 2019 fixant les principes régissant les Etablissements Publics ainsi que les règles de création des catégories d'Etablissement Public actuellement en vigueur, « *Un Etablissement Public national est créé par décret pris en Conseil des Ministres. Un Etablissement Public local est créé par arrêté du chef de l'organe exécutif de la Collectivité Territoriale Décentralisée concernée...* ».

Concernant la tutelle des établissements publics, les articles 12 et 13 de la loi sus citée disposent que « *Les Etablissements Publics nationaux sont placés sous la tutelle :*

- *technique d'un ou de plusieurs ministères selon leur spécialité, lesquels assurent le suivi-évaluation de leurs documents de performance respectifs ;*

- *budgétaire du ministère en charge du budget, qui assure l'approbation des documents budgétaires, notamment le budget et le compte administratif, et de tous les actes ayant des incidences financières.*

- *tutelle comptable du ministère en charge de la comptabilité publique, lequel a pour mission, d'une part, d'assurer le suivi financier et comptable des Etablissements Publics, et d'autre part de vérifier la recevabilité des comptes de gestion des comptables publics des Etablissements Publics, avant leur transmission à la Cour des Comptes. La procédure de traitement desdits comptes est fixée par voie réglementaire.*

Les Etablissements Publics locaux sont placés sous la tutelle technique, budgétaire et comptable de la Collectivité Territoriale Décentralisée qui les a créés. La tutelle technique, budgétaire et comptable des Etablissements Publics Locaux assure les mêmes rôles que ceux définis à l'article 12 de la présente loi ».

Cette loi précise également que les chefs de l'organe exécutif d'un EPN sont nommés par décret pris en Conseil des ministres. Ceux des EPL sont nommés par arrêté du chef de l'exécutif de la CTD.

Le SAMVA est ainsi un établissement public national. Par définition, il se trouve alors rattaché à l'Etat.

➤ *Le SAMVA est placé sous l'autorité du Maire de la CUA*

Il est important de souligner que l'article premier du décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 sus- cité dispose que le SAMVA est « ... un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous l'autorité du Maire de la Commune Urbaine d'Antananarivo ... ». Et selon l'article 3 du même décret, le SAMVA « relève de la Commune Urbaine d'Antananarivo ».

D'ailleurs, le Maire de la Commune Urbaine d'Antananarivo est le Président du Conseil d'Administration du Service. Sept membres du Conseil d'administration relèvent de la CUA dont trois désignés par le Maire.

Par ailleurs, la loi n° 98-031 du 20 janvier 1999 portant définition des établissements publics et des règles concernant la catégorie d'établissements publics, en vigueur lors de la prise du décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 indiqué supra dispose que « *les établissements*



publics sont soit nationaux, soit locaux suivant qu'ils sont placés sous l'autorité de l'Etat ou d'une ou plusieurs collectivités territoriales décentralisée(s) ».

Au vu de la législation applicable, placer le SAMVA « sous l'autorité » du Maire ou le faire « relever » de la CUA peut ainsi être interprété comme le rattacher à la Commune et non pas à l'Etat.

La nouvelle loi n°2018-037 du 8 février 2019 fixant les principes régissant les Etablissements Publics ainsi que les règles de création des catégories d'Etablissement Public, quant à elle, prévoit dans ce sens que « Un Etablissement Public est soit national, soit local. L'Etablissement Public national est rattaché à l'Etat. L'Etablissement Public local est rattaché à une ou plusieurs Collectivités Territoriales Décentralisées ».

Il est constaté que le décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 portant refonte et réorganisation du Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo (SAMVA) est rédigé en des termes flous et imprécis, ce qui rend ses dispositions incohérentes entre elles et avec le reste de son cadre juridique.

De surcroît, les textes qui régissent l'Etablissement public et le service public de la gestion des ordures ménagères sont éparés, non seulement en nombre mais également dans le temps¹⁷. Cette ambiguïté sur son rattachement se trouve à l'origine de la dilution des responsabilités des acteurs. Les droits et obligations des parties prenantes au SAMVA s'en trouvent affectés.

b. Cadre juridique général de la gestion des ordures ménagères pourtant précis et robuste

Conformément à la Constitution, la loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités territoriales décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires attribue la compétence générale de la gestion des ordures ménagères à la Commune. En effet, l'article 28 de la loi organique dispose que « *les Communes sont principalement chargées : [...] En matière sociale et culturelle : 1. à la planification du développement communal et la mise en œuvre des opérations liées à : - la gestion de voirie, d'eau et assainissement, d'hygiène, de gestion des ordures ménagères ; [...] ».*

Dans le même sens, le Code de l'eau¹⁸ précise en son article 16 que « *L'élimination des déchets des ménages s'effectue sous la responsabilité des communes, qui peuvent financer en totalité ou en partie les coûts du service conformément à la réglementation en vigueur ».*

Par ailleurs, les rôles et responsabilités de la CUA en matière d'assainissement se trouvent encore renforcés en 2015 par la loi n° 2015-011 du 01 avril 2015 portant statut particulier

¹⁷ Il s'agit notamment de la loi n° 95-035 du 30 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain (en vigueur), du Code de l'eau (en vigueur), du décret n° 94-717 (abrogé), du décret n° 96-173 du 06 mars 1996 portant réorganisation du SAMVA (abrogé), du décret n° 2008-599 du 23 juin 2008 portant réorganisation du SAMVA (abrogé), du décret n° 2008-881 portant organisation de l'assainissement urbain sur la ville d'Antananarivo dans le cadre législatif de l'assainissement (abrogé) ; du décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 portant refonte et réorganisation du SAMVA (en vigueur) ; mais également des textes juridiques sur les Collectivités Territoriales Décentralisées, et sur l'assainissement.

¹⁸ Loi n° 98-029 du 20 janvier 1999 portant Code de l'eau.



d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar. Les articles 8 et 9 de ladite loi prévoient que *«La Commune Urbaine d'Antananarivo exerce les compétences prévues par la loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014 susvisée. De par son statut particulier, la Commune Urbaine d'Antananarivo est également chargée : ... de la gestion de voirie, d'assainissement et d'hygiène ; ... de veiller au respect de l'environnement et de la qualité de vie ».*

Par convention de concession signée le 11 octobre 1996 entre le SAMVA et la CUA, cette dernière a délégué le service public *de la gestion, l'exploitation et la maintenance des ouvrages et équipements du service des ordures ménagères de la Ville d'Antananarivo* au SAMVA.

En tout état de cause, la CUA s'est trouvée directement dans l'obligation légale de transférer cette compétence particulière au SAMVA par application de la loi n° 95-035 du 30 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain. En effet, cette loi précise que *« l'assainissement urbain est assuré - par le SAMVA sur la Commune d'Antananarivo, - par un organisme public sur les communes qui auront décidé sa création ».*

Ainsi du point de vue purement juridique, il ressort de ces dispositions d'une part que la gestion des ordures ménagères de la ville d'Antananarivo revient à la CUA à titre principal. D'autre part, qu'en conséquence, le service public de gestion des ordures ménagères est délégué à un organisme qui devrait lui être rattaché, en l'occurrence le SAMVA.

Toutefois, sur le plan technique, il faudrait considérer que l'étendue de l'agglomération de la ville d'Antananarivo, la diversité de ses quartiers¹⁹ et surtout la croissance extraordinaire de sa population sont à l'origine de l'accroissement important et continu de ses déchets ménagers. En effet, la CUA fait face non seulement à une forte pression démographique, mais elle souffre également de l'immigration. De plus, les ordures déposées dans les points de collecte du SAMVA ne proviennent pas uniquement des ménages résidents de la CUA mais également de ceux qui y circulent temporairement et/ou périodiquement et surtout des marchés « fakon-tsena ». Cette urbanisation massive ramène le nombre d'utilisateurs du service des ordures ménagères du SAMVA à environ 2,8 millions²⁰. La quantité de déchets produits chaque année est estimée approximativement à 500 000 tonnes²¹.

Sur le plan financier, les sources de financement du SAMVA sont principalement les redevances et les subventions. En 2018, les subventions d'exploitation en provenance du Ministère de tutelle technique allouées au SAMVA s'élèvent à 7 881 910 000 Ariary²².

Au vu de ces quelques chiffres, l'enjeu social de la gestion des déchets ménagers de la ville d'Antananarivo ainsi que la composante financière de l'activité requièrent la mobilisation de ressources financières conséquentes.

¹⁹ Nombre de quartiers de la ville sont informels et non structurés. Ils ont été créés et développés en dehors du cadre réglementaire de l'urbanisation (cf. PND, p. 34)

²⁰ En 2017, le nombre de la population de la CUA est à environ 1,6 million habitants. L'importance de population en activité sur la ville le jour ramène le nombre à 2,8 millions ; source : CUA.

²¹ Selon une estimation fournie par le service des ordures ménagères en 2016, en moyenne, la quantité de déchet produite est estimée à 0,4- 0,6 kg/personne/jour.

²² Source : Etats financiers version provisoire, SAMVA.

Certes, le cadre institutionnel dans lequel évolue l'entité constitue un choix stratégique. Il découle de son obligation de conformité à la loi organique n°2014-018 du 12 septembre 2014 qu'il ne fait aucun doute que le SAMVA doit être rattaché à la Commune Urbaine d'Antananarivo.

En effet, il y est expressément disposé, que la gestion des ordures ménagères revient aux Communes. Les textes subséquents réitèrent ces dispositions, à l'instar du Code de l'eau et de la loi n° 2015-011 du 01 avril 2015 sus citée.

La mise en conformité à la législation en vigueur et la performance de l'Etablissement devraient, en principe, aller de pair. Ainsi, des mesures préalables devraient être mises en œuvre pour que le respect des principes de conformité et de cohérence ne contrevienne pas aux principes d'efficacité, d'efficience et d'économie.

Pour ce faire, la Cour recommande :

-à la CUA de s'assurer de la mise en place de convention claire et robuste entre le SAMVA et elle-même ;

-à l'Etat central de s'assurer de la dotation de moyens suffisants pour la gestion des ordures ménagères de la ville d'Antananarivo par le biais de subventions.

2.1.2 Sur le choix de la catégorie d'établissement public

Selon l'article premier du décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 sus-mentionné, le SAMVA est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

Le Conseil d'administration a *recommandé* lors de sa réunion ordinaire du 28 décembre 2018 que « *Normalement, le SAMVA devrait être classé parmi les EPA, car un EPIC ne bénéficie pas de subvention de l'Etat aussi minime soit-elle. Ainsi, le SAMVA doit profiter au maximum de cette possibilité d'aide gouvernementale, en dépit de son statut d'EPIC. Toutefois, il a été recommandé de songer au changement de catégorie du SAMVA en tant qu'établissement public* ». En outre, l'établissement affirme qu'après la promulgation de la loi n° 2018-037 du 8 février 2019 fixant les principes régissant les Etablissements Publics ainsi que les règles de création des catégories d'Etablissement Public, une mise à jour des dispositions statutaires des EPN s'avère nécessaire et qu'elle sollicite l'avis de la Cour sur la qualification de l'établissement.

Pourtant, la loi n° 2018-037 du 8 février 2019 sus citée précise en son article 3 que « les Etablissements Publics sont soumis, selon la nature de leurs activités, leur mode de financement et leurs modalités de fonctionnement, à l'un des régimes suivants:

- le régime des Etablissements Publics à caractère Administratif (EPA) auquel sont soumis les Etablissements publics qui exercent des activités à caractère administratif et dont les ressources proviennent essentiellement des subventions et des recettes parafiscales;

- le régime des Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC) auquel sont soumis les Etablissements Publics dont les activités ont trait à la production ou à la vente de biens et/ou à la prestation de service et dont les ressources proviennent essentiellement de la vente de biens et/ou de prestations de services ».

Selon ces dispositions légales, le régime d'un établissement public est fonction de la nature des activités de l'établissement, du mode de financement et de ses modalités de fonctionnement. En outre, si les EPIC fonctionnent essentiellement au moyen de leurs ressources propres, il n'y a pas interdiction légale d'octroi de subvention à leur endroit.

En effet, les articles 30 et 31 de la même loi précise que « les ressources des Etablissements Publics sont constituées par les subventions de l'Etat, les redevances, les dons et legs ainsi que les ressources propres. Tout Etablissement Public peut bénéficier de subventions ou contributions des organismes privés ou publics nationaux ou internationaux. »

Pour le SAMVA, concernant la nature de ses activités, le but du service rendu est d'assurer l'hygiène et la salubrité publiques. Ce but se rapproche de l'activité d'une mission de service public administratif. Mais le critère légal de qualification d'un Etablissement public est la nature des activités et non le but du service public. Or, l'activité du SAMVA consiste en l'opération matérielle de collecte et de transport des ordures ménagères, activité pouvant être effectuée par une entreprise privée. De ce fait, la nature de ses activités tend vers la qualification de ce service en service à caractère industriel et commercial.

Concernant le mode de financement, il faudrait considérer le financement du service par une redevance et non par une autre source de financement pour le qualifier en service public industriel et commercial.

La perception de redevances sur les ordures ménagères (ROM) et des redevances sur rejets d'eaux usées (REU) sur les usagers favorise la qualification de ce service en service public à caractère industriel et commercial. En 2017, la totalité des redevances perçues par le SAMVA s'élève à 6 021 774 810,20 Ariary. Les redevances sont censées permettre à l'établissement de gérer le service comme une activité privée.

La Cour recommande au SAMVA, de par la nature de ses activités, de rester sous le régime des Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial. Par ailleurs, la Cour l'encourage à rentabiliser davantage ses activités de vente de prestations correspondant à la collecte d'ordures ménagères telles que prévues dans ses statuts

2.1.3 Dilution des responsabilités

Les principales parties prenantes aux activités du SAMVA sont l'Etat et la CUA. Toutefois, le partage des rôles et responsabilités entre ces acteurs n'est pas toujours clairement perçu, même si les différents textes en vigueur devraient permettre de le fixer.

a. Une responsabilité solidaire : un organe d'administration à composition hybride

Les organes du SAMVA sont le Conseil d'Administration et la Direction²³. Parmi les membres du Conseil d'administration, plusieurs relèvent de l'Etat. Il s'agit du représentant du Ministère chargé des Collectivités Territoriales, du représentant du Ministère chargé de

²³Article 6 du décret n ° 2009-1166



l'Aménagement du Territoire, du représentant du Ministère de l'Assainissement, de celui du Ministère chargé des Travaux Publics, de celui du Ministère chargé des Finances, du représentant du Ministère chargé de la Santé, du Préfet de Police de la Ville d'Antananarivo, et du Trésorier municipal. Les membres qui représentent les ministères sont désignés par arrêté conjoint des ministres de tutelle technique. Le chef de la Région Analamanga est également membre du CA.

D'autres membres représentent, quant à eux, la CUA. Il s'agit du Maire, du Président du Conseil Municipal, du chef de département chargé de la voirie et du chef de département chargé des affaires financières auprès de la commune ainsi que de trois représentants des autres départements désignés par le Maire. La Présidence du Conseil d'Administration est assurée par le Maire.

Les attributions du Conseil sont celles prévues par l'article 8 du décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 portant refonte et réorganisation du SAMVA. Comme le conseil d'administration est l'organe d'administration et délibérant du SAMVA, aussi bien les membres représentant l'Etat, le Chef de Région que ceux qui sont de la CUA participent à la définition de la politique générale de l'établissement dans le cadre de la mission qui lui a été consignée. Ainsi, il y a éclatement du pilotage de la politique de gestion des déchets ménagers entre trois niveaux d'administration : l'Etat, la Région et la CUA.

Par conséquent, ces derniers se trouvent solidairement responsables de toutes décisions prises par le Conseil d'administration.

Toutefois, dans la pratique toute décision du Conseil d'administration doit obtenir le visa du ministère en charge de l'assainissement avant de recevoir exécution de la part du SAMVA.

b. Une responsabilité conjointe : l'octroi de subvention d'équilibre

En revanche, sur les plans budgétaire et financier, la responsabilité des parties prenantes est bien définie. Le décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 prévoit qu' « *en cas de déficit de trésorerie éventuelle, l'octroi de subvention d'équilibre est autorisé dans les limites d'inscriptions préalables de crédits correspondants au titre de l'année au niveau des budgets de chaque organisme intervenant et ce, conformément à la clef de répartition ci-après : Commune Urbaine d'Antananarivo : 30%, Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire : 20%, Ministère chargé des Collectivités Territoriales : 20%, Ministère chargé de l'Assainissement : 20%, Région d'Analamanga : 10%* ». Cette clef de répartition définit clairement la part de subvention d'équilibre que la CTD ou que le département ministériel doit octroyer au SAMVA.

Sur ce point, le décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 sus cité opère un changement notable en renforçant la responsabilité de l'Etat vis-à-vis du SAMVA. En effet, le tableau suivant montre l'évolution de la clef de répartition de la subvention d'équilibre sous le régime des décrets successifs relatifs à son statut.

Tableau n° 1 : Evolution de la clef de répartition de l'octroi de la subvention d'équilibre au profit du SAMVA

Organismes	Décret n°96-173 du 06 mars 1996	Décret n° 2008-559 du 23 juin 2008	Décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009
CUA	60%	60%	30%
Etat	30%	30%	60%
Région Analamanga	10%	10%	10%

Source : décrets portant réorganisation du SAMVA

Cependant, l'allocation de subvention d'équilibre n'est pas effective faute de ligne budgétaire dédiée à cet effet au niveau des budgets des organismes concernés.

Ainsi, la Cour recommande l'inscription préalable de crédits correspondants aux subventions d'équilibre du SAMVA au niveau des budgets des organismes concernés afin de respecter l'article 16 du décret n°2009-1166 du 15 septembre 2009 portant refonte et réorganisation du SAMVA.

c. Tension et dysfonctionnement

La dilution des responsabilités fragilise les relations du SAMVA avec ses principales parties prenantes.

➤ *Manque de transparence sur le recouvrement des ROM*

La principale ressource financière pour le service de gestion des ordures ménagères est la ROM. Il existe un partage de responsabilités entre le SAMVA et la CUA à propos de la collecte et de l'utilisation des ROM comme le prévoit le procès-verbal du Conseil d'administration du 23 décembre 2014 « *que la CUA est seulement l'organe de recouvrement des redevances d'ordures ménagères* ». Toutefois, le faible taux de recouvrement des ROM entraîne des désaccords entre les deux entités.

La redevance est basée sur la même assiette fiscale que l'IFPB. L'article 17 de la loi n° 95-035 du 30 octobre 1995 précise à cet effet que « *la facturation et le recouvrement de la redevance de collecte et traitement des ordures ménagères seront effectués par le service chargé de la perception de l'impôt foncier au niveau communal* ». Lors du reversement au SAMVA des montants recouverts, la CUA envoie un bon de transfert de recette. L'établissement ne dispose pas, de ce fait, des montants des redevances restant à recouvrer. Ce dernier a déjà demandé « *collaboration avec l'organe de recouvrement au sein de la Commune Urbaine d'Antananarivo, afin d'accéder aux documents de rapprochement autres*

que l'usuel bon de transfert de recette »²⁴. En réponse à cette demande, les représentants de la Commune auprès du Conseil d'administration affirment que dans la recherche de la performance des recouvrements auprès des redevables, les virements sont procédés automatiquement au niveau central dès l'effectivité de son recouvrement, et ce suivant le taux applicable en vigueur. Pourtant, aussi bien le SAMVA que la CUA se trouve dans l'obligation de rapprocher les montants des restes à recouvrer des ROM.

En réalité, il s'agit d'un manque de transparence dans le recouvrement des ROM.

Dans un premier temps, la Cour a recommandé :

- de constater et de retracer de manière exacte les restes à recouvrer de la ROM pour chaque exercice comptable,
- et en tout état de cause, de reconsidérer le mécanisme de recouvrement de la ROM de façon à améliorer la situation financière du SAMVA et la qualité du service public de gestion des ordures ménagères.

Dans ses réponses²⁵ le SAMVA affirme que « Retracer le reste à recouvrer des ROM revient à dire qu'il a à calculer les montants à payer par les contribuables qui ne l'ont pas encore fait. Inscrire ces montants dans un document comptable se traduira par une obligation de l'agent comptable chargé des recouvrements des recettes. Or, l'agent comptable ne disposant pas des moyens et des pouvoirs nécessaires pour contraindre les citoyens à payer leur impôt, il s'agira donc de juste constater le manque à gagner et non de reste à recouvrer ».

En complément de cette réponse, l'entité affirme dans la fiche²⁶ d'entretien que « *Des démarches ont déjà été initiées par le SAMVA auprès de la JIRAMA et de la CUA en vue de plus de transparence des états des REU et ROM mais elles n'ont pas abouti faute de collaboration de la part de ces entités de recouvrement* ».

Compte tenu de ces réponses, il convient de préciser qu'il s'agit pour le SAMVA et la CUA de vérifier l'intégralité des redevances reversées par la commune à l'établissement. Par conséquent, il s'agit de constater les éventuels redevances recouvrées par la CUA mais non reversées au SAMVA conformément à l'article 17 de la loi n° 95-035 du 30 octobre 1995 sus visée.

Ainsi, la Cour recommande à toutes les parties concernées :

-de constater et de retracer de manière exacte les restes à reverser des ROM et REU respectivement par la CUA et par la JIRAMA au SAMVA

-et en tout état de cause, de reconsidérer le mécanisme de recouvrement des ROM et REU de façon à améliorer la situation financière du SAMVA et la qualité du service public de gestion des ordures ménagères

²⁴ Procès-verbal de la réunion du Conseil d'administration du 21 août 2015

²⁵ Lettre n° 230/MEEH/SAMVA/19 du 30 octobre 2019

²⁶ Fiche d'entretien n° 01/C3/19 du 31 octobre 2019



➤ *Instrumentalisation du service des ordures ménagères*

Pareillement, le flou juridique entraîne une certaine tension dans la relation tripartite SAMVA-Ministère de tutelle-CUA. En effet, il est consigné dans le procès-verbal du CA en date du 21 août 2015 que « *Les Administrateurs au niveau de la Commune Urbaine d'Antananarivo ont émis constat, via le Président de la séance, et en leur qualité de dirigeant de la CUA que le logo de la Commune Urbaine d'Antananarivo n'est plus visible et a été remplacé par le logo du Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène, partout et notamment dans les correspondances administratives du SAMVA et sur les camions de ramassage et de transport d'ordure* ».

En réaction à ce constat, « *le SAMVA a repris la parole en s'expliquant sur l'ambiguïté par rapport à la visibilité de la Commune Urbaine d'Antananarivo, que d'une part, suivant le décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 en son article premier, le SAMVA relève de la Commune Urbaine d'Antananarivo ; et d'autre part, par son statut d'Etablissement Public National, ayant le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène, comme ministère de Tutelle technique, c'est une autre obligation d'apposer cette visibilité. Cependant, le SAMVA fera le nécessaire pour la réintégration de cette visibilité de la Commune Urbaine d'Antananarivo* ». ²⁷

Cet aspect touche également l'autorité du Président du Conseil d'administration. En effet, en tant que tel, il revient au Maire de convoquer chaque administrateur aux réunions du Conseil et d'assurer la présidence des réunions. Celles-ci se déroulent d'ailleurs dans les locaux de l'Hôtel de Ville Analakely. Toutefois, il a été fait rappel au sein du Conseil d'administration que « *Tout administrateur ayant reçu convocation doit l'honorer, néanmoins, il fera parvenir au Président du Conseil d'administration, une lettre d'excuse et /ou de procuration* » ²⁸.

Aussi, la présidence du conseil se trouve remise en cause lors d'échanges sur le projet de texte portant modification du décret n° 2009-1166 ²⁹ du 15 septembre 2009 sus visé.

A ce propos, il convient de soulever l'instabilité des dispositions des textes sur la nomination du Président du Conseil d'administration. En effet, du temps du décret n° 96- 173 du 6 mars 1996, le CA était présidé par le Maire d'Antananarivo Renivohitra. Tandis que le décret n°2008-559 prévoit que le PCA est nommé par « *arrêté du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire sur proposition des membres* ». Quant au décret n° 2009-1166 du 15 septembre 2009 indiqué supra, l'article 7 précise que le PCA est le Maire de la CUA.

De tout ce qui précède, il est constaté que le cadre juridique, institutionnel et organisationnel du SAMVA amène celui-ci à gérer des difficultés techniques et politiques dont la prise en compte amenuise la performance du service public. L'établissement se trouve dans une situation conflictuelle par moment du fait de l'absence de synergie entre ses partenaires stratégiques.

²⁷ibid.

²⁸ Procès-verbal du Conseil d'administration du 10 août 2018.

²⁹ Procès-verbal du Conseil d'administration du 21 août 2015.

Par conséquent, la Cour a recommandé :

- un positionnement stable du SAMVA dans sa relation vis-à-vis de ses Ministères de tutelle et de la CUA.
- un partage clair des rôles et des responsabilités respectifs du SAMVA, de la CUA, et de l'Etat tant sur le plan technique que financier.

L'entité, dans ses réponses³⁰, a affirmé qu' « outre les remarques que nous avons émises dans nos deux lettres, nous sommes d'accord avec toutes vos recommandations. Toutefois, étant donné que parmi les recommandations, il y a celles qui dépassent les compétences du SAMVA, nous vous invitons à inciter toutes les parties prenantes concernées ».

Compte-tenu de cette réponse, la Cour des Comptes réitère ses recommandations sur :

- le positionnement stable du SAMVA dans sa relation vis-à-vis de ses Ministères de tutelle et de la CUA ;**
- le partage clair des rôles et des responsabilités respectifs du SAMVA, de la CUA et de l'Etat tant sur le plan technique que financier.**

2.1.4 Incohérence juridique sur les redevances d'assainissement

La loi n° 95-035 du 03 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain a institué les redevances d'assainissement. Il ne s'agit pas d'une création d'impôt nouveau ni une taxe nouvelle mais de taxes déjà existantes. Le SAMVA est alors tenu de rendre le service correspondant sous peine d'engager sa responsabilité³¹.

a. Sur l'assiette et les redevables de la REU

D'après l'article 3 de la loi n° 95-035 du 03 octobre 1995 sus mentionnée, la redevance concernant les ordures ménagères sera due par toute personne assujettie au paiement de l'impôt foncier sur la propriété bâtie. L'article 13 de la loi prévoit que l'assiette de la redevance de collecte et traitement des ordures ménagères est constituée par la valeur locative de l'habitation concernée.

La redevance concernant les eaux usées, quant à elle, « sera due par tout abonné à un réseau public de distribution d'eau, bénéficiant ou non d'un branchement eaux usées et par tout bénéficiaire d'une alimentation en eau individuelle en complément ou en remplacement de l'alimentation à partir du réseau public de distribution d'eau »³². Tous les abonnés à la distribution d'eau de la JIRAMA sont donc des redevables de la REU.

S'agissant de l'assiette de la redevance de rejet d'eaux usées, elle est constituée par « le montant de la facture d'eau potable des abonnés, une fois déduites toutes taxes et surtaxes

³⁰ lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019

³¹ Article 3 de la loi n° 95-035 du 30 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain « ...L'organisme public chargé de l'assainissement est tenu de rendre le service correspondant sous peine des poursuites judiciaires. ».

³² Loi n° 95-035 du 3 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain.



pouvant y être incluses » selon l'article 4 de la loi n° 95-035 du 03 octobre 1995 sus-cité. L'article 10 de la même loi ajoute que l'assiette de la redevance est le montant de la consommation d'eau déclarée ou mesurée, valorisée au tarif de l'organisme en charge de la distribution d'eau.

Concrètement, la REU sera facturée puis recouvrée par la JIRAMA, société de distribution d'eau, à ses abonnés pour ensuite être reversée directement au SAMVA conformément à l'article 9 de la loi n°95-035 n° 95-035 du 03 octobre 1995 indiquée supra.

Toutefois, la loi modifiée n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes en son article 232 prévoit que « *Les Communes peuvent voter, chaque année, l'application de la redevance de collecte, de traitement des ordures ménagères et de rejet d'eaux usées calculée à partir de la base imposable à l'impôt foncier sur la propriété bâtie* ». Ainsi, cette disposition légale ne fait pas de distinction entre les deux types de redevance. Dans ce sens, l'assiette de la REU est la valeur locative de l'habitation concernée tandis que les redevables sont les propriétaires, usufruitiers ou occupants effectifs des immeubles.

La loi modifiée n° 2014-020 du 27 septembre 2014 sus citée a ainsi apporté un changement en élargissant l'assiette de la REU.

2.1.5 Caducité de la convention de concession entre la CUA et le SAMVA : une mise à jour nécessaire

Une convention de concession du service chargé de la gestion des équipements de collecte, de mise en dépôt et de traitement des ordures ménagères a été conclue entre la CUA (concedant) et le SAMVA (concessionnaire) le 11 octobre 1996. Selon ladite convention « la concession dure tant que l'établissement public existe ». L'esprit de la convention est de contractualiser le service et ainsi de permettre à la commune de jouer pleinement son rôle de maître d'ouvrage. Cette convention énonce les droits et obligations de chaque partie. Cependant, les stipulations de la convention sont devenues caduques à cause des maints changements relatifs au statut de l'établissement car la concession se conforme au décret n° 96-173 du 06 mars 1996 portant réorganisation du SAMVA, lequel a été abrogé en 2008.

La convention présente des lacunes. Si elle porte essentiellement sur les ouvrages et équipements du service des ordures ménagères, elle ne comporte pas de précision sur le traitement de ces ordures ménagères. La convention ne permet pas de déterminer si, en dehors du ramassage et du transport des ordures, le SAMVA peut initier des activités de recyclage et de valorisation des ordures ménagères. Cette absence de précision pose des problèmes pratiques notamment dans ses relations avec les partenaires financiers et le secteur privé. Par ailleurs, la convention porte uniquement sur le service des ordures ménagères. En effet, le service de rejet des eaux usées ne fait pas l'objet de convention entre la CUA et le SAMVA.

Ainsi, la Cour recommande à la CUA et au SAMVA :

-de mettra à jour la convention de concession du service des ordures ménagères tout en apportant des précisions aux dispositions lacunaires ;

-de mettre en place un dispositif similaire pour le service de rejet des eaux usées.

2. 2. UN PROCESSUS OPÉRATIONNEL LIMITE PAR LES MOYENS

2.2.1 Insuffisance en nombre des bacs : un problème à dimension foncière

a. Les usagers du service des ordures ménagères

Le nombre de la population augmente au fil des années comme le décrit le tableau ci-dessous :

Tableau n° 2 : Evolution de la population de la CUA de 2014 à 2018

Années	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de la population	1 408 165	1 538 023	1 557 921	1 622 740	1 636 305

Source : BDA et arrondissements

Mais le nombre de la population qui figure dans le tableau est le nombre de la population qui réside officiellement en ville. Ce nombre ne prend pas en compte les résidents non officiels, les migrants temporaires, les populations en déplacement temporaire comme les travailleurs et les commerçants qui habitent dans les périphéries ou les campagnes. En effet, le nombre de la population qui se trouve dans la ville augmente considérablement la journée avec les « personnes flottantes » et le volume des ordures ménagères augmente en conséquence dans ce sens parce que, ces personnes qualifiées de flottantes consomment et produisent des ordures en ville et augmentent dans ce sens le volume des ordures ménagères, et de leur côté, les commerçants laissent les restes de leurs produits maraichers au marché.

b. Evolution du volume des ordures ménagères de 2014 à 2018

Le nombre de la population flottante peut être estimé à environ 65% de la population d'Antananarivo³³. La moyenne internationale donne un niveau de production de déchet entre 0,400kg à 0,640kg par habitant par jour. Si l'on estime qu'un habitant de la Commune Urbaine d'Antananarivo produit 0,500kg d'ordures par jour, le volume des ordures ménagères produit au cours des gestions sous revue, par la population de la commune urbaine, population flottante incluse, peut être estimé de manière approximative comme suit :

³³ *Estimations de la Cour à partir des données du SAMVA, BDA, CUA*

Tableau n° 3 : Volume des ordures ménagères par année

Années	2014	2015	2016	2017	2018
Nb de population (y compris flottante)	2 323 472	2 537 738	2 570 570	2 677 521	2 699 903
OM en t	424 033	463 137	469 129	488 647	492 732
Volume des OM en m³	848 067	926 274	938 258	977 295	985 465

Sources : estimations de la Cour à partir des données du SAMVA, BDA, CUA

c. Diminution du nombre de bacs de 2014 à 2018

Les bacs sont en nombre insuffisant par rapport aux volumes des ordures ménagères produites par la population. En effet, le nombre de ces bacs diminue d'année en année de 2014 à 2018 tel que le montre le tableau suivant.

Tableau n° 4 : Evolution des bacs de 2014 à 2018

Années	2014	2015	2016	2017	2018
Bacs métalliques	255	250	249	230	219
Parcs à bœuf	62	60	65	58	60
Bacs en plastique	13	12	3	3	3
Nombre total	330	322	317	291	282

Source : Service des Ordures Ménagères, SAMVA.

Au vu de ce tableau, le nombre des bacs a diminué de 48 de 2014 à 2018, c'est-à-dire de 14,54%. Inversement, le nombre de la population et le volume des ordures ménagères a connu une augmentation de 16,20% chacun de leur côté.

Il est à noter que les bacs métalliques sont des bacs mobiles et ils ont une capacité de 6 à 8m³. Ils sont conçus pour être chargés sur des camions multi-bennes. Les bacs métalliques présentent également l'avantage de pouvoir être lavés régulièrement. Les manutentionnaires les manipulent sans contact direct avec les déchets, contrairement aux bacs fixes qui posent des difficultés d'exploitation.

Les parcs à bœufs sont des bacs fixes faits en maçonnerie et leurs capacités vont de 6 à 10m³. Les bacs en plastique ont une capacité de 1m³. Ils doivent être vidés à la pelle et de ce fait, les manutentionnaires sont en contact direct avec les ordures. Selon les responsables de l'entité, les bacs fixes ne peuvent pas non plus être nettoyés régulièrement ni efficacement.

En moyenne, un bac métallique de 7m³ a une capacité de 3,5 tonnes d'ordures ménagères³⁴ générées quotidiennement par 7 000 habitants. Un parc à bœuf de 6m³ et un bac en plastique de 1m³ servent respectivement 6 000 et 1 000 habitants par jour. Pour 2019, les usagers du service des ordures ménagères sont estimés à 2 800 000. Par conséquent, le nombre des bacs nécessaires pour la ville d'Antananarivo est de 413, réparti en 70 parcs à bœufs et 340 bacs métalliques et 3 bacs en plastique. Il est à rappeler que le nombre des bacs, au mois de septembre 2019, est de 200 bacs métalliques, 70 parcs à bœufs et 3 bacs en plastique.

d. Un problème essentiellement foncier

D'après les entretiens effectués, il est ressorti que la CUA ne dispose que de peu de terrains pouvant servir de point de collecte du SAMVA. Par conséquent, certains bacs à ordures ont été placés sur des terrains appartenant à des particuliers. Cependant, lorsque les propriétaires décident de récupérer leur terrain, ils requièrent l'enlèvement des bacs de leur propriété. Pareillement, les propriétaires ont demandé le retrait de ces bacs pour des raisons de salubrité. En effet, l'établissement n'arrive pas à ramasser les ordures des points de collecte efficacement. Tel a été surtout le cas lors des périodes de peste qui a sévi dans le pays. C'est ainsi que le nombre des bacs a diminué progressivement au cours des années. Or, les bacs retirés n'ont pas été remplacés dans un endroit environnant. De ce fait, il existe des quartiers dépourvus de bacs à ordures ou des quartiers où ceux-ci sont en nombre insuffisant. Par conséquent, la population fait face à l'entassement des ordures sur les bacs et leur alentour et à des odeurs nauséabondes dans la ville.

De tout ce qui précède, il a été recommandé au SAMVA de :

- collaborer avec les fokontany, les arrondissements de la CUA et le ministère de l'aménagement du territoire afin de résoudre l'aspect foncier de l'insuffisance des bacs. C'est à cette condition que les parties responsables pourront, par la suite, acquérir les bacs nécessaires et les disposer de façon à assurer efficacement le service public.
- investir dans les bacs métalliques pour un meilleur rendement et une meilleure salubrité,
- remplacer et/ ou rafraîchir les bacs abîmés et remplacer les points de collecte supprimés pour une égalité de traitement des usagers.

Dans sa réponse³⁵, l'établissement précise que « *Le Ministère a déjà doté le SAMVA de 50 bacs métalliques en 2018 et prévoit encore une dotation de 100 bacs supplémentaires soit pour cette année 2019 ou pour 2020. L'acquisition de bacs dépend fortement de la disponibilité de fonds et/ou de la volonté des partenaires* ».

Compte-tenu de cette réponse, la Cour réitère ses recommandations tout en exhortant le Ministère de l'Eau, de l'Energie et des Hydrocarbures d'accélérer la dotation en bacs supplémentaires au SAMVA.

³⁴1m³ peut contenir 500kg d'ordures ménagères, SAMVA

³⁵ Lettre n°231/MEEH/SAMVA/19 en date du 31 octobre 2019

2.2.2 Insuffisance des camions de collecte

a. Evolution du taux de collecte

Le mandat du SAMVA consiste essentiellement à assurer la salubrité publique. L'Établissement ne peut assumer pleinement son mandat que si sa capacité de collecte est proportionnelle à la production d'ordures ménagères de la ville d'Antananarivo. Le tableau suivant présente le rapport entre le volume estimé des ordures ménagères produites et celui estimé des ordures ménagères collectées de 2014 à 2018.

Tableau n° 5 : Evolution du taux de collecte des ordures ménagères de 2014 à 2018

Rubriques	2014	2015	2016	2017	2018
OM produites (en m³)	848 067	926 274	938 258	977 295	985 465
OM collectées (en m³)	540 507	393 632	534 330	740 096	528 592
Taux de collecte	63%	42%	56%	75%	53%

Sources : Rapports d'activités du SAMVA, Service des ordures ménagères, estimations de la Cour.

A la lecture de ce tableau, il a été constaté que le meilleur résultat, tant en termes de volume d'OM collectées que de taux, est celui de 2017 selon lequel 740 096 m³ d'ordures ménagères ont été collectées, ce qui représente 75% de la production. Cette année a été marquée par l'épidémie de peste, contre laquelle une opération dite « coup de poing » a été réalisée avec le concours de l'État, de tous les partenaires aussi bien nationaux qu'internationaux et les personnes physiques et morales de bonne volonté. L'opération consiste à réduire au minimum le stock d'ordures dans les bacs.

Le tableau montre qu'en dehors de ces situations exceptionnelles, la capacité de collecte du SAMVA est faible.

En réalité, les matériels roulants constituent pour le SAMVA les premiers moyens lui permettant de mener à bien sa mission. Or, il a été constaté qu'il manque indéniablement de camions.

b. Insuffisance des camions détenues par SAMVA de 2014 à 2018

L'évolution du nombre des camions de SAMVA de 2014 à 2018 est retracée dans le tableau suivant :

Tableau n° 6 : Evolution du nombre de camions du SAMVA de 2014 à 2018

Années	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de camions du SAMVA	1	1	1	1	3

Source : PV de recensement 2014-2015-2016-2017 et Rapport d'activité SAMVA 2018

Au cours de la période sous revue, pour pallier cette insuffisance, le SAMVA a été contraint de recourir aux services de prestataires privés.

c. Insuffisance des camions des services de location de 2014 à 2018

Le tableau ci-dessous montre le nombre des camions du service de location utilisés pour la collecte des ordures ménagères de 2014 à 2018 :

Tableau n° 7 : Evolution du nombre de camions utilisés pour la collecte des OM de 2014 à 2018

Années	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de camions utilisés	25	25	26	25	26

Source : Rapports d'activité SAMVA

Ces camions loués par le SAMVA sont insuffisants pour couvrir tous les points de collecte. Par conséquent, les camions effectuent la collecte jour et nuit toute l'année pour la période concernée.

D'après les responsables de l'établissement, 35 à 40 camions sont nécessaires pour la collecte des ordures ménagères de cette période mais faute de ressources financières, le SAMVA n'a pas pu louer des camions en nombre suffisant. De leur côté, les prestataires n'ont pas respecté les cahiers de charge³⁶, les camions en panne n'étaient pas remplacés et le nombre de camions disponibles par jour par prestataire était variable.

Ainsi, le manque de matériels de transport a engendré l'entassement des ordures ménagères.

d. Insuffisance des camions dotés au SAMVA en 2018-2019

Le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (MEAH), ministère de tutelle technique, a doté le SAMVA de 11 camions bennes en décembre 2018 et de 5 camions bennes en février 2019.

Ces camions ont été acquis sur ligne budgétaire du ministère de tutelle. Par conséquent, ces camions restent la propriété du MEAH et peuvent lui être repris à tout moment.

Consécutivement à ces dotations, le SAMVA ne fait plus recours aux services des prestataires privés. Le service des ordures ménagères s'effectue désormais exclusivement en régie directe. Le tableau suivant montre la capacité théorique de collecte des camions utilisés en 2019.

Tableau n° 8 : Capacité théorique de collecte des camions dotés au SAMVA en 2019

Types de camions	Nombre	Capacité en volume m ³	Nombre de voyages/jour	Capacité de collecte en m ³ /jour
Type 1	11	15	5	825
Type 2	5	20	4	400
Total	16	35	9	1225

Source : calcul effectué par la Cour à partir des données du SAMVA

³⁶ rapport d'activité 2016

Comme la production d'ordures ménagères de la ville est estimée à 2800 m³ par jour³⁷, en moyenne le volume d'ordures ménagères non collecté est calculé à 1575 m³ par jour.

Cela est dû à l'insuffisance des camions. En août 2019, le SAMVA ne dispose que de 16 camions bennes et d'aucun camion multi-benne. Il importe ainsi de soulever la surexploitation de ces 16 camions. En effet, ils roulent jour et nuit, tous les jours depuis leur première mise en marche. En outre, leur entretien n'est pas systématique à cause de l'insuffisance de ressources financières affectées aux pièces de rechange et service d'entretien. Cette situation réduit considérablement la durée de vie de ces matériels roulants.

Toutefois, à ces paramètres doivent être ajoutés notamment:

- les horaires effectifs des opérations en prenant en compte les pannes et les pauses d'entretien que nécessitent les camions,
- la capacité réelle des camions en fonction des types de déchets collectés,
- les choix de politique de collecte à mettre en œuvre tels que la collecte exclusivement nocturne ou la collecte alternée, etc.

En conséquence, il conviendrait de doter le SAMVA de camions supplémentaires. Il est à souligner que si le camion benne a plus de facilité à accéder aux points de collecte par rapport au camion multi-benne, ce dernier présente pourtant plus d'avantages en termes de coût et de capacité de collecte. D'abord, en termes de coût à long terme dans la mesure où le chargement d'ordures dans le camion multi-benne ne demande que 3 personnes alors qu'il faut actuellement 6 ou 7 manutentionnaires pour effectuer une opération de collecte avec le camion benne. Ensuite, en termes de capacité de collecte dans le sens où il est doublement plus rapide de charger le camion multi-benne que de charger le camion benne. Compte-tenu de sa capacité de 6 m³, un camion multi-benne peut accomplir jusqu'à 10 voyages par jour.

Le tableau suivant fait ressortir le nombre de camions multi-benne à acquérir pour renforcer la capacité théorique de collecte du service des ordures ménagères du SAMVA.

Tableau n° 9 : Nombre de camions multi-benne nécessaires

Volume d'ordures ménagères à collecter	1 575 m³
Capacité en volume du camion	6 m³
Nombre de voyage par jour	10
Nombre de camions nécessaires	27

Source : Cour des Comptes

Tel qu'il ressort du tableau, il faudrait doter le SAMVA de 27 camions multi-benne supplémentaires.

Pour améliorer la capacité de collecte, la Cour recommande au Ministère de tutelle technique du SAMVA de :

- doter le SAMVA d'une ligne budgétaire lui permettant d'acquérir des camions en nombre suffisant ;***
- allouer au SAMVA les crédits relatifs à l'achat de pièces détachées et à l'entretien des camions.***

³⁷ Le nombre d'usagers est estimé à 2 800 000. Chacun d'entre eux produit environ 0,5 kg ou 1m³ d'OM par jour.

2.2.3 Non-conformité du système de ravitaillement en carburants aux spécificités techniques des camions

Pour ce qui est des carburants, le système mis en place au sein du SAMVA consiste au ravitaillement des camions après chaque voyage. Le niveau de carburant dans le réservoir est mesuré avant chaque nouvel appoint. Ce système présente l'avantage de limiter le risque de vol de carburants. Toutefois, il ne tient pas compte des caractéristiques des camions. En effet, il est à l'origine de pannes dues à la montée des dépôts de saleté dans le circuit du carburant. En outre, la répartition des axes par carburants consommés prend en considération la distance des trajets à effectuer. Le ravitaillement en carburants correspond à l'itinéraire des camions suivant un tableau préétabli par le SAMVA. Ce tableau tient compte en plus de la distance, de l'éventualité d'embouteillages. En effet, le moteur n'est en arrêt que durant le ramassage des ordures sur les points de collecte. Le tableau suivant est un extrait de cet outil et présente les lignes correspondant aux axes Andraisoro et Faravohitra.

Tableau n° 10 : Extrait du tableau de consommation de carburants

(En litres)

CODE	NOM D'EMPLACEMENT	LOCALISATION	AXES	CAMIONS	
				SHACMAN	SINOTRUCK
5028	DAVIDSON	Près croisement Andraisoro et Tsarahonenana	Andraisoro	15	20
5030	SIDONIE	10 mètres avant laboratoire Radioisotope coté gauche vers Tsarahonenana	Andraisoro	15	20
1041	GUITARE MANAKO	30 mètre fabricant de guitare Manako	Faravohitra	20	23
1040	W C AMBONDRONA PRES TOHATOHABATO	Près WC public Ambondrona/tohatohabato Ambondrona ambony	Faravohitra	20	23
1052	TRANSFO FARAVOHITRA	Près escalier hôtel palissandre	Faravohitra	20	23
1050	SOMAGI FARAVOHITRA	Près somagi Faravohitra	Faravohitra	20	23
1051	JIRAMA FARAVOHITRA	En bas jirama Faravohitra	Faravohitra	20	23
1049	FRENJY	Près foibe frenjy Faravohitra	Faravohitra	20	23
1045	JULES FERRY	Près escalier et ex portail Lycée Jules ferry	Faravohitra	20	23
1044	ONUDI	En bas Lycée Jules ferry	Faravohitra	20	23
1019	RARIVATO AMBATONAKANGA	FACE JIRAMA Ambatonakanga	Faravohitra	20	23
1057	TRANSFO SAINT MICHEL SUD	Près portail St Michel Sud Ambohidahy	Faravohitra	20	23
1068	CCA AMBOHIDAHY	Près épicerie LEWIS ET HOTEL	Faravohitra	20	23

Source : SAMVA

A chaque fin de service, l'état du camion fait l'objet de passation entre le chauffeur sortant et le chauffeur entrant. Le premier camion arrive au parc à sept heures du matin, et ne le quitte que vers 9 heures avec le chauffeur entrant et son équipe à son bord. La procédure de passation entre le chauffeur sortant et le chauffeur entrant ne fait l'objet que d'une remise de feuille de route aux mains du chef de bord.

De toutes ses observations, la Cour recommande au SAMVA :

-d'optimiser la procédure de passation entre le chauffeur sortant et le chauffeur entrant pour plus d'économie de temps sans toutefois omettre les points importants

-de faire le plein à l'approvisionnement. L'adoption de ce système dépend essentiellement de ses moyens financiers. Elle doit être accompagnée d'un système performant de contrôle des consommations. Une étude sur l'utilisation de la soute dans l'enceinte de l'établissement est à encourager

2. 3. INSUFFISANCE DES RESSOURCES POUR LA COLLECTE ET LA MISE EN DÉPÔT DES ORDURES MÉNAGÈRES

D'après les dispositions du décret 2009-1166 du 15 Septembre 2009 portant refonte et réorganisation du service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo, notamment en son article 16: « *Le SAMVA doit veiller à ce que ses ressources soient continuellement suffisantes pour assurer en totalité à ses charges. [...]* ».

Le tableau suivant retrace l'évolution du budget du SAMVA destiné à la collecte et la mise en dépôt des ordures ménagères ainsi que celle des ROM et subventions reçues:

Tableau n° 11 : Evolution du budget du SAMVA, des ROM collectées et des subventions

(En Ariary)

Années	2014	2015	2016	2017	2018
PREVISIONS DE DEPENSES	5 713 903 815	7 087 219 238	7 983 339 377	15 022 612 000	14 377 558 000
ROM COLLECTEES	1 651 946 658	2 940 627 832	4 867 873 806	4 573 826 518	4 453 233 790
SUBVENTIONS REÇUES	640 000 000	442 000 000	2 226 851 506	4 680 532 300	7 881 910 000
ROM+SUBVENTION	2 291 946 658	3 382 627 832	7 094 725 312	9 254 358 818	12 335 143 790
BESOINS DE FINANCEMENT	3 421 957 157	3 704 591 406	888 614 065	5 768 253 182	2 042 414 210

Sources : budgets primitifs 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, situation des ROM et REU versées au compte du SAMVA

Il ressort de ce tableau qu'entre 2014 et 2018 les prévisions des dépenses relatives à la collecte des ordures ménagères ne cessent d'augmenter. Il est à noter que d'après les responsables de l'entité les prévisions de dépenses retracées dans le budget primitif reflètent les besoins de ressources qu'ils estiment nécessaires pour pouvoir réaliser la mission de service public.



En effet, le SAMVA essaie de programmer des dépenses qui lui permettent de collecter les OM des 273 bacs actuellement opérationnels.

Il est également constaté que les ROM, même additionnées avec les subventions de l'Etat, ne permettent pas de couvrir les prévisions des dépenses que le SAMVA estime nécessaires pour pouvoir collecter les ordures ménagères de la ville d'Antananarivo.

En outre, il est observé que les montants des ROM collectées chaque année présentent une certaine fluctuation. Ce qui suppose que le recouvrement de ces ROM n'est pas uniforme. S'agissant des subventions, leur montant a connu un accroissement annuel assez important de 2014 à 2018.

En 2018, les subventions reçues par l'entité s'élèvent à 7 881 910 000 Ariary tandis que les ROM transférées s'élèvent à 4 453 233 790 Ariary, soit un total de 12 335 143 790 Ariary. Ce qui reste insuffisant car pour 14 milliards d'ariary de prévisions de dépenses relatives à la collecte des ordures ménagères, le SAMVA ne dispose que de 12 milliards d'Ariary de ressources effectivement mobilisables. Il en résulte un gap d'environ 2 milliards d'Ariary qu'il faudrait financer.

En effet, cette insuffisance des ressources est due au dysfonctionnement dans le mécanisme de recouvrement des ROM ainsi qu'à l'opacité des informations y afférentes émanant de la CUA, d'une part, et au faible montant des subventions reçues, d'autre part : ROM dont le recouvrement n'est pas intégral, subvention d'exploitation dont le montant est faible et la non application du texte relatif à la subvention d'équilibre.

Pour pallier cette insuffisance de ressources, l'établissement n'a cessé de recourir à des dettes fournisseurs qui ont atteint 4,25 milliards d'Ariary en 2018. D'après la situation des arriérés de l'établissement, les dépenses relatives à la location de camions occupent une grande place. Ainsi, à partir du moment où les arriérés des fournisseurs s'accumulent, les prestataires retirent leurs camions.

Pour ce faire, les conséquences sont dommageables pour la population étant donné que le défaut d'enlèvement des ordures ménagères entraîne inévitablement la propagation des maladies transmissibles.

Ainsi, pour la satisfaction de l'intérêt général et pour la préservation de la salubrité publique, la Cour recommande aux :

-Gouvernement de doter le SAMVA en camions neufs et en matériels de collecte d'ordures, et de veiller à la mise en application effective de la synergie entre CUA-Ministère de l'Aménagement du territoire-Région Analamanga en ce qui concerne la subvention d'équilibre prévue par les textes en vigueur ;

-ministères de tutelle technique et financière de revoir le montant des subventions à allouer au SAMVA pour une meilleure couverture des charges.



CHAPITRE III. AUDIT DE LA CAISSE D'EPARGNE DE MADAGASCAR

En 2017, conformément à son Programme de Travail Annuel, la Cour des Comptes a procédé au contrôle de la Caisse d'Epargne de Madagascar (CEM)³⁸. Le choix de ce contrôle a été dicté par le fait que 100% du capital social de la société est détenu par l'Etat, que la société fait partie des entreprises publiques qui continuent encore de fonctionner malgré les difficultés, et que lesdites difficultés commencent à se faire ressentir face notamment à l'évolution économique et technologique actuelle.

En effet, la prolifération des banques, des sociétés de micro finance et des opérateurs mobiles n'a pas manqué de spolier la clientèle de la société, si bien qu'aujourd'hui, elle n'est plus autant connue de son public cible comme auparavant, composé de la population à bas et moyens revenus, et ses produits arrivent mal à attirer la population à hauts revenus. Elle se trouve ainsi contrainte d'évoluer dans une logique de sérieuse compétitivité.

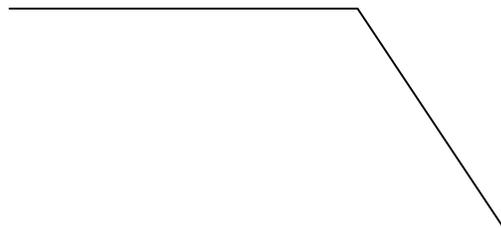
La société d'Etat détenant un capital social de 5 460 000 000 Ariary, enregistrant près de 7 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2015³⁹ avec près de 1.182.817 comptes en 2017 et un patrimoine immobilier conséquent, constitue l'une des plus importantes institutions financières de Madagascar. Ainsi, l'Etat trouve son intérêt à un meilleur fonctionnement de celle-ci.

3.1. PRESENTATION DE LA CEM SA

La CEM est le plus ancien établissement financier qui pratique le volet épargne orienté vers toutes les couches sociales. Elle a été créée en 1918 et est devenue Caisse d'Epargne de Madagascar depuis 1985. Sa forme juridique a été modifiée en société anonyme en 2002 et le dernier statut en vigueur de la CEM SA date du 25 novembre 2014.

3.1.1. Historique et principales évolutions institutionnelles

Le tableau ci-après récapitule l'historique de la société depuis sa création jusqu'à l'adoption de son nouveau statut en 2014.



³⁸ Rapport n°06/19-ADM/ROD du 08 octobre 2019

³⁹ Doing Business in Madagascar 2017

Tableau n° 12 : Historique de la Caisse d'Épargne de Madagascar

Dates	Points de repère
1918	Année de création de la Caisse Nationale de l'Épargne
06 Mars 1985	Adoption de sa nouvelle dénomination : « Caisse d'Épargne de Madagascar », avec un statut d'Etablissement Public à caractères Industriel et Commercial (EPIC).
Septembre 1993	Coopération technique avec l'USAID dans le cadre du projet Financial Market Development (FMD), qui était un projet pour le développement du marché financier à Madagascar.
18 Septembre 1995	La loi n°95-019 du 25 juillet 1995 portant transformation de la CEM SA en Société Anonyme a été instituée
1996	La CEM SA est devenue membre de l'«Institut Mondial de la Caisse d'Épargne » (IMCE)
20 Novembre 1997	Signature de l'accord de représentation avec Western Union
1997	Accès aux placements de Bon de Trésor par Adjudication (BTA)
02 Août 1998	La CEM SA a commencé à représenter Western Union
14 Juin 2001	Abrogation de la loi n°95-019 et promulgation de la loi n°2001-001 portant mise en place de la Société Anonyme Caisse d'Épargne SA
01 Juillet 2001	La Poste a cessé de représenter commercialement la CEM SA
03 Décembre 2002	Le Décret d'application n°2002-1553 de la loi n°2001-001 du 14 juin 2001 était sorti.
05 Septembre 2003	Nomination d'un nouveau Directeur Général et validation du Conseil d'Administration (CA)
Février 2004	Un nouvel organigramme a été mis en place
Mai 2006	Toutes les procédures de transformation en Société Anonyme sont entamées
Juillet 2006	La CEM SA devient une agence d'exécution dans le cadre du projet Finance du programme Millenium Challenge Account.
Novembre 2006	Signature de l'accord de coopération de la CEM SA avec la Fondation Allemande de Caisses d'épargne pour la Coopération Internationale
2009	Acquisition du progiciel bancaire intégré Capital Global Banking (CGB)
2010	Début des préparatifs en vue du changement de la CEM SA en banque territoriale et dépôt de la demande d'agrément auprès de la CSBF. Sans suite.
2011	Lancement effectif du progiciel bancaire CGB et poursuite de la préparation des moyens (humains, organisationnels, etc.)
2012	Prolongation de l'accord de coopération avec la Fondation Allemande des Caisses d'Épargne pour la Coopération Internationale. Finalisation des préparatifs en vue de la mutation institutionnelle
2014	Adoption des statuts actuels de la CEM SA

Source : CEM SA

3.1.2. Textes législatifs et règlementaires relatifs à l'entité

Outre les textes relatifs aux sociétés commerciales, la CEM SA est également soumise aux dispositions législatives et règlementaires afférentes aux établissements de crédit et celles applicables aux sociétés commerciales à participation publique.

Sur le plan comptable, la société doit, en outre, appliquer un plan comptable particulier : le Plan Comptable des Etablissements de Crédit ou PCEC.

Ainsi, les principaux textes encadrant les activités de la CEM SA peuvent être résumés par le tableau qui suit :

Tableau n° 13 : Principaux textes législatifs et réglementaires applicables à la CEM SA

PORTEE	DOMAINE	TEXTES
GENERALE	Activités d'établissement de crédits	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n°2016-004 du 29 juin 2016 portant statut de la Banque Centrale de Madagascar - Loi n°2005-016 du 27 juillet 2005 relative à l'activité et au contrôle des institutions de microfinance - Loi n°95-030 du 22 février 1996 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit
	Sociétés commerciales	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n°2003-036 du 30 janvier 2004 sur les sociétés commerciales - Décret n°2004-453 du 6 avril 2004 fixant les conditions d'application de la loi n° 2003-036 du 30 janvier 2004 sur les sociétés commerciales
	Sociétés d'Etat	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n°2014-014 du 04 septembre 2014 relative aux sociétés commerciales à participation publique - Décret n°2015-849 du 25 mai 2015 portant organisation de la tutelle et de la représentation de l'Etat dans les organes d'administration et de gestion des sociétés à participation de l'Etat
	Comptabilité	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Comptable des Etablissements de crédits (PCEC) approuvé par Arrêté n°20469/2004 du 27 octobre 2004
PROPRES A LA CEM SA	Textes de création	<ul style="list-style-type: none"> - Décret n°85-061 du 06 mars 1985 portant organisation de la CEM SA - Loi n°95-019 du 25 juillet 1995 portant statut de la Société Anonyme CEM SA - Loi n°2001-001 relative à l'abrogation de la loi n° 95-019 du 25 juillet 1995 portant statut de la Société Anonyme CEM SA - Statut de la CEM SA en date du 25 novembre 2014.

Source : CEM SA

Suite à l'adoption de la loi n°2001-001 du 14 juin 2001 relative à l'abrogation de la loi n° 95-019 du 25 juillet 1995 portant statut de la Société Anonyme Caisse d'Epargne de Madagascar, de nouveaux statuts ont été adoptés par la CEM SA. En effet, la loi n°2001-001 précitée autorise, en son article 2, « (...) la création d'une Société Anonyme dont le nombre d'actionnaire sera, à titre temporaire, inférieur à sept. » Ledit article dispose également que « l'Etat y sera majoritaire » et que l'activité initiale de ladite Société Anonyme « sera celle de la Caisse d'Epargne de Madagascar ».

3.1.3. Missions et mandat

Selon l'article 3 de ses statuts, la société remplit des missions d'intérêt général, social et public. Elle assure un rôle prépondérant dans le développement économique et social de Madagascar, notamment à travers ses activités de collecte de l'épargne et par la mise à disposition du public d'une large gamme de services financiers.

Dans cette perspective, ses missions consistent à :

-collecter tous types d'épargne et promouvoir l'éducation à l'épargne ;

- mettre à la disposition de la clientèle une gamme étendue de services financiers ;
- faire fructifier les fonds collectés ;
- participer, en plaçant les fonds collectés, à divers projets d'infrastructures visant au développement économique et social ;
- participer aux marchés d'obligations émises par l'Etat ou par des entreprises privées qui bénéficient de l'autorisation de la Banque Centrale ;
- participer dans le capital d'autres sociétés et/ou d'autres institutions financières.

3.1.4. Structure organisationnelle

L'entreprise publique est d'une taille relativement importante employant 437 personnes au 31 décembre 2016. Ce personnel se répartit entre le siège d'Antananarivo, 23 agences opérationnelles CEM SA-Western Union et 6 agences dédiées au service Western Union.

3.1.5. Les principaux produits

Comme mentionné supra, la CEM SA a pour activité principale, entre autres, de collecter l'épargne du public. A sa création, les clients ciblés par la société sont principalement les malagasy à bas et moyens revenus. Cette mission la distingue des banques dont certaines visent la partie de la population disposant de hauts revenus, ou tout au moins celle aux revenus moyens. Par ailleurs, les clients visés se rapprochent de ceux des Institutions de Microfinance ou IMFs lesquelles sont destinées à offrir « *à titre habituel des services financiers de proximité à des personnes physiques ou morales n'ayant généralement pas accès au système bancaire traditionnel* » conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi n°2005-016 du 27 juillet 2005 relative à l'activité et au contrôle des institutions de microfinance.

Mais au fil des années, l'entreprise a créé de nouveaux produits et de ce fait, actuellement les produits d'épargne proposés peuvent être regroupés en trois catégories : le Compte Livret Epargne (CLE), le Compte Spécial Epargne (CSE) et le Compte Spécial Retraite (CSR).

Tableau n° 14 : Les produits actuels de la CEM SA

PRODUITS	Particuliers salariés, Profession libérale	Particuliers classés par âge	Particuliers « <i>haut de gamme</i> »	Entrepreneurs individuels	Clientèle grand public
Livret d'épargne Segmenté (CLE)		X			X
Compte Spécial Epargne (Dépôt à terme)	X		X	X	
Compte Spécial Retraite CSRE / CSRP	X			X	X

Source : CEM SA

3.1.6. Les principaux revenus et ressources

Les ressources de la société proviennent essentiellement des dépôts collectés auprès de ses clients. En effet, les fonds collectés sont placés par la société afin de générer des revenus (intérêts des placements). Au niveau du compte de résultat, lesdits revenus sont comptabilisés dans la rubrique « revenus nets d'intérêts ».

D'autres fonds sont, par ailleurs, issus des transferts effectués à partir de l'étranger à destination de Madagascar par le biais des services Western Union offerts par la société. En effet, lesdites opérations produisent, d'une part, des intérêts et des commissions, et d'autre part, des revenus sur les opérations en monnaies étrangères.

3.1.7. La relation avec la puissance publique

La société entretient des relations très étroites avec l'Etat puisque ce dernier est son unique actionnaire. De plus, elle participe de manière importante au financement de l'Etat à travers les dépôts à la Caisse de dépôt et de consignation (CDC) et les placements en BTA/BTF.

La société finance également l'économie en général à travers les placements auprès des banques.

Des risques peuvent survenir quant à la relation particulière entre l'entreprise et l'Etat. En effet, les placements effectués par la société auprès de l'Etat pourraient s'avérer inefficaces voire moins rentables que d'autres.

3.2. GESTION COMMERCIALE

Malgré l'importance de son chiffre d'affaires et de sa clientèle, les résultats de l'entreprise affichent une tendance à la baisse entre 2009 et 2016 comme le montre le tableau qui suit :

Tableau n° 15 : Résultats nets de la CEM SA de 2009 à 2016

ANNEE	RESULTATS NETS	EVOLUTION	
	(en millions d'Ariary)	(en %)	
2009	639,34	-	-
2010	1 317,45	678,11	106,07
2011	2 006,82	689,37	52,33
2012	2 149,11	142,30	7,09
2013	291,22	(1 857,89)	(86,45)
2014	1 644,84	1 353,62	464,80
2015	1 296,55	(348,29)	(21,17)
2016	2 566,94	1 270,39	297,98
Pente de la droite de régression :			303,48
Tendance des résultats nets 2009 - 2016 :			Baisse (<0)

Sources : CEM SA, Etats financiers 2010 - 2016

En effet, la société a enregistré en 2016 des pertes importantes d'un montant d'Ar 2,57 milliards et cette situation s'est de plus en plus détériorée en 2017 avec une perte d'un montant de 4,45 milliards⁴⁰ Ariary.

Ainsi, au vu des documents transmis à la Cour, et eu égard aux différents entretiens avec les responsables de la société, les constatations ci-après ont été observées en matière commerciale.

3.2.1. Absence de mécanisme permanent de collecte périodique de l'évolution des caractéristiques du marché

Il a été constaté l'absence de mécanisme permanent de collecte périodique de l'évolution des caractéristiques du marché au sein de la société. La faiblesse, voire l'inexistence du budget alloué à l'étude de marché à l'exception des nouveaux projets, en est la cause.

A titre d'information, la dernière étude de marché effectuée par le service responsable date de 2007. Ladite étude était financée par le MCA ou Millenium Challenge Account. Par ailleurs, cette défaillance est également due à l'absence même de nouveaux produits proposés au public depuis de nombreuses années. Par conséquent, la société n'a pas de connaissance certaine des besoins de ses clients et cela rend difficile l'adaptation des offres de produits auxdits besoins.

De ce fait, la Cour recommande de :

- renforcer les mécanismes de veille visant à mieux appréhender les caractéristiques et les évolutions du marché ;*
- s'appuyer sur les données ouvertes mises à disposition gratuitement par différents organismes notamment les données de la Banque Mondiale (Global Findex Database), les données de l'INSTAT ;*
- allouer une partie du budget à une étude de marché et aux collectes des besoins de la clientèle.*

En outre, en matière de suivi du marché, la CEM SA effectue un suivi régulier de l'évolution de sa part de marché basée sur la comparaison de ses en-cours d'épargne et celle de ses concurrents (Banques, IMFs) et un suivi de la structure des offres de ses concurrents. Pour ce faire, elle se base sur des recherches documentaires et des recherches sur internet.

3.2.2. Non compétitivité des produits de la CEM SA en termes de taux

La répartition des dépôts collectés suivant les principaux produits de la société est récapitulée dans le tableau ci-après :

⁴⁰ Chiffres-clés sur la CEM SA (2014-2017)

Tableau n° 16 : Evolution des dépôts rattachés aux différents produits

(en milliards d'Ariary)

Produits	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Structure des dépôts 2016
Compte Spécial Epargne (CSE) ou DAT	35,17	38,17	41,78	55,74	31,70	23,03	27,88	8,59%
Compte Livret Epargne (CLE)	159,96	182,78	201,10	218,51	234,87	258,71	289,55	89,2%
Compte Spécial Retraite (CSR)	2,65	3,14	3,72	4,27	4,78	5,46	6,24	1,9%
TOTAL	197,97	224,30	246,60	278,53	271,34	287,20	323,67	99,69%

Sources : CEM SA, Etats financiers 2010 - 2016

Les produits présentés sur le marché sont non compétitifs en termes de taux. Le CLE ou Compte Livret Epargne qui constitue la plupart des dépôts de l'entreprise offre un taux de moins de 3% l'an, ce qui est faible par rapport aux offres des banques qui arrivent à proposer des taux allant de 3,50% jusqu'à 7,5% l'an, et des institutions des microfinances dont certaines peuvent aller jusqu'à 8% l'an. Il en est de même pour le CSE ou Compte Spécial Epargne.

Les causes sont notamment l'indexation des produits aux taux du BTA qui ont beaucoup diminué ces dernières années, la faiblesse du niveau de rendement d'exploitation des produits due à la gratuité de leur gestion (pas de frais de tenue de compte), la politique commerciale agressive des concurrents.

Cette situation a pour effets une démotivation des clients déjà existants, une perte des clients existants et potentiels, une diminution de la part de marché en termes d'encours d'épargne. Néanmoins, une bonne pratique a été relevée consistant en la mise en place d'un système de bonus pour motiver les clients existants et dont l'impact positif a été ressenti en termes de résultat. En outre, la modification du CSR en une assurance retraite est envisagée mais sous condition de l'obtention de l'agrément (cf. tableau n°1 Historique de la Caisse d'Epargne SA).

Ainsi, la Cour recommande d'évaluer l'intérêt économique des différents produits et de prendre des mesures nécessaires afin d'obtenir l'agrément dans les meilleurs délais.

3.2.3. Concentration des dépôts sur un seul produit

Les produits proposés par la société sont très limités du fait qu'elle n'a pas encore eu les moyens d'apporter des innovations sur le marché à l'instar des banques. Les dépôts sont concentrés à 89% sur un seul produit, le Compte Livret Epargne ou CLE comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n° 17 : Evolution des dépôts des CLE, CSE et CSR

PRODUITS	NOMBRE DE COMPTES (unités)				DEPOTS (en milliards Ariary)				DEPOTS MOYENS (en Ariary par compte)			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
CLE	1 115 661	1 135 367	1 155 794	1 177 346	235	259	290	315	211 104	228 534	251 282	267 942
CSE	282	329	442	490	31	23	27	29	109 929 078	68 389 058	61 719 457	60 061 224
CSR	4 003	4 100	4 522	4 981	5	5	6	7	1 199 101	1 331 707	1 375 498	1 419 394
TOTAL	1 119 946	1 139 796	1 160 758	1 182 817	271	287	323	351	242 262	252 177	279 068	297 561

Sources : CEM SA, Tableau des chiffres clés CEM SA 2014–2017

Ainsi, la performance de la société dépend beaucoup d'un seul produit qui est le CLE et malgré l'existence des hausses constatées au niveau des autres produits comme le CSR, le résultat n'est pas assez conséquent pour impacter sur la situation de l'entreprise. Cette situation est due notamment à un faible potentiel du segment ciblé par la société, à un manque de vulgarisation des produits CSE et CSR et au faible taux proposé par la société.

De ce fait, la Cour recommande d'envisager au besoin différentes mesures correctrices comme la dynamisation des produits ayant un certain potentiel, le lancement de nouveaux produits.

3.2.4. Concentration des dépôts collectés seulement en quelques Agences

Les dépôts collectés sont concentrés en quelques agences seulement : près de la moitié des dépôts sont collectés dans la Région Analamanga (49,2%) ; 11 agences en tout sur les 23 existantes collectent près de 90% des dépôts comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n° 18 : Performance des agences en matière de collecte de dépôts

(En millions d'Ariary)

AGENCE	CSE	CLE	CSR	TOTAL	Structure (%)	Cumul (%)
TSARALALANA (001)	14 285,83	91 569,43	895,12	106 750,37	32,98	32,98
ANDRAVOAHANGY (048)	636,82	26 852,90	130,48	27 620,19	8,53	41,52
ANTSAKAVIRO (049)	1 358,63	19 103,16	4 029,58	24 491,37	7,57	49,08
TAMATAVE (003)	1 770,78	18 993,85	77,96	20 842,59	6,44	55,52
TAMATAVE (086)	762,13	19 515,88	108,86	20 386,87	6,30	61,82
TULEAR (008)	2 392,23	16 214,84	142,00	18 749,07	5,79	67,61
FIANARANTSOA (002)	624,92	16 049,20	108,61	16 782,73	5,19	72,80
MAJUNGA (004)	769,92	15 168,87	76,14	16 014,94	4,95	77,75
ANTSIRABE (009)	117,12	13 546,05	40,10	13 703,26	4,23	81,98
DIEGO (006)	250,81	13 231,77	65,77	13 548,35	4,19	86,17
SAMBAVA (046)	2 592,33	10 404,84	101,13	13 098,30	4,05	90,21
AUTRES AGENCES	2 328,28	28 896,57	447,32	31 672,19	9,79	100,00
Total général	27 889,80	289 547,36	6 223,07	323 660,23	100,00	➤

Sources : CEM SA, Etats financiers 2016

L'Agence de Tsaralalàna concentre à elle seule près de 33% des dépôts placés à la CEM SA. De même, 88% des dépôts sont collectés auprès de seulement 7 Régions sur les 15 dans lesquelles est implantée la société.

Si l'on se base sur des critères tels que la taille de la population, le pourcentage de la population pouvant réaliser une épargne ..., certaines agences placées dans des régions à fort potentiel comme celles de Moramanga, Ambatondrazaka, Ambalavao et Ambatolampy ne sont pas très performantes.

Constat est fait que la société est présente dans certaines régions à faible potentiel comme les régions Anosy (Fort-Dauphin) et Bongolava (Tsiroanomandidy) alors qu'elle est absente dans certaines régions à fort potentiel telles que la région Sofia (Antsohihy).

3.2.5. Croissance moins importante des dépôts de la CEM SA par rapport à ceux des autres acteurs du secteur

Les dépôts collectés par la société croissent de manière moins importante que ceux des autres acteurs du secteur. Mais par rapport à ceux des IMFs, ils sont autrement plus importants soit 1,2 à 2,4 fois comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 19 : Evolution des dépôts CEM SA, BANQUES ET IMFs

(en milliards d'Ariary)

Entités	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ENCOURS DES DEPOTS (en milliards d'Ariary)							
CEM SA	198,0	224,3	278,6	283,6	272,1	288,0	324,7
Banques et Ets Financiers			4 500,9	4 440,7	4 860,0	5 497,3	6 460,3
IMFs	82,6	116,7	147,6	187,9	220,0		
EVOLUTION (en milliards d'Ariary)							
CEM SA		26,3	54,3	5,1	-11,5	15,9	36,6
Banques et Ets Financiers				-60,2	419,3	637,3	963,0
IMFs		34,1	30,9	40,3	32,1		
EVOLUTION (en %)							
CEM SA		13,3	24,2	1,8	-4,1	5,9	12,7
Banques et Ets Financiers				-1,3	9,4	13,1	17,5
IMFs		41,3	26,5	27,3	17,1		
RAPPORT DEPOTS CEM SA/AUTRES ACTEURS (en unité)							
CEM SA/Banques et Ets Financiers			0,06	0,06	0,06	0,05	0,05
CEM SA/IMFs	2,40	1,92	1,89	1,51	1,24		

Sources : CEM SA, *Etats financiers 2011-2016*

BCM, *Évolution des principaux agrégats des banques et des établissements financiers 2012-2016*

BCM, *Etats financiers des institutions de microfinance 2010-2014*

En ce qui concerne le taux de croissance des dépôts de la CEM, il est moins important que celui des Banques et Etablissements Financiers, d'une part, et celui des IMFs, d'autre part. Cette situation s'explique, entre autres, par le fait que la politique de communication est peu développée et/ou non adaptée à la cible de la société, la clientèle de celle-ci étant constituée à 90% de petits épargnants, de plus, ses produits sont moins attractifs que ceux des concurrents et sont moins répandus (seulement 23 agences dans toute l'île). Tout cela engendre un impact négatif sur la rentabilité de l'entreprise ainsi qu'une perte des parts de marché.

3.2.6. Communication très limitée avec les clients

La communication entre la CEM et ses clients est très limitée. D'abord, la société, s'appuyant uniquement sur sa notoriété, ne dispose pas de structure spécialisée chargée de la communication, ni de politique de communication très développée, appropriée pour chaque segment de clientèle ciblé. La société privilégie de façon ponctuelle la publicité sur les lieux de vente (les agences) et les offres de bonus ou le sponsoring alors que ses concurrents disposent de différents supports tels que : les spots TV, radios, presses, panneaux publicitaires, réseaux sociaux, ... pour faire la promotion de leurs produits. Cette quasi inexistence de publicité est accentuée par l'absence de prospection de nouveaux clients ou de visites auprès des clients déjà existants.

L'origine de ces failles se trouve dans la faiblesse du budget alloué à la communication, la capacité très limitée d'accueil des agences qui ne leur permettrait plus d'accueillir de nouveaux clients, la tradition culturelle et les idées préconçues sur ce qu'est une entreprise publique. Cet état de choses aggrave les effets ci-haut cités tels que la méconnaissance des produits par les clients potentiels, une perte de terrain par rapport à certains concurrents et une perte de clients existants, ce qui se traduira par un impact négatif sur les ressources et la rentabilité de la société.

Toutefois, une extension sous une nouvelle forme est envisagée. Elle consiste à constituer un réseau de partenaires pour commercialiser le nouveau produit prévu de la société : carte prépayée Mitsimbina. Cependant, sa réalisation est toujours conditionnée par l'obtention de l'agrément.

Par ailleurs, il est tout de même remarqué que sur le plan interne, des objectifs globaux et particuliers sont définis par agence et assignés à des responsables et cela permet une animation efficace des forces de vente et autorise un suivi de leur performance.

De tout ce qui précède, il est recommandé à la CEM SA :

- d'améliorer sa politique de communication ;***
- d'effectuer un diagnostic de la politique de marketing***

3.3. GESTION DES PLACEMENTS ET DES REVENUS NETS DES OPERATIONS EN MONNAIES ETRANGERES

En ce qui concerne la gestion des placements et des revenus nets des opérations en monnaies étrangères, les constatations ci-après ont, entre autres, été relevées :

3.3.1. Faible diversification des sources de revenus

Le portefeuille de revenu de l'entreprise est faiblement diversifié.

Entre 2012 et 2016 les revenus nets d'intérêts et les revenus nets des opérations en monnaies étrangères représentent entre 82% et 94% des revenus de l'entreprise.

Outre les statuts de la société, d'importantes barrières comme l'obtention d'agrément, certaines formalités particulières comme l'ouverture du capital empêchent l'exercice d'autres activités rentables du secteur financier telles que l'octroi de crédits⁴¹.

Eu égard à la nature des sources desdits revenus, et compte tenu de leur importance respective, la société est exposée à deux types de risques particuliers, à savoir :

- un risque lié à la variation du taux d'intérêt (gestion des placements) ;
- un risque lié à la fluctuation des taux de change (gestion des revenus des opérations en monnaies étrangères).

En outre, comparativement aux autres acteurs du secteur financier malgache, le nombre et le potentiel des activités exploitées par la CEM SA impactent ses performances, et par voie de conséquence ses possibilités à financer l'économie et à rémunérer les déposants.

Dès lors, la Cour recommande une plus grande diversification des activités de la CEM SA en vue d'une meilleure répartition des risques.

Si la société obtenait l'agrément d'Institution de Microfinance (IMF) de niveau 3, de nouvelles activités devraient générer de nouveaux revenus.

3.3.2. La gestion des placements

- a. *Inexistence d'un cadre de gestion des risques liés aux taux des BTA et aux taux créditeurs des banques*

Les placements effectués par la CEM SA se répartissent :

- auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation du Trésor Public;

- en BTA et BTF ;

- en dépôts à terme (DAT) auprès des banques,

avec une forte prépondérance des placements en Caisse des Dépôts et de Consignation.

Au vu de ces activités, la société participe de manière importante au financement de l'Etat à travers ses placements dans les produits et offres au bénéfice du Trésor Public. Par le biais de

⁴¹Suivant les dispositions de l'article 5 de la loi n°95-030 du 22 février 1996 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, « Constitue une opération de crédit, pour l'application de la présente loi, tout acte par lequel une personne physique ou morale agissant à titre onéreux, met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement, ou une garantie. »

ses placements auprès des banques et IMFs, l'entité contribue également au financement de l'économie du pays.

Ainsi, les revenus d'intérêts de la société varient en fonction de l'évolution, au cours de l'année, des taux des DAT, c'est-à-dire des taux créditeurs des banques, et des taux des BTA. Ces constats confirment l'exposition de la société à un risque lié aux fluctuations des taux d'intérêts : la baisse des taux d'intérêts se traduit pour celle-ci par une diminution significative de ses revenus.

Dès lors, la Cour recommande d'analyser le cadre de la gestion du risque lié aux fluctuations des taux d'intérêts ainsi que celui de la gestion des placements effectués par l'entreprise.

- b. *Limitation du nombre de banques et d'établissements de crédits sollicités en matière de placements*

En ce qui concerne les placements à court terme, d'une durée inférieure ou égale à 1an, depuis 2013, l'entreprise effectue de manière systématique des opérations auprès de la BGFI, URCECAM, MICROCRED et SIPEM. La plupart des grandes banques et IMFs de Madagascar ne sont pas retenus par l'entreprise si l'on se réfère au classement qui suit :

Tableau n° 20 : Top classement des banques à Madagascar en 2015

RANG CA	NOM ENTREPRISE	CA (en euros)	RESULTAT (en euros)	TAUX DE RENTABILITE (*)
1	BFVSG	52 537 581	23 373 789	44%
2	BOA	44 700 000	16 000 000	36%
3	BNI	34 580 905	16 296 191	47%
4	BMOI	27 527 581	12 534 773	46%
5	MICROCRED	9 501 251	1 282 801	14%
6	ACCESS BANQUE	8 700 000	1 900 000	22%
7	MCB	7 192 131	2 670 447	37%
8	CEM SA	7 000 000	660 000	9%
9	STATE BANK	2 060 000	9 000	0%
10	BGFI	1 640 000	1 250 000	76%

Source: Doing business in : Madagascar un hub géostratégique, une opportunité pour le business, édition 2017, Economic Development Board of Madagascar (EDBM), p.43

(*) calcul des rapporteurs

Les consultations de banques et d'établissements de crédits en vue de placements sont limitées, les placements en BTA et BTF étant considérés par la société comme les plus sûrs. Or, cette limitation diminue les opportunités pour la société d'avoir accès à des placements peu risqués, eu égard à la taille de l'entreprise bénéficiaire, et des facteurs tels que le chiffre d'affaires, le bénéfice, le taux de recouvrement, etc. ; ainsi que d'obtenir des taux plus compétitifs.

c. Existence de placements peu judicieux

En 2014, les placements à court terme de l'entreprise sont en baisse d'Ar 18,5 milliards. Cette baisse porte surtout sur les BTA/BTF et les DAT. Les montants placés en Caisse des Dépôts et de Consignation (CdC) sont, au contraire en hausse d'Ar 6,98 milliards.

Or, d'une part le taux de CdC obtenu par la société est en baisse contre une hausse des taux BTA et DAT. D'autre part, ce taux, de 6,41%, est largement inférieur au taux de rendement moyen des placements en BTA de 8,21% et en dépôt à terme de 8,99% . Des cas identiques se sont produits en 2015.

De même, en 2012, des sommes importantes ont été mises en BTA alors que son rendement est inférieur à celui des banques et IMFs. Le cas inverse s'est produit en 2015.

Les placements ne suivent donc pas la logique du rendement.

Ces observations semblent mettre en évidence l'existence de défaillances dans le système de gestion des placements.

Dès lors, la Cour recommande le renforcement du système de mise en concurrence dans ses opérations de placements, notamment :

- *par l'élargissement du nombre de banques et IMFs sollicitées en vue des placements ;*
- *par la collecte systématique et périodique des taux de placement des dépôts à terme auprès des différents acteurs du secteur.*

3.3.3. La gestion des revenus des opérations en monnaies étrangères

Outre les revenus dus aux intérêts, les opérations en monnaies étrangères constituent l'une des principales sources de revenus de la CEM SA.

Entre 2012 et 2015, les revenus nets des opérations en monnaies étrangères connaissent une croissance régulière pour représenter en 2015 près d'Ar.13,3 milliards, soit presque autant que les revenus nets d'intérêt d'Ar. 15,9 milliards.

La baisse brutale en 2016 des revenus des opérations en monnaies étrangères a eu un impact important sur la situation financière de l'entreprise et explique en partie les pertes d'Ar. 2,6 milliards enregistrées au titre de cet exercice, soit une baisse de près d'Ar. 3,9 milliards de ses résultats par rapport à 2015.

Compte tenu de son potentiel et de ses impacts sur la performance de l'entreprise, la gestion des revenus des opérations en monnaies étrangères présente un intérêt particulier.

a. *Forte dépendance des revenus nets des opérations en monnaies étrangères par rapport aux cours de change*

En 2016, les revenus nets des opérations en monnaies étrangères de la société affichent une baisse de près d'Ar. 10,71 milliards par rapport à 2015. Ce qui a entraîné un recul d'Ar. 7 milliards par rapport à la même période sur le résultat opérationnel de l'entreprise. La baisse des revenus nets des opérations en monnaies étrangères continue en 2017, passant d'Ar. 2,62 milliards en 2016 à Ar. 2,51 milliards en 2017.

Selon la société, cette baisse est liée à celle relative aux cours du dollar par rapport à la monnaie locale, ce qui explique la régression de 80% des recettes nettes⁴².

Or, une étude effectuée par l'entreprise montre que le taux de change relatif au dollar américain (USD) est extrêmement fluctuant.

Quand les cours au niveau du Marché Interbancaire de Devises (MID) baissent, les cours accordés à la société par les banques ont aussi une très forte probabilité de baisser.

De tout ce qui précède, il y a lieu de considérer que la fluctuation des cours des changes a un impact important sur les revenus de la CEM SA.

La Cour recommande à la société de développer un cadre solide lui permettant de traiter le risque lié à la fluctuation des cours des devises ainsi que de la probabilité de son occurrence.

b. *Absence de prise en compte du « moment le plus opportun » pour la cession des devises*

Pour maximiser ses gains ou minimiser ses pertes, l'entreprise doit prendre en compte différents facteurs avant de procéder à la cession des devises qu'elle détient tels que ses besoins en trésorerie, l'évolution des cours de change ou le montant de devises à sa disposition, ...

La mise en place de stratégies afin de permettre à l'entreprise de faire face au mieux aux aléas du marché des devises et profiter des opportunités qui s'offrent à elle est importante.

Il apparaît difficile de prévoir et d'anticiper l'évolution des cours de change compte tenu de leur forte volatilité.

L'étude a montré que la CEM SA ne dispose pas d'outils suffisants lui permettant de choisir de garder les devises pendant les périodes de baisse des cours et de les revendre au moment des hausses : les gains de change ne sont pas optimisés en tenant compte des conditions du marché et des possibilités de l'entreprise.

La Cour recommande l'application du « Manuel des procédures de gestion administrative, financière et comptable de la Caisse d'Epargne de Madagascar SA » en juillet 2018, la procédure de cession de devises doit désormais obéir à certains principes, tels que le suivi quotidien des cours de change en USD par le Service Trésorerie.

⁴²CEM SA, *Rapport d'activité 2016*, p.7

3.4. GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

Se référant aux smart plans de la société, l'un des objectifs de la CEM SA est de promouvoir une meilleure couverture du territoire et d'améliorer la visibilité des agences existantes pour plus d'attractivité. La société possède à son actif plusieurs bâtiments et terrains répartis dans tout Madagascar et acquis :

- à partir de ses fonds propres ;
- par acte d'attribution définitive fait par l'Etat à son profit pour régulariser les dettes de l'Etat à la société en 2004 ;
- sur financement du programme Millenium Challenge Account (MCA) ;
- exceptionnellement, sur décision judiciaire.

Le tableau ci-après présente le patrimoine immobilier de la société :

Tableau n° 21 : Liste des bâtiments de la CEM SA

Bâtiments de la CEM SA	Mode d'acquisition
CEM SA Antsirabe	Terrains acquis et bâtiments construits sur financement des fonds propres de la société.
CEM SA Toamasina	
CEM SA Manakara	
CEM SA Toliara	
CEM SA Fort-Dauphin	
CEM SA Mahajanga	
CEM SA Ambalavao	
CEM SA Morondava	
CEM SA Ambanja	Terrains acquis sur fonds propres ou par acte d'attribution définitive. Toutefois, la construction des dites agences CEM SA a été financée par les subventions du programme Millenium Challenge Account (MCA) à partir de 2008.
CEM SA Toamasina	
CEM SA Ambatolampy	
CEM SA Fandriana	
Bâtiment à Antsiranana	Terrains et bâtiments acquis en remboursement des dettes de l'Etat Malagasy d'un montant de 4 Milliards d'Ar en 2004 suivant des décisions d'attribution de propriété
Bâtiment à Ambatondrazaka	
Bâtiment à Analakely	
Direction Générale à Ivandry	
Agence CEM SA Antsakaviro	
Magasin de stockage à Ambatobe	
CEM SA Fianarantsoa	Sur ordonnance du tribunal, la société a acquis la propriété d'un débiteur insolvable ayant mis sa propriété en hypothèque (en 2018).

Source : CEM SA, Direction du Patrimoine et de la Logistique.

La plupart des terrains et bâtiments de la société a été exploitée dans la construction des agences CEM SA un peu partout dans le pays, faisant office de magasin de stockage ou de local pour bureau ou agence. Ceci représente une bonne pratique dans l'exploitation de son patrimoine immobilier et favorise la politique de proximité de la société de par sa vocation sociale et communautaire.

Cependant, l'exploitation des documents, des titres fonciers et des informations recueillies relatifs à l'exploitation immobilière de la société, a permis de relever deux principales observations portant sur :

- la situation incertaine de quelques terrains ;
- l'absence de valorisation de certains biens immobiliers.

3.4.1 Situation incertaine de certains terrains

Par décisions n°954/06/MEFB/STP/PDSPII/SR du 10 octobre 2006 émanant du Ministère de l'Economie, des finances et du budget et n°088/06/MAEP/Mi du 03 octobre 2006 émanant du

Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, l'Etat Malagasy a octroyé à la CEM SA des propriétés immobilières et terrains en remboursement d'une dette de 4 milliards d'Ariary contractée en 2004.

Au vu des documents fonciers détenus par la société, la Cour a relevé d'une part, que certains terrains, objet des décisions sus mentionnées ne sont pas encore inscrits au nom de la société et que d'autre part, cette dernière possède des terrains en situation de litige.

Tableau n° 22 : Terrains en situation incertaine

PROPRIETES	OBSERVATIONS
CEM SA Sainte Marie	Propriété CEM SA Sainte Marie appartient à l'Etat Malagasy.
DEUX SŒURS	Selon le titre de propriété produit, la propriété DEUX SŒURS appartient à l'Etat Français
Terrain sis à Nosy Be	Situation de litige
Terrain sis à Mananjary	Situation de litige

Source : CEM SA, Direction du Patrimoine et de la Logistique.

L'article 121 de l'ordonnance modifiée n°60-146 du 3 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation dispose que : « *Le titre foncier établi (...) est définitif et inattaquable; il constitue devant les juridictions malgaches le point de départ unique des droits réels et charges* ».

Or, en l'absence de mise à jour des titres de propriété au nom de la société, il s'avère que des terrains objet des décisions sus mentionnées restent encore dans le domaine de l'Etat et pourraient faire l'objet de demande d'acquisition par des tiers, source d'éventuel litige.

Ainsi la Cour recommande à la CEM SA de procéder à l'immatriculation desdits terrains en son nom en vue d'obtention des titres fonciers y afférents et de régler les litiges en cours sur ses terrains.

3.4.2 Absence de valorisation de certains biens immobiliers

Du fait de leur emplacement, situation ou dimension, des terrains et bâtiments appartenant à la société ne peuvent lui procurer aucun avantage économique et ne peuvent pas concourir à son fonctionnement. Au contraire, ils génèrent des dépenses supplémentaires de frais de réhabilitation ou de sécurisation (gardiennage, conflits et litiges éventuels contre ceux qui s'y implantent, ...).

Durant les exercices sous revue, la société n'a jamais procédé à des transactions immobilières (cession, location, vente, ...) sur lesdits biens immobiliers afin de les rentabiliser.

Toutefois, selon l'article 3 de son Statut en date du 25 novembre 2014, la société peut « (...) *Pour mener à bien ces missions, (...) faire des opérations financières, commerciales, mobilières, immobilières suivant l'orientation fixée et la décision prise par son Conseil d'Administration (...)* ».

Les responsables de la société ont affirmé que cette dernière étudie les meilleures transactions immobilières à appliquer, c'est-à-dire procéder à une vente, une location gérance, ou un

échange selon les cas et dans le cadre d'un business plan. Ainsi, par exemple, un de leur terrain sis à Nosy Be, étant inexploitable, a été échangé contre un autre appartenant à la société STAR à Fianarantsoa.

La Cour ne peut qu'encourager la société à procéder à des transactions immobilières pour rentabiliser et valoriser son patrimoine immobilier non exploité et ce en vertu de l'article 3 de son statut.

3.5. GESTION FINANCIERE

En se référant aux états financiers, notamment les Bilans et Comptes de résultat des exercices sous revue (2010 à 2016), il a été observé les situations énumérées suivantes :

3.5.1 **Présentation des états financiers des exercices sous revue non identique**

Les présentations des états financiers pour les exercices sous revue ne sont pas les mêmes notamment en ce qui concerne les gestions 2010 à 2012 et celles de 2013 à 2016. La situation s'est expliquée par la différence des plans comptables utilisés entre ces deux périodes. En effet, jusqu'en 2011, la CEM SA a présenté ses états financiers conformément au Plan Comptable Général 2005 (PCG 2005) et à partir de l'exercice 2012, elle a basculé vers l'application du Plan Comptable des Etablissements de Crédit 2005 (PCEC 2005) en raison de la spécificité du secteur.

L'adoption de ce nouveau Plan Comptable est la conséquence de l'utilisation du nouveau progiciel Capital Global Banking (CGB) en remplacement du logiciel Sage 1000 ainsi qu'en prévision de la mutation de la société en établissement financier.

Cette situation a rendu difficile la comparabilité des informations de façon continue pour ces exercices, alors que la comparabilité est l'une des caractéristiques qualitatives prévues par le Plan comptable que l'entité devrait satisfaire. L'article 133-5 respectif du PCG 2005 et du PCEC la définit comme suit : « *Une information est comparable lorsqu'elle est établie et présentée dans le respect de la permanence des méthodes et permet à son utilisateur de faire des comparaisons significatives dans le temps au sein de l'entité et dans l'espace, au niveau national et international entre les entités* ».

En outre, cette règle a été réaffirmée par l'article 134-4 du PCEC sur le Principe de permanence des méthodes qui implique une permanence dans l'application des règles et procédures relatives à l'évaluation des éléments et à la présentation des informations.

Le changement des méthodes ne peut être justifié que par la recherche d'une meilleure information ou par un changement de la réglementation. Et conformément à l'article 221-6 dudit PCEC, « *les états financiers fournissent les informations permettant d'effectuer des comparaisons avec l'exercice précédent. Ainsi, pour toutes les informations chiffrées figurant sur les états financiers, l'indication du montant relatif au poste correspondant de l'exercice précédent doit être mentionné, des informations comparatives sous forme narrative et descriptive doivent figurer en annexe lorsque cela est nécessaire à la bonne compréhension des états financiers de l'exercice* ».

Bien que le changement de méthode ait été motivé et justifié par le passage du PCG 2005 au PCEC 2005, ce passage n'était pas clairement présenté à l'annexe des états financiers 2012, période à laquelle il s'opère.

Un tableau de correspondance des comptes et de présentation entre ces deux Plans comptables aurait dû y figurer pour une meilleure compréhension et pour permettre la continuité d'analyse.

3.5.2 Insuffisance sur le respect d'un principe comptable fondamental au niveau des comptes du bilan

Les immobilisations en cours n'apparaissent pas séparément dans les comptes du bilan, notamment ceux de l'actif, pour les exercices 2013 à 2016. Ces comptes ont été incorporés dans ceux des immobilisations corporelles alors que leur montant n'était pas minime. Cette situation porte atteinte au principe de l'importance relative (seuil de signification), un des huit principes comptables fondamentaux. En effet, par ce principe selon l'article 134-2 du PCEC : « *les états financiers doivent mettre en évidence toute information significative, c'est-à-dire toute information pouvant avoir une influence sur le jugement que les utilisateurs de l'information peuvent porter sur l'entité.* »

La Cour recommande à la CEM SA de respecter les principes comptables lors de la présentation des états financiers.

3.5.3 Insuffisance sur la note explicative des éléments des comptes de résultat

La Cour a observé une insuffisance sur la note explicative des éléments constituant les comptes de résultat. Il s'agit notamment du compte « Autres charges d'exploitation ». En effet, au titre de l'exercice 2012, par exemple, aucune information relative à la composante de ce compte n'a été trouvée sur la note explicative bien qu'une référence (note 16) ait été mentionnée dans le compte de résultat. Pourtant, celle-ci ne le concerne pas mais est relative au compte « Autres produits d'exploitation ». En outre, pour les exercices suivants, à partir de 2013, aucune information claire sur ce même compte n'a été repérée. La référence ainsi donnée, la note n°04, concerne les immobilisations et dotations aux amortissements correspondants.

L'indisponibilité des informations pourrait porter atteinte à la fiabilité des informations financières et à l'image fidèle de l'entité. En effet, en vertu de l'article 133-1 du PCEC : « *Pour les besoins de la prise de décision, les états financiers doivent garantir la transparence sur la réalité de l'entité en présentant une information complète et utile.* ». Ainsi, l'information financière devrait être intelligible, pertinente, fiable et comparable.

Une question se pose alors sur l'omission de diligence de la part des Commissaires aux Comptes lors de la certification de ces états financiers.

De ce fait, la Cour recommande à la CEM SA de veiller au respect des exigences requises sur la fiabilité, l'exhaustivité et la pertinence de l'information financière.

3.5.4 Situation dégradante des résultats

Une chute de 86% du résultat net de l'exercice de 2013 a été relevée par rapport à celui de l'exercice qui le précède. Cette situation est due notamment à la diminution des produits d'intérêts. Par contre, une hausse importante de résultat net à hauteur de 465% a été constatée en 2014 par rapport à celui de 2013. La situation s'est aggravée en 2016 du fait que le résultat est devenu négatif. Une perte à concurrence de 2,57 milliards d'Ariary a été ainsi constatée. Pour 2017, bien que les revenus nets d'intérêts aient connu une hausse de l'ordre de 19% par rapport à l'exercice précédent, une forte dépréciation a été observée au niveau des revenus nets des opérations en monnaies étrangères.

D'une manière générale, même si des améliorations des résultats ont été connues entre les exercices sous revue, ces résultats ont toujours été inférieurs à celui de l'exercice 2011, sauf en 2012. La situation financière de la CEM est ainsi très critique du fait des faiblesses évoquées précédemment.

Ainsi, la Cour recommande à la société et à son ministère de tutelle de prendre toutes les mesures nécessaires pour le rétablissement de l'équilibre afin de renforcer sa performance.

*

*

*



CHAPITRE IV. CONTROLE DE LA GESTION DU BUREAU INDEPENDANT ANTI-CORRUPTION

La Loi Organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant, en son article 280, dispose que « *La Cour des Comptes procède à l'examen de la gestion des ordonnateurs du budget de l'Etat [...] et à cet effet, elle apprécie la régularité de la gestion, le bon emploi des crédits et la performance des services publics* ». Par ailleurs, aux termes de l'article 21 de la loi n° 2004 – 030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption, la Cour des Comptes est chargée de réaliser un contrôle annuel des comptes du BIANCO.

C'est ainsi qu'elle a procédé au contrôle de la gestion de cet organisme pour sa gestion 2015⁴³. Lors de ce contrôle, elle a détecté des irrégularités flagrantes, entre autres, la violation du principe de la séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable.

4.1. VIOLATION DU PRINCIPE DE LA SEPARATION DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR ET DE COMPTABLE

Le comptable auprès du BIANCO a été nommé par arrêté n°8677/2014-MFB/SG/DGT/SAF du 18 février 2014. Avant d'être nommé audit poste, il avait déjà occupé le poste de Directeur Chargé des Affaires Administratives et Financières (DAF). Il est également l'ordonnateur secondaire du budget du BIANCO.

Par la suite, même s'il n'est plus l'ordonnateur secondaire du budget du Bureau après sa nomination au poste de comptable, il dirige toujours le Département Chargé des Affaires Administratives et Financières (DAF), qui est le centre d'ordonnancement du budget du BIANCO.

Or, d'après les dispositions de l'ordonnance modifiée n°62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics notamment en son article 3 « *Un comptable public, ou son conjoint, ne peut assumer les fonctions d'ordonnateur de l'Etat, ni l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public auprès duquel ledit comptable exerce ses fonctions.* » Par ailleurs, l'article 24 du décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics dispose que « *Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable sont incompatibles.* ».

En tout état de cause, l'agent concerné a enfreint à la règle de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable édictée par les dispositions législatives et réglementaires sus mentionnées en occupant en même temps les fonctions de DAF et de comptable du Bureau.

⁴³ Cf. Rapport définitif N° 12 /19 -ROD/ADM du 05 novembre 2019 sur le contrôle de la gestion du bureau indépendant anti-corruption (BIANCO), Gestion 2015

De tout ce qui précède, le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable n'étant pas respecté et que les obligations de contrôle des dépenses avant paiement par le comptable énoncées par les dispositions de l'article 13b du décret n° 2005-003 sus cité n'étant pas également respectées, la sécurité des deniers publics mis à la disposition du Bureau n'est plus, en conséquence, garantie.

Ainsi, la Cour des Comptes recommande au BIANCO de respecter le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

Elle réitère ses précédentes recommandations selon lesquelles le BIANCO devrait parachever son organisation en amendant son texte de création et en l'érigeant en Etablissement public auquel cas le comptable public actuel doit présenter son compte à la Cour.

*

*

*



CHAPITRE V. CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DU SAMIFIN

Le « *SAMPANDRAHARAHA MALAGASY IADIANA AMIN'NY FAMOTSIAMBOLA SY FAMATSIAM-BOLA NY FAMPIHOROHOROANA* » dénommé (SAMIFIN) est un service de renseignements financiers rattaché à la Présidence de la République. Son acte constitutif prévoit le contrôle a posteriori de la Cour des comptes⁴⁴. Le compte de l'exercice 2015 du SAMIFIN a fait l'objet des observations⁴⁵ de la Cour dont entre autres :

5.1. DEFAUT D'ENCHAINEMENT TEMPOREL DES PIECES JUSTIFICATIVES

Le SAMIFIN a procédé à l'émission du mandat n° MAN20501159760 du 22 novembre 2015 d'un montant de 6.952.320 Ariary ayant pour objet l'achat de consommables informatiques imputé au compte c/6113. L'instruction a révélé l'antériorité de la date d'émission du mandat de paiement (22 novembre 2015) par rapport à celle du procès-verbal de réception (23 novembre 2015).

Selon l'article 452 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics « [...] *L'ordonnateur secondaire transmet le dossier auprès du gestionnaire d'activités aux fins d'attestation du service fait au vu de la réception effectuée par le dépositaire comptable et en fait retour à l'ordonnateur pour la préparation du dossier de mandatement. Celui-ci aura à veiller au respect de la réglementation en vigueur, notamment au niveau des marchés publics pour lesquels la réglementation peut définir strictement les modalités de liquidation et de certification du service fait* ».

Les responsables du SAMIFIN, en réponse à la demande de renseignements, ont affirmé « *qu'une erreur s'est produite lors de l'élaboration du procès-verbal de réception. En effet, au lieu de mettre la date du 22 novembre 2015, c'est la date du 23 novembre qui est inscrite dans le procès-verbal* ».

Ainsi, la Cour des Comptes recommande au SAMIFIN d'observer plus de rigueur dans la confection des pièces justificatives à l'appui de ses opérations de dépenses

⁴⁴ Décret n°2015-1036 du 30 juin 2015

⁴⁵ Rapport d'observations définitives n°07/19-ROD/ADM du 09 octobre 2019 sur les comptes et la gestion du SAMIFIN au titre de l'exercice 2015

5.2. ERREUR D'IMPUTATION DE DEPENSES

Il a été constaté, lors de l'instruction des comptes du SAMIFIN, l'imputation de l'Impôt sur les revenus et assimilés (IRSA) au compte c/6031 « Indemnités et avantages liés à la fonction du Personnel Permanent ».

Selon l'article 13b du décret n°2005-003 du 4 janvier 2005 précité, « *l'imputation de la dépense au chapitre qu'elle concerne selon sa nature ou son objet* » fait partie des points à respecter en matière de dépense.

Aux termes de l'article 133 du même décret n° 2005-003, la comptabilité générale de l'Etat est tenue conformément aux dispositions du Plan Comptable des Opérations Publiques.

Par ailleurs, au regard des dispositions du décret n° 2005-210 du 26 avril 2005 portant approbation du Plan Comptable des Opérations Publiques 2006 (PCOP), le compte c/6411 est consacré à l'IRSA.

Ainsi, il est apparu que ces dépenses font l'objet d'erreur d'imputation.

Les responsables du SAMIFIN ont expliqué que « depuis sa création, le SAMIFIN a toujours imputé le paiement de l'IRSA de ses agents au compte «6031 : Indemnités et avantages liés à la fonction», sauf pour l'année 2010 pendant laquelle il avait dans son budget de fonctionnement le compte « 6411 : IRSA ». Cette situation vient du fait que lors de la remise de l'enveloppe budgétaire, le crédit alloué au compte 6031 a toujours présenté un excédent par rapport au montant total des indemnités attribuées aux agents. Par contre, les crédits alloués au budget de fonctionnement hors solde s'avèrent insuffisants à chaque exercice.

Ainsi, pour ne pas grever ce budget de fonctionnement hors solde qui est déjà insuffisant, le SAMIFIN a imputé le paiement des IRSA au compte 6031. Il importe de souligner que l'imputation du paiement des IRSA au compte 6031 a toujours obtenu le visa du Contrôle Financier ».

Les dispositions légales et réglementaires en matière d'exécution de dépenses publiques sont applicables à toutes les opérations notamment la bonne imputation de la dépense au compte qui lui est consacré.

De ce fait, la Cour estime qu'il conviendrait de respecter les dispositions légales en matière d'imputation des dépenses.

5.3. DEFAT DE QUALIFICATION JURIDIQUE DU FOURNISSEUR

Suivant OP n°S152/020 du 04 décembre 2015, le SAMIFIN a procédé au paiement de la facture n°33/2015 relative à la location d'un bus et d'un minibus lors de l'évaluation de l'Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group à Madagascar d'un montant de 4.200.000 Ariary. La dépense est imputée au compte 23174 « Transport et Mission ».

Au vu de la carte d'identification de l'établissement (carte INSTAT) et de sa carte fiscale, les activités de celui-ci sont « service traiteur, fournisseur de fournitures de bureau, marchandises générales, quincaillerie, pièces détachées, matériel de bureau et logement, réparation matériel informatique et technique, matériel sportif, garage, matériels et consommables informatiques ».

Il est, de ce fait, constaté que la location de bus et de minibus ne figure pas dans les documents attestant la capacité juridique du prestataire.

Or, selon les termes de l'article 8 de la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des marchés publics, « I. *Tout candidat à un marché public doit démontrer qu'il a la capacité juridique, technique et financière et l'expérience nécessaire pour exécuter les prestations, objet du marché* ».

Dans sa réponse en date du 07 novembre 2016 à la demande de renseignements⁴⁶, le SAMIFIN affirme que : « *Dans la carte d'identification du fournisseur (carte INSTAT) figure la fourniture des prestations telles que les « pièces détachées » et « garage ». Le SAMIFIN a pensé que ces types de prestations, qui concernent le secteur automobile, pourraient permettre au fournisseur de réaliser une prestation de location de bus et de minibus. Le SAMIFIN tiendra compte de l'observation de la Cour lors des exercices futurs.* ».

Cependant, la prestation réalisée relève plutôt du transport et non de la fourniture de pièces détachées ou garage.

La Cour recommande au SAMIFIN de s'assurer de la capacité juridique de ses prestataires conformément au Code des marchés publics.

*

*

*

⁴⁶ DR n° 16- CS/CC/CH3/SAMIFIN du 25 octobre 2016



CHAPITRE VI. EXAMEN DE LA GESTION DE LA COMMUNE RURALE DE BELALANDA

Suivant rapport d'observations définitives⁴⁷ le Tribunal Financier (TF) de Toliary a procédé à l'examen de la gestion de la Commune Rurale de Belalanda et ce conformément à l'article 115 de la loi n°2001-025 du 09 avril 2003 qui stipule que : « *le Tribunal financier procède au contrôle de l'exécution des budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées et à l'examen de leur gestion (...)* ».

Le contrôle effectué concerne les exercices 2016 à 2018. Les axes de contrôle ont porté sur la gestion du patrimoine, la gestion des recettes, la gestion budgétaire et comptable des financements externes des investissements ainsi que la gestion des ressources humaines. Les constats du Tribunal Financier de Toliary concernent principalement les points suivants :

6.1. SUR LA GESTION DE PATRIMOINE

6.1.1. Non-respect des procédures d'acquisition

Le manuel de procédures administratives à l'usage des Communes préconise que le Maire, en tant que chef de l'exécutif et ordonnateur de la Commune, est chargé de procéder à l'acquisition de patrimoine par le biais d'un marché public, d'un achat simple, ou de dons provenant des partenaires privés et publics.

Le contrôle a mis en exergue l'absence d'informations concernant le patrimoine acquis en dehors du projet PIC 2. En effet, seuls les biens acquis à titre de dons et legs octroyés par le projet PIC 2 sont retracés de manière transparente.

Dans ses réponses, la Commune a affirmé que : « *les sources de l'acquisition des patrimoines du cas du projet PIC sont très claires : moto, chaises, armoires et table de bureau* ». Aucun autre élément de réponses n'a été fourni sur les biens acquis en dehors dudit projet.

Le Tribunal a maintenu ses recommandations à l'endroit de la Commune sur le respect des procédures d'acquisition de patrimoine conformément aux principes régissant les marchés publics et aux règles énoncées dans le manuel de procédures administratives à l'usage des Communes.

6.1.2. Absence de commission de réception de patrimoine

Suivant manuel de procédures budgétaires des communes rurales de deuxième catégorie, la Commune doit disposer de trois différentes commissions à savoir la commission ordinaire de recette, la commission ordinaire de remise et la commission de condamnation. La commission ordinaire de recette composée conjointement du bureau exécutif et du conseil devrait assurer, vérifier et consigner dans un procès-verbal la réception des matériels.

⁴⁷ Rapport d'observations définitives n°01 /TF/TOL/CG/D/19 du 19 août 2019

Pourtant, il a été constaté que ces commissions ne sont pas constituées étant donné l'absence de décision portant nomination de leurs membres.

Le Tribunal recommande la prise d'un acte administratif portant création, organisation et fonctionnement des trois commissions, et en outre de consigner dans des procès-verbaux toutes les opérations de réception et d'inventaire des biens de la Commune.

6.2. SUR LA GESTION DES RECETTES

6.2.1. Failles sur la conservation des tickets de marchés

En se référant aux règles de bonne pratique en matière de comptabilité et tenue de livre, les livres comptables tenus physiquement doivent être cotés et paraphés. L'objectif est d'éviter des ajouts ou des arrachages des pages.

Les travaux de contrôle effectués au niveau du Trésorier communal ont permis de relever que le cahier d'entrée/sortie des tickets n'est ni coté ni paraphé.

De plus, aucune mesure relative à la conservation des souches de tickets en tant que pièces justificatives de versement n'a été prise. Ce qui entraîne des difficultés dans le suivi des recettes devant revenir à la Commune engendrant ainsi des risques de pertes.

Le Tribunal recommande à l'endroit du Trésorier communal de respecter son obligation de tenir un livre de suivi des tickets en bonne et due forme.

6.2.2. Violation du principe de séparation de fonctions d'ordonnateur et de comptable

Le décret n° 2015 – 959 du 16 Juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées dispose en son article 15 que le principe de la séparation des fonctions de l'ordonnateur et celles du comptable s'applique aux Collectivités territoriales décentralisées.

Il a été pourtant constaté que le premier adjoint au Maire s'immisce dans le processus de recouvrement des recettes perçues au moyen des tickets de marché. En effet, le régisseur verse journalièrement les recettes au niveau du premier adjoint qui les verse à son tour mensuellement au trésorier communal. Cette pratique étant adoptée au niveau de la Commune afin d'éviter un versement journalier au niveau du trésorier qui ne souhaite pas détenir des fonds importants dans sa caisse.

En effet, le premier adjoint au Maire est responsable de l'établissement des états de versements et des ordres de recettes de régularisation.

Or, le non-respect dudit principe de séparation des fonctions pourrait constituer un acte de gestion de fait de la part de ce dernier.

En tout état de cause, il revient au trésorier communal d'assurer la garde et la conservation des fonds et valeurs appartenant à la Commune.

Le Tribunal Financier recommande à la Commune de respecter les textes régissant la comptabilité publique notamment le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

6.2.3. Performance insuffisante en matière de recouvrement des recettes

Durant la gestion 2017, seul exercice ayant fait l'objet d'un compte administratif pour la période sous revue, l'analyse effectuée sur le recouvrement des recettes se présente comme suit :

Tableau n° 23 : Récapitulation des recettes de fonctionnement année 2017 de la Commune rurale de Belalanda

(En Ariary)

Chapitre	Section Fonctionnement	Prévisions	Pourcentage par rapport aux prévisions	Recouvrements effectués	Pourcentage de recouvrement	Pourcentage recettes par rapport aux recettes totales
I	Impôts indirects	9 180 000,00	12,99	2 640 000,00	28,76	8,31%
II	Impôts directs	16 141 349,00	22,84	5 343 364,00	33,10	16,82%
III	Revenus du domaine et des services	15 968 000,00	22,60	9 213 076,00	57,70	29,01%
IV	Produits divers et accidentels	2 120 000,00	3,00	-	-	-
V	Produits des ristournes, des prélèvements et contributions	1 260 000,00	1,78	1 260 000,00	100,00	3,97%
VI	Fonds de concours	26 000 000,00	36,79	13 306 178,00	51,18	41,89%
	Total	70 669 349,00		31 762 618,00	44,95	100

Source : Tribunal Financier de Toliary

Le pourcentage de recouvrement annuel des recettes ne représente que 44,95% des prévisions initiales. Ce taux de recouvrement est dû, entre autres, à la réticence de la population à payer les impôts. A cet égard, la Commune devrait redoubler d'efforts dans les recouvrements des recettes.

Ainsi, le Tribunal Financier recommande à la Commune de procéder à une campagne de sensibilisation en vue de faire connaître à la population l'utilité de l'impôt ainsi que les obligations fiscales de chaque citoyen

6.3. SUR LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE DES INVESTISSEMENTS FINANCES PAR DES RESSOURCES EXTERNES

6.3.1. Forte dépendance de la Commune aux subventions et envers les bailleurs en matière d'investissement

L'analyse des budgets primitifs et des pièces justificatives des dépenses et des recettes des exercices 2016 à 2018 fait état d'une forte dépendance de la Commune envers les bailleurs de fonds en matière d'investissements.

En effet, pour les années 2016 et 2017, il a été constaté que la part des subventions réellement obtenues par ladite Commune représente plus de 50% du total des recettes d'investissements. Un tel constat révèle une faiblesse en matière de réalisation des projets d'investissement. La suspension ou l'inexistence de ces ressources externes entraînera des lacunes dans la promotion du développement économique et social.

Le Tribunal recommande à la Commune d'élaborer des stratégies financières tendant à favoriser l'accroissement de ses ressources internes lui permettant d'assurer d'une manière autonome la réalisation des travaux d'investissement.

6.3.2. Problèmes d'archivages des pièces justificatives

Le système d'archivage et de classement des pièces justificatives de la Commune présente des lacunes. Une telle situation avait occasionné leur perte durant la gestion du précédent trésorier communal.

En effet, une partie des pièces justificatives relatives au paiement des fournisseurs du projet PIC 2 pour l'année 2016 n'a pas été conservée.

Le Tribunal Financier recommande à la Commune de mettre en place un système d'organisation des documents comptables pour pallier aux problèmes d'archivage et de traçabilité.

6.3.3. Non maîtrise de la pratique du budget de programmes

La Commune doit en principe disposer d'un Plan Communal de Développement (PCD) à réaliser sur plusieurs années. Un budget de programmes (BP) est élaboré en exécution de ce dernier.

En effet, le plan de développement de la Commune ne comporte qu'une liste de programmes et des stratégies ainsi que des actions à mettre en œuvre. Les autres éléments essentiels d'un PCD n'y figurent pas.

La mise en œuvre au niveau de la Commune du BP n'est pas encore effective. Les documents de performance ne sont pas jusqu'à présent élaborés conformément aux normes prévues dans le manuel de procédures budgétaires des Communes Rurales de deuxième catégorie.

Le Tribunal recommande ainsi à la Commune de maîtriser le budget de programme à travers des renforcements de capacité.

6.4. SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.4.1 Des postes non prévus dans l'organigramme

L'organigramme sert à formaliser l'organisation des services de la Commune, d'indiquer leur positionnement hiérarchique ainsi que leurs responsabilités.

Or, les postes de Responsable Administratif et Financier (RAF), de Garde Caisse ainsi que du Responsable Bibliothèque ne sont pas retracés dans l'organigramme actuel de la Commune.

Le Tribunal Financier recommande à la Commune de mettre à jour son organigramme afin qu'il soit conforme aux besoins de la collectivité.

6.4.2 Absence des documents essentiels de gestion des ressources humaines

Pour assurer une bonne gestion des ressources humaines, la Commune doit disposer des outils tels que le tableau des effectifs, les fiches de postes, le règlement intérieur et le manuel de procédures.

Cependant, la Commune rurale de Belalanda ne possède qu'une liste exhaustive du personnel comprenant les fonctions et les salaires respectifs des employés de la Commune.

Ainsi, le Tribunal recommande aux dirigeants de la Commune de se doter des outils et documents nécessaires à une bonne gestion des ressources humaines prévus par le manuel de procédures administratives à l'usage des Communes.

6.4.3 Pratique de salaires au-dessous du salaire minimum d'embauche

Sur les 32 employés de la Commune (y compris le Maire et son staff), 27 agents touchent un salaire inférieur au Salaire Minimum d'Embauche (SME), soit 84 % de l'effectif. Pour l'exercice 2018, il a été relevé que la majorité des agents de la Commune perçoit un salaire inférieur à Ar 168 019,00 Ar⁴⁸ applicable à partir du 1^{er} mars 2018.

Les dispositions du Code du travail sont pourtant claires en ce qui concerne les sanctions encourues par l'employeur contrevenant. En effet en son article 257 il est précisé que « *Seront punis d'une amende de 5 hetsy Ariary ou 2.500.000 Fmg à 2 tapitrisa Ariary ou 10.000.000 Fmg : tout employeur qui aura rémunéré un travailleur à un salaire inférieur au salaire minimum par catégorie professionnelle agricole et non agricole d'embauche (SME)* ». Avec une telle pratique, la Commune encourt un risque financier lié à d'éventuels litiges sociaux.

Le Tribunal recommande aux dirigeants de la Commune de se conformer aux réglementations en vigueur.

⁴⁸ Salaire Minimum d'Embauche pour le Régime Général établi par le décret n°2018-260 du 27 mars 2018 fixant les Salaires Minima d'Embauches et d'Ancienneté par catégorie professionnelle.



6.4.4 Gestion non transparente dans l'affiliation des agents à la Caisse nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS)

Le décret n°69-145 du 08 avril 1969 fixant le Code de Prévoyance Sociale dispose en son article premier que tout employeur occupant à Madagascar une ou plusieurs personnes quels que soient l'âge, le sexe, la nationalité et la situation de famille doit verser, sous peine de sanctions judiciaires, leurs propres cotisations et celles des travailleurs.

Toutefois, seuls huit (08) agents sur les trente-deux (32) employés de la Commune sont affiliés à la CNaPS. A cet égard, aucune discrimination ne peut être ainsi faite entre les employés de la Commune qui doivent être affiliés à la CNaPS.

Il y a lieu de préciser que les agents en exercice au sein de la Commune sont tous des agents contractuels régis par le Code du travail.

Le Tribunal recommande aux dirigeants de la Commune de se conformer strictement aux dispositions législatives en vigueur notamment le Code du travail et le Code de Prévoyance Sociale.

6.4.5 Inexistence de la représentation du personnel

La Commune qui compte 27 agents hors staff ne possède aucun délégué du personnel. Pourtant, le Code du travail dispose clairement que pour les organismes employant plus de onze (11) salariés, un ou des délégués du personnel sont obligatoirement élus. Par ailleurs, le Manuel de procédures administratives à l'usage des Communes reprend également lesdites dispositions.

Ainsi, le Tribunal Financier recommande à l'exécutif communal de prendre dans un délai raisonnable les dispositions nécessaires pour organiser l'élection du délégué du personnel de la Commune, tout en informant préalablement le personnel de ses droits fondamentaux.

*

*

*



TITRE II. CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES

CHAPITRE I. CONTROLE DE LA GESTION DES **COMMANDES PUBLIQUES - MINISTERE DE LA SANTE** **PUBLIQUE**

En 2018, la Cour des Comptes a effectué un contrôle de la gestion des marchés publics passés par le Ministère de la Santé Publique (MINSAN) pour la gestion 2016⁴⁹. Ledit ministère détient un rôle social capital puisque les bénéficiaires de ses services comprennent toutes les couches sociales.

Le ministère a passé des marchés de fournitures, de prestation de service, de travaux et de prestations intellectuelles pour réaliser les missions qui lui sont dévolues, et en vue de mettre en œuvre la stratégie de réduction de toute forme d'exclusion sanitaire et de la nouvelle perspective de couverture sanitaire universelle.

De par leur nature, pour les trois types de marchés publics, ceux passés par voie de convention présentent les risques les plus élevés notamment en matière de morcellement de commandes publiques et de violation du principe de mise en concurrence.

Le choix s'est ainsi arrêté sur le contrôle de quelques conventions relatives aux marchés de prestations de services, représentant 68% des conventions passées par le ministère dans toutes les Régions.

Pour ce type de marché, les responsables ont eu recours à 151 conventions contre 7 Appels d'Offres Ouverts (AOO) et 12 Bons de Commande (BC).

Les vérifications ont été axées au niveau central et au niveau régional auprès de la Direction Régionale de Vakinankaratra. Le montant total des marchés vérifiés s'élève à 696 092 498 Ariary.

A l'issue des investigations, deux observations majeures sont à relever particulièrement, d'une part la mauvaise qualité du système d'archivage et d'autre part les défauts d'authenticité de certains documents produits.

1. 1. MAUVAISE QUALITE DU SYSTEME D'ARCHIVAGE

Les archives du Ministère de la Santé Publique ont présenté des faiblesses. La salle d'archivage sert à la fois de magasin de stockage des matériels informatiques hors d'usage, ce qui a rendu difficile la recherche de pièces demandées par les vérificateurs de la Cour.

Au niveau central, les supports informatiques n'ont pas été centralisés au niveau d'une seule personne au sein de l'UGPM rendant leur accès difficile.

Au niveau régional, notamment à la Direction Régionale de Vakinankaratra, les supports électroniques ne sont pas disponibles pour la gestion sous revue.

⁴⁹ Rapport n°11/19-ROD/ADM du 05 novembre 2019

L'inaccessibilité de ces documents physiques et numériques constitue un obstacle pour toute mission de vérification.

La Note n°01-MFB/ARMP/DG/CRR/SNR-08 du 17 avril 2008 portant précisions sur certaines dispositions de la Circulaire n°001-ARMP/DG/CRR/06 du 03 novembre 2006 prescrit pourtant « (...) *les attributions de l'Unité de Gestion de la Passation des Marchés Publics (UGPM) durant tout le cycle de vie d'un marché public : 2.5- Tenue de la documentation et de l'archivage : tenir à jour les archives, en version papier et électronique pour faciliter la collecte de toutes les informations lors des contrôles...* ».

La Cour recommande ainsi à tous les responsables du Ministère de :

- assurer la bonne tenue des dossiers physiques et électroniques afin de garantir la traçabilité et la transparence des procédures ;***
- veiller à l'accomplissement des attributions dévolues à l'UGPM en matière de tenue de la documentation et d'archivage ;***
- mettre en place un système d'archivage adéquat ;***
- prendre des dispositions nécessaires sur les infrastructures de stockage des matériels informatiques non utilisés.***

1. 2. *DEFAUT D'AUTHENTICITE DE CERTAINS DOCUMENTS PRODUITS*

Au cours des vérifications, il apparaît que certains documents ne revêtent pas les caractères authentiques nécessaires. Ils ont été en effet signés par les responsables, sans être numérotés, datés et cachetés.

Les responsables des marchés questionnés restent évasifs et avancent comme motif de ces lacunes le défaut d'archivage des documents.

Néanmoins, cet argument est mal fondé car l'authenticité des documents, actes préalables à toute conservation, n'a aucun lien de causalité avec leur archivage. Ce manquement peut être interprété, soit comme une omission, soit une régularisation des pièces justificatives.

La Cour recommande ainsi de tenir et de produire des documents authentiques respectant les formes et fonds requis par les lois et réglementations en vigueur

*

*

*

CHAPITRE II. CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES -MINISTERE DE LA POPULATION

En 2018, la Cour des Comptes a effectué un contrôle de la gestion des marchés publics passés par le Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme (MPPSPF) pour la gestion 2016⁵⁰.

Le choix du contrôle s'est orienté sur les marchés de travaux et de fournitures passés par Appel d'Offres Ouverts d'un montant total de 423 693 029 Ariary, soit 130 363 029 Ariary pour les travaux et 293 330 000 Ariary pour les fournitures.

Les vérifications ont été axées au niveau central et au niveau régional auprès de la Direction Régionale de Miarinarivo.

Cinq observations majeures ressortent de l'activité de contrôle, notamment l'absence d'un système d'archivage fiable, l'absence de fiabilité des documents remis à la Cour, le défaut de souscription d'assurance des travaux, l'absence de rigueur de contrôle de l'exécution des travaux ainsi que le règlement du marché des travaux à des conditions défavorables à l'administration.

Il appert que l'application de la législation sur les marchés publics fait défaut au sein du Ministère.

2. 1. ABSENCE DE SYSTÈME D'ARCHIVAGE FIABLE

Une faiblesse du système d'archivage tant au niveau de son organisation qu'à celui de la méthodologie de classement des dossiers des marchés et leur sécurisation est constatée. A cet effet, une part importante des documents et des pièces justificatives demandée à la PRMP n'a pas pu être fournie à la Cour en raison de la perte desdits documents suite à l'aménagement du local d'archives.

Aux termes de l'article 29 de la loi n°2007-019 du 27 juillet 2007 relative aux archives de Madagascar « *Toute altération, aliénation de quelque manière que ce soit, par vol, recel, détournement de documents d'archives publiques et d'archives privées protégées et classement est passible de poursuites judiciaires* ».

De même, aux termes de l'article 30 de la même loi n°2007-019 du 27 juillet 2007 précitée « *Quiconque aura volontairement aliéné, par vol, recel, détournement ou destruction quelconque, des archives publiques ou protégées sera puni conformément aux dispositions des articles 168, 172, 254, 255 et 256 du Code Pénal* ».

Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention des responsables concernés, notamment la PRMP et l'UGPM, sur la Note n°01-MFB/ARMP/DG/CRR/SNR-08 du 17 avril 2008 portant précisions sur certaines dispositions de la Circulaire n°001-ARMP/DG/CRR/06 du 03 novembre 2006 qui précise « (...) les attributions de l'Unité de Gestion de la Passation des Marchés Publics (UGPM) durant tout le cycle de vie d'un marché public : 2.5- Tenue de la

⁵⁰ Rapport n°14/19-ROD/ADM du 05 novembre 2019.

documentation et de l'archivage : tenir à jour les archives, en version papier et électronique pour faciliter la collecte de toutes les informations lors des contrôles ».

La Cour recommande ainsi à l'autorité contractante de :

- Mettre en place un mécanisme permettant la bonne tenue des archives et du classement fiable des documents de marchés ;***
- Prévoir un système d'archivage électronique en lien avec les dossiers des marchés ;***
- Instaurer les mesures de prévention et de sanction nécessaires contre les pertes des documents des archives***

2. 2. ABSENCE DE FIABILITÉ DES DOCUMENTS REMIS À LA COUR

L'autorité contractante a utilisé deux registres différents et incohérents pour transcrire les offres reçues relatives à l'AOO n°002-16/MPPSPF/PRMP/UGPM, objet du marché n°104-16/MPPSPF/PRMP/UGPM du 29 septembre 2016 "Fourniture et livraison de matériels informatiques réparties en six (06) lots : Lot n°04 Imprimantes multifonctions". Lors de la séance de restitution, la PRMP en poste a fait savoir que le premier document produit à la Cour n'était pas le document officiel. Le deuxième document envoyé est en effet celui qui est conforme au modèle type requis.

Cette pratique présente un risque de double paiement.

La Cour recommande à l'autorité contractante de n'utiliser qu'un seul et unique registre, présenté en bonne et due forme, pour enregistrer toutes les offres présentées par les soumissionnaires.

2. 3. DÉFAUT DE SOUSCRIPTION D'ASSURANCE DES TRAVAUX

L'autorité contractante a violé purement et simplement les dispositions contractuelles faisant office de loi entre les parties. En effet, elle n'a pas exigé à l'entrepreneur de produire la souscription d'une police d'assurance exigée par l'article 8 du CCAP (article 4.4 du CCAG) précisant que « *Les polices d'assurances suivantes sont requises au titre du présent marché. A. Installations et engins de chantier (...) B. Responsabilité civile en cours de chantier et après travaux (...) La liste exacte des activités pour lesquelles l'entrepreneur est garanti sera détaillée dans l'attestation (...)* ».

En réponse à cette remarque, la PRMP soutient que "l'entrepreneur a trouvé que l'endroit où se situait les travaux est calme et au lieu de souscrire à une assurance, la PRMP lui a fait faire une lettre d'engagement au Ministère pour assurer la garantie des travaux en cas de risque causés à des tiers, des accidents au travail et tous les risques du chantier".

En outre, durant la séance de restitution, la PRMP en poste a confirmé l'absence de garantie de souscription d'assurance par l'entrepreneur en invoquant la complexité de la procédure y afférente mais aussi de l'urgence des travaux. A noter que, la PRMP n'était pas en mesure de produire à la Cour ladite lettre d'engagement conclue entre le ministère et le fournisseur.

En conséquence, la Cour recommande à l'autorité contractante de faire souscrire systématiquement toutes les polices d'assurance requises selon les dispositions édictées par les cahiers des charges du marché.

2. 4. ABSENCE DE RIGUEUR DE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DES TRAVAUX

Il a été constaté une défaillance de l'autorité contractante au niveau du contrôle de l'exécution des travaux. L'entrepreneur n'a pas respecté certains termes convenus dans le marché. En effet, des modifications sur l'exécution des travaux ainsi que des insuffisances dans la fourniture de certains équipements ont été effectuées par l'entrepreneur sans l'établissement d'un avenant ou de toute autre justification.

Ces manquements concernent particulièrement :

- la modification de certaines caractéristiques du plan au niveau de la façade gauche et de la façade postérieure du bâtiment;
- l'absence d'installation de regard pour les descentes d'eau;
- la mauvaise qualité des matières utilisées pour les portes et les fenêtres;
- le sous dimensionnement des travaux : portes et salles ;
- l'insuffisance du nombre de grilles de protection;
- l'insuffisance des fournitures électriques ;
- la casse au niveau des carreaux de faïence dans la salle de cuisine et l'apparition des fissures sur les murs.

Il convient de signaler que toute modification sur les termes fixés par les marchés peut être à l'origine des minoration des coûts ou des sous-dimensionnements des travaux.

Cette pratique enfreint l'article 70 du code des marchés publics qui dispose que « (...) la passation d'un avenant est obligatoire dès qu'il y a un changement dans la masse des travaux (...) ».

La Cour recommande à l'autorité contractante d'assurer la direction des travaux et de réaliser de manière effective toutes les vérifications qui s'imposent avant, au moment et après la réception provisoire en dressant la liste des anomalies à corriger pendant la période de garantie.

2. 5. RÉGLEMENT DU MARCHÉ DES TRAVAUX À DES CONDITIONS DÉFAVORABLES À L'ADMINISTRATION

Pour le marché par appel d'offres ouvert n°014-16/MPPSPF/PRMP/Ni/UGPM du 25 avril 2016 « Travaux de construction d'un bâtiment administratif du MPPSPF à Miarinarivo Itasy », aucune réserve n'a été établie par les membres de la Commission de réception composée de la PRMP, des GAC, et du technicien.

Au contraire, il a été consigné dans les procès-verbaux de réception provisoire du 21 juin 2016 et de réception définitive tardivement intervenue le 21 juin 2018, que « (...) après vérification et constatation, les travaux ont été réalisés et exécutés selon la règle de l'art, conformément aux spécifications techniques de la convention ».



Le titulaire du marché, tout comme la commission de réception, ne sont pas sans savoir que les documents officiels tels que les factures et les procès-verbaux constituent des supports matériels ayant une valeur de preuve authentique.

Qui plus est, toute altération ou dissimulation de vérité causant un préjudice à l'Administration constitue un acte préjudiciable susceptible de poursuite pour faux.

En effet, l'autorité contractante a largement accepté d'attester, sans aucune réserve, l'exécution des travaux de construction du bâtiment administratif du MPPSPF à Miarinarivo Itasy, et d'avoir autorisé son paiement dans des conditions préjudiciables à l'Administration. Pourtant, la loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) en son article 7 dispose qu' *« est passible de la même sanction le fait (...) d'avoir omis d'appliquer les prescriptions de la réglementation des marchés publics lorsque celles-ci doivent être appliquées à la dépense concernée (...) organisé l'exécution de la commande ou de la passation de contrats administratifs, de conventions ou de marchés (...) à des conditions manifestement défavorables aux intérêts de l'Administration (...) »*.

La même loi n°2004-006 du 26 juillet 2004 sus-mentionnée dispose en son article 8 qu' *« est également passible de la même sanction, le fait (...) d'avoir procédé (...) à une fausse attestation de réception de travaux »*.

En outre, l'article 20 du décret n°2006-343 du 30 mai 2006 portant instauration du code d'éthique des marchés dispose que *« sans préjudice des sanctions pénales applicables, tout manquement aux dispositions du présent Code d'éthique de la part d'un Candidat ou d'un Titulaire entraînera respectivement une exclusion temporaire de cinq ans maximum ou la résiliation du marché aux torts et griefs »*.

De ce qui suit, la Cour recommande de prendre les dispositions nécessaires à l'encontre :
-du titulaire du marché : la traduction devant la juridiction compétente et son exclusion temporaire par l'ARMP à soumissionner aux appels d'offres de l'Administration publique
- des membres de la commission de réception : la traduction devant le CDBF.

*

*

*



TITRE III. CONTROLE DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIERES DE L'ETAT



CHAPITRE I. AUDIT TECHNOLOGIQUE ET FONCTIONNEL DE L'APPLICATION UNIQUE DE GESTION UNIFORME DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ETAT (AUGURE)

1. 1. CONTEXTE ET OBJECTIF DE LA MISSION

L'État malagasy mène des réformes dans l'optimisation des ressources dont les ressources humaines. Des efforts ont été déployés dans l'élaboration de Manuel de procédures (2007), de la Gestion Prévisionnelle des Effectifs et des Compétences (GPEC 2011 et 2014), de la politique nationale de la fonction publique (2016).

Ensuite, des actions tendant à unifier et uniformiser la Gestion des Ressources Humaines de l'État (GRHE) par l'implémentation de l'AUGURE en 2016, avec une mise en ligne en novembre 2017 ont été mises en œuvre.

Dans cette lignée, en 2019, la Cour des Comptes a été sollicitée à effectuer l'audit de l'AUGURE avec l'appui du NFD/PREA à travers le recrutement de deux experts en ingénierie informatique et en système d'information en GRHE.

Les objectifs d'audit consistent à :

-s'assurer si le système gère les effectifs et la solde, en conformité avec les procédures et règles de transparence, en garantissant l'équité et l'efficacité de la gestion du personnel de l'État ;

-s'assurer si AUGURE dispose du socle technologique et fonctionnel adaptés à son futur déploiement au niveau de l'ensemble des services administrateurs et utilisateurs.

Après une mission sur le terrain au cours des mois de septembre et octobre 2019, la Cour a présenté dans son rapport⁵¹ les résultats suivants.

1. 2. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT TECHNOLOGIQUE ET FONCTIONNEL

1.2.1. Atteinte partielle des finalités recherchées

AUGURE se veut être un Applicatif Unique pour la Gestion Uniforme des Ressources Humaines de l'État (RHE), accessible et utilisé, répondant au besoin, optimisant les technologies (automatisation) pour la prise de décision en GRHE dans tout le territoire national.

a. AUGURE n'intègre pas toutes les RHE dans tout le territoire national et s'impose uniquement dans l'opération de rapprochement

Une des forces de l'AUGURE réside dans la connaissance par chaque ministère du nombre de postes budgétaires à eux attribués tous les ans.

⁵¹ Rapport N°16/19-RAP/ADM du 07 novembre 2019



A l'état actuel des choses, AUGURE inclut seulement les fonctionnaires civils (hors militaires et gendarmes, hors les agents non encadrés de l'État). Le critère de rattachement étant un service opérationnel d'activités (SOA), limité généralement au niveau du District.

Elle exclut aussi certaines institutions (Parlement, HCC), établissements publics (EPA etc.), collectivités territoriales.

En outre, elle ne renferme pas les catégories socioprofessionnelles nécessaires pour la GRHE notamment dans les secteurs sociaux de base, à savoir l'éducation et la santé publique. Ces derniers répartissent leur personnel jusqu'au niveau des Fokontany (CSB et EPP) et ont développé depuis quelques années leur propre application de GRHE (GRH Parfaite et SIGRH/MENETP), avec des spécifications répondant à leur besoin. Ils emploient des RHE contractualisées par la Communauté (Instituteurs FRAM) ou les partenaires techniques et financiers (pour les CSB), voire des bénévoles.

Au niveau des Services Techniques Déconcentrés (STD), les ministères employeurs ont du mal à accéder à l'application et n'osent pas avouer ouvertement leur réticence dans l'utilisation de celle-ci, pour diverses raisons matérielles (ordinateurs) et technologiques (via internet). Ils se sentent obligés de rattacher le personnel par rapport à l'organigramme dans le but d'éviter la suspension de solde⁵².

Suite à la décision du Conseil des Ministres en avril 2019 aboutissant à l'institutionnalisation de l'AUGURE, les Ministères sont censés utiliser exclusivement AUGURE pour la GRHE.

Pour que les utilisateurs se retrouvent dans l'application de GRHE, la Cour des comptes recommande :

-la facilitation de l'accès à l'application et faire en sorte que les critères de GRHE des Ministères employeurs (et services utilisateurs d'AUGURE) sont tenus en compte par rapport au besoin réel (catégorie de RHE autres que 1 à 10 ou D à A) ;

- la capitalisation des expériences sectorielles en matière de GRHE et systèmes informatisés y afférents

b. AUGURE n'est pas une application Unique de GRHE

Outre la dizaine d'applications qui gravitent autour d'AUGURE (SIG ECD, etc.), les ministères employeurs et utilisateurs de l'application se trouvent dans l'obligation de continuer d'utiliser des systèmes parallèles (Excel et autres), au moins pour la gestion des RHE contractualisées par la Communauté et les bénévoles.

La Cour recommande un processus par étapes en faisant une analyse intégrée et holistique de la situation, dans une démarche globale.

⁵² Problème déjà présenté au mois de décembre 2017

1.2.2. Aspects technologiques et sécuritaires perfectibles

La technologie augmente l'automatisation et réduit les erreurs humaines dans un traitement uniforme.

- a. *AUGURE n'est pas inscrite dans un environnement informatique convenable*

Des localités éprouvent des difficultés pour obtenir une fourniture continue d'électricité et/ou de connexion internet, voire de matériels informatiques professionnels (cas de la Direction régionale de la Fonction Publique à Fort-Dauphin/ANOSY). Parfois la situation est étroitement liée à l'absence d'exécution budgétaire de l'année (cas de la Direction régionale FOP Antsirabe/VAKINANKARATRA), empêchant l'acquisition de prestations ou l'entretien des matériels.

En général, les logiciels et les anti virus sont obsolètes et sans mise à jour. On note également l'absence de sauvegarde et de mécanisme de continuité et/ou de reprise des activités après une panne ou autres incidents.

L'automatisation n'est que partielle, ce qui accroît encore l'intervention humaine avec les risques élevés d'erreur.

La Cour recommande la satisfaction des conditions minimales nécessaires et suffisantes pour optimiser l'opérationnalisation du système informatisé

- b. *Niveau de sécurité très faible, ouvrant à des risques d'hémorragie financière par erreur humaine ou de manière volontaire*

➤ *Présence d'un risque élevé de piratage de données*

Faute de certificat de sécurité, utilisant le mécanisme de chiffrement ou cryptage de données, l'accès via internet rend vulnérable la connexion à distance de l'application AUGURE. L'accès des utilisateurs d'AUGURE aux cybercafés pour effectuer des mises à jour des données, présente un risque d'enregistrement des codes d'accès à l'ordinateur de connexion. Il est possible d'accéder simultanément avec un même login. L'usage des mots de passe comme les numéros matricule accroît la fragilité de la sécurité. Toute personne connaissant le numéro matricule de l'utilisateur peut accéder et modifier les données sans être reconnue.

➤ *Possibilité de modification, de suppression et de rajout à tout moment*

Parmi les trois fonctionnalités disponibles figurent le recrutement, l'affectation et le départ en fin de carrière. L'accès direct de certains utilisateurs, autre que l'administrateur de la base de données, notamment ceux ayant recours aux outils tels que Tool for Oracle Application Developer (TOAD), constitue une possibilité de modification de certaines informations sur le personnel.

Les dossiers de recrutement initiés par le Ministère employeur peuvent être changés en cours de traitement et le poste budgétaire prévu initialement à une personne peut être attribué à une autre.

La non-automatisation des migrations des informations traitées d'un applicatif à un autre (AUGURE et SGSP/solde, SGSP et SIIGFP/dépenses, SIIGFP à TRESOR/paiement), qui passe par des tables intermédiaires, crée des fortes possibilités d'erreurs et fraudes. De plus, ces tables sont supprimées après opération et ne laissent aucune trace lors de la paie suivante (J+30). La question se pose sur l'intangibilité des informations sur la paie venant d'autres applications comme le ministère de la défense et les collectivités territoriales.

- Risques et conséquences de la faiblesse de la sécurisation au niveau de la base
- paiement des personnes autres que celles régulièrement recrutées ;
 - attribution d'avantages illégaux à certaines personnes (rappel, rubriques, ...), à virer la solde des fonctionnaires fantômes ou décédées dans leur compte bancaire ;
 - paiement des personnes au-delà de l'âge de la retraite ;
 - Effacement de piste de l'infraction financière.

La Cour insiste fortement sur :

-la mise en place de schéma directeur global de SIGRHE qui servira de guide et balise à tous les informaticiens développeurs ;

-l'orientation du développement vers les tâches et non les informations

c. Logiciels obsolètes et/ou licences coûteuses avec une faible automatisation

La technologie évolue et l'utilisation de version ancienne implique des améliorations. Les corrections des imperfections sur les systèmes d'exploitation et applications s'imposent. Citons pour illustrer le système d'exploitation Windows des ordinateurs et ORACLE sur lequel AUGURE est développée. A ce titre, la mauvaise gestion du contrat et de licence impacte le coût d'exploitation de l'ensemble du système.

La Cour recommande de bien analyser :

-les contrats avec les fournisseurs de matériels et de logiciels ;

-l'impact sur le long terme du choix technologique optimal et agile, qui s'adapte aux éventuelles nouvelles orientations et valable pour tout le territoire national

1.2.3. Faible optimisation des ressources matérielles

Plusieurs facteurs déterminent l'absence d'optimisation des ressources matérielles utilisées dans l'application AUGURE.

a. Ordinateurs de bureau faisant office de serveur

Plusieurs ordinateurs moins performants sont utilisés comme serveurs pour héberger des applicatifs et bases de données. Ces derniers sont cloisonnés et éparpillés, à l'instar des bases ORACLE installées dans les ordinateurs et serveurs, sans aucune mutualisation de coût de la licence d'exploitation. En outre, la faible capacité des serveurs hôtes est à l'origine de la lenteur d'AUGURE.



La Cour recommande l'optimisation du Data Center en supprimant les autres salles serveurs, et en créant des duplications pour la continuité et la reprise de l'exploitation.

b. Centre informatique régional moins impliqué dans le projet AUGURE

Le Centre Informatique Régional (CIR) est une unité de traitement informatique du MEF opérant au niveau des régions. Il a pour but d'aider les Ministères sectoriels et les Institutions dans l'utilisation du SIIGFP, du SIGMP, du SYGECD et désormais de l'AUGURE. Il assure l'appui aux utilisateurs dans l'exploitation et l'utilisation des applications suscitées et veille à la disponibilité des infrastructures utilisées pour le bon fonctionnement du système dans les régions.

Malgré la grande potentialité de travailler avec les équipes du service des soldes et pensions en matière de rapprochement et mise à jour de données par les utilisateurs, cette structure n'a pas été entièrement impliquée dans ce processus AUGURE.

La Cour recommande l'appui du CIR aussi bien pour le MEF que pour les utilisateurs d'AUGURE.

c. Cumul de tâches incompatibles

Actuellement, l'équipe informatique s'organise autour d'une application. Une équipe se charge en même temps du développement de l'application, de la gestion de la base de données et de l'assistance aux utilisateurs. Ce cumul de tâches incompatibles présente un risque élevé. En principe, les attributions de chaque équipe doivent être bien distinguées pour déterminer sa responsabilité: développement de tous les applicatifs, gestion de base de données et assistance.

La Cour recommande la répartition des équipes entre le développement des applications, la gestion de base de données et de l'assistance pour tous les applicatifs.

1. 3. PROPOSITIONS D' ACTIONS POUR UNE FEUILLE DE ROUTE

Sur la base d'appréciation technique des experts, la Cour estime la nécessité de prendre les mesures suivantes:

De manière urgente, pour assurer la continuité de l'exploitation et la cohérence globale en matière de GRHE, sans besoin d'investissement complémentaire il faut :

- Interdire l'utilisation de l'outil TOAD (sauf pour l'administrateur de base de données) ;
- Mettre en place un système de sauvegarde de données sur site et hors site ;
- Migrer toutes les applications et base de données dans le Datacenter/MEF ;
- Supprimer la salle serveur du MEF (porte 101) ;
- Nettoyer les doublons et vérifier la cohérence des données ;
- Unifier les bases de données (Immatriculation / AUGURE / SGSP) ;
- Arrêter tout nouveau développement jusqu'à l'élaboration du cahier des charge du SIGRHE ;
- Mettre en place une assistance technique spécialisée en management de projet SI et en ingénierie de base de données auprès du MEF ;



- Auditer la chaîne de traitement des données RH jusqu'au paiement (SIIGFP, SIG-TRESOR) ;
- Planifier le recensement biométrique des RH.

A moyen terme, pour combler les lacunes de gouvernance, de documentation et de choix techniques en matière d'application, il est nécessaire de :

- Elaborer des cahiers des charges (fonctionnel et informatique) ;

Choisir un scénario de gouvernance ;

- Elaborer une documentation pour l'utilisation, en termes de support de formation, et pour la documentation des outils techniques ;

- Elargir l'accès à intranet dans les régions pour toutes les structures dans l'objectif de supprimer l'accès via internet ;

- Améliorer l'ergonomie de la solution par des actions de développement correctives ;

- Renforcer la GRHE (textes, procédures, etc.).

A long terme, afin d'assurer le basculement vers un système informatique intégré de GRHE, il faut :

- Concevoir et implémenter des scénarii pour assurer la pérennité de l'outil ;

- Mettre en place progressivement (par phase) le SIGRHE conformément au cahier des charges.

De tout ce qui précède, AUGURE ne couvre pas la totalité des activités du territoire national en matière de GRHE, et ne répond pas pour l'instant aux besoins et exigences des utilisateurs. Elle requiert la nécessité d'une approche inclusive en termes de critère et de besoin. Le niveau de sécurité assez bas, et la suppression de piste ou traçabilité, ouvrent des possibilités d'erreur et de fraudes, n'assurant pas l'intégrité et l'intégralité des données. On note aussi l'absence d'optimisation des bases de données et des moyens matériels disponibles tels que serveurs. Les centres informatiques régionaux seront optimisés en y intégrant aussi l'utilisation d'AUGURE.

Bref, si l'on se réfère aux standards de SIGRHE, AUGURE :

- se situe dans un « état chaotique » selon le modèle CMMI ;
- présente un risque bien élevé en termes de sécurité, de cohérence et de fiabilité des données.

*

*

*

CHAPITRE II. AUDIT DES RECETTES DE L'ETAT ISSUS DU SECTEUR EXTRACTIF 2017-2018

La certification des revenus perçus par l'Etat issus du secteur extractif faisant l'objet d'un rapport⁵³ de la Cour des comptes est menée dans le cadre du protocole d'accord⁵⁴ initié pour la mise en œuvre de l'EITI en tant qu'organe externe de contrôle et conformément à son mandat de contrôle des comptes de l'Etat.

2.1. OBJET DE LA MISSION D'AUDIT

La première vérification réalisée en 2019 a été axée sur les revenus de l'Etat venant des industries extractives au cours des exercices 2017 et 2018. L'objectif de l'audit consiste pour la Cour d'exprimer une opinion professionnelle et indépendante sur la sincérité et la régularité des opérations de recettes comptabilisées au niveau de l'Etat issues des industries extractives. À ce titre, l'équipe de vérification de la Cour s'est appuyée sur le CGAF comme état de synthèse global délivré par l'ACCTDP. Celui-ci consolide en effet les écritures des comptes principaux du Trésor dont le Receveur Général d'Antanarivo, retracées dans les Balances des comptes de l'Etat.

L'extrait des comptes des recettes budgétaires de l'Etat concernant les industries extractives est comme suit:

Tableau n° 24 : Extrait des comptes de recettes budgétaires de l'Etat dans le CGAF de 2017 et 2018

(En Ariary)

N° DE COMPTES - PCOP	LIBELLES	MONTANTS RECUS	
		2017	2018 (provisoire)
7024	Impôts sur les revenus (IR)	2 757 476 217,14	3 260 408 346,59
70243	Impôts sur les revenus intermittents (IRI)	12 474 043 216,03	8 872 427 226,88
7025	Impôt direct sur les hydrocarbures (IDH)	99 187,88	
7040	Impôts sur les plus-values immobilières	6 210 397 376,62	5 218 651 568,13
7113	Droits d'enregistrement des actes	5 270 231 936,01	6 808 640 829,13
7211	TVA intermittente	480 695 291 522,04	518 255 273 339,06
7340 - 7350	TVA à l'importation et TVA sur les produits pétroliers (TVP)	1 378 786 825 640,13	1 578 480 206 292,75
7310 - 7251	Droits de douanes et Taxes sur les produits pétroliers	611 127 054 961,10	724 412 661 881,22
7231 - 7360	Droit d'accises	363 611 003 995,29	398 614 915 076,42
7050	IR non résident ou TFT	232 894,14	468 385,57
7030	Impôts sur les revenus de capitaux mobiliers	43 487 893 610,27	47 259 425 371,44
-	Autres Impôts d'Etat	1 526 215 328 776,54	1 706 460 453 369,98
77131	Redevance minière	1 833 310 969,18	3 438 640 476,68
77133	Frais d'administration minière	1 227 537 983,80	1 037 195 255,60
7413	Taxes administratives : Droit de visa	8 511 587 905,51	16 684 624 814,24
7022	Impôts sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA)	388 262 080 568,78	408 078 467 307,81
	TOTAL	4 830 470 396 760,44	5 426 882 459 541,51

Source : ACCTDP

⁵³ Rapport n° 05/19-RAP/ADM du 18 août 2019

⁵⁴ Protocole d'accord du 5 décembre 2018 entre l'EITI Madagascar et la Cour des Comptes

2. 2. CONSTATATIONS DE LA COUR

Sur la base de l'examen des recettes classiques collectées par les régies d'administration financière et celui des recettes spécifiques perçues par l'Administration des mines au cours des exercices 2017 et 2018, la Cour présente les constatations suivantes :

2.2.1 Sur les recettes perçues par les Régies d'Administration Financière

Concernant les recettes perçues par la Direction Générale du Trésor, la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale des Douanes, la Cour a observé que :

- les revenus issus du secteur extractif comptabilisés au niveau du Trésor ne comportent pas d'anomalies significatives ;
- les recettes douanières comptabilisées au niveau de l'Etat ne comportent pas d'anomalies significatives.

2.2.2 Sur les recettes recouvrées par les structures relevant du Ministère chargé des Mines

Concernant les recettes recouvrées par la Direction Générale des Mines, le BCMM et l'OMNIS, la Cour confirme que :

- le compte de l'Etat enregistre les parts de frais d'administration minière et de redevances minières qui lui revient de droit (1% des Frais d'Administration et 65% des redevances minières collectés) ;
- les redevances minières (1 833 310 969,18 Ar pour 2017 et 3 438 640 476,68 Ar pour 2018) et les frais d'administration minière (1 227 537 983,80 Ar pour 2017 et 1 037 195 255,60 Ar pour 2018) comptabilisés pour le compte de l'Etat ne comportent pas d'anomalies significatives.

A l'issue des travaux effectués conformément aux normes, lois et règlements en vigueur, aux dispositions du protocole d'accord susvisé, et sur la base des informations obtenues, la Cour émet l'opinion que les comptes de revenus de l'Etat issus du secteur extractif pour les gestions de 2017 et 2018 ne comportent pas d'inexactitudes significatives.

*

*

*

CHAPITRE III. AUDIT DES FLUX FINANCIERS DU DON DU PROGRAMME D'APPUI A LA COMPETITIVITE ECONOMIQUE : **PACE I, PACE II**

3.1. CONTEXTE DE LA MISSION

La République de Madagascar a sollicité la Banque Africaine de Développement (BAD) pour contribuer au financement du Programme d'Appui à la Compétitivité Economique (PACE), qui vise à contribuer à la création de conditions favorables à une croissance économique à Madagascar. A cet égard, le Programme contribuera à remédier au déficit en investissement et à améliorer la gouvernance des secteurs énergie, transport et agro-industrie et s'étale sur trois années constituant un appui budgétaire programmatique et couvrant les exercices budgétaires de 2017, 2018 et 2019 d'un montant de 10.000.000 unités de comptes (UC) par année.

Le programme est une « aide budgétaire fongible » et « comporte deux composantes » à savoir : (i) renforcement du cadre réglementaire pour promouvoir les investissements publics et privés et (ii) amélioration de la gouvernance sectorielle en soutien à la compétitivité économique.

Comme convenus par les parties signataires, les Protocoles d'accord successifs prévoient un audit financier de la Cour des Comptes, sur la base des dispositions de l'Accord et des termes de référence validés par la BAD. Auparavant, la mission a été confiée à un cabinet privé et à l'Inspection Générale d'Etat (IGE).

Quant au mandat de la Cour, il s'agit alors d'un audit des flux financiers « à la demande » dans le cadre de l'assistance aux pouvoirs publics prévue à l'article 284 de la loi organique n° 2004-036 du 1^{er} octobre 2004 avec une échéance bien déterminée. L'objectif visé par ces audits des flux financiers est d'exprimer (i) une opinion professionnelle et indépendante sur la sincérité et la régularité des opérations du Compte spécial (dédié) ouvert à la Banque Centrale de Madagascar (BCM) au nom du Trésor Public Malgache pour recevoir les fonds et (ii) une opinion complémentaire sur la conformité de la gestion des fonds du Programme. Il s'agit d'un audit exhaustif qui doit couvrir toutes les opérations survenues sur ledit compte spécial et donner la confirmation qu'il a été utilisé « ***uniquement*** aux fins des activités prévues dans le cadre du Programme ». Ces opinions sont formulées dans les rapports n°12/18 RAP/ADM du 13 novembre 2018 et n°01/19 RAP/ADM du 28 juin 2019.

3.2. RESULTATS DES AUDITS DES FLUX FINANCIERS DE PACE I et PACE II

Rappelons que les protocoles d'accord entre la République de Madagascar et le Fonds Africain de Développement (FAD) ont été signés respectivement :
le 05 décembre 2017, pour le financement (don) de la première tranche du Programme (PACE I) d'un montant de 10 000 000 UC soit 14.130.400 USD ;

le 28 août 2018, pour le financement (don) de la deuxième partie (PACE II) d'un montant de 10 000 000 UC également, soit 13.816.685 USD.

Dans son mandat d'audit exhaustif des flux financiers, après saisine du MEF, la Cour des Comptes a relevé les observations et a émis les recommandations ci-après :

3.2.1. Traçabilité exhaustive et sincérité des flux financiers dans les comptes spéciaux dans tous leurs aspects significatifs

S'agissant d'un débloqué en tranche unique en entrée, la Cour confirme le versement effectif des fonds du Programme dans les comptes spéciaux dédiés ouverts à la Banque Centrale de Madagascar (BCM) au nom du Trésor Public Malgache, hors frais d'opération. Pour la première tranche, le virement effectué par la BAD en date du 22 décembre 2017 n'a pas pu être transféré à la BCM que le 3 janvier 2018, ce qui a reporté la date du rapport d'audit de la Cour des Comptes au 30 juin 2019.

Toutes les opérations de sortie de trésorerie à la Banque Centrale ont été comptabilisées au niveau de l'Agence Comptable Centrale du Trésor et de la Dette Publique (ACCTDP) après exécution de la demande de la Direction de la Dette publique (DDP), au montant réel.

Les règles de gestion de la BAD ainsi que le Manuel de la BCM précisent le délai moyen de traitement d'une opération et la date de valeur, la règle de parité UC/USD et la conversion de l'Unité de compte en Ariary aux taux moyens pondérés du Marché Interbancaire de Devises (MID), les montants des frais de gestion et les taux d'intérêts. La conformité a été constatée.

La Cour des Comptes recommande la continuation et la permanence du respect de la séparation des tâches incompatibles ainsi que les règles régissant les flux financiers des comptes bancaires dédiés.

3.2.2. Absence de dispositifs de contrôle interne sur lesquels l'audit externe doit s'appuyer concernant la gestion et l'utilisation des fonds

La Cour des Comptes confirme l'absence de Manuel de procédures pour la gestion des financements externes en général et la gestion des comptes spéciaux libellés en monnaies étrangères en particulier. Les fonds relatifs au don du PACE, comme ceux des deux autres fonds de la BAD (PARSE et PARGE⁵⁵) -relevés dans les rapports des auditeurs antérieurs - ont servi :

-à payer les échéances de dettes (dettes résultant d'autres conventions avec la BAD, de conventions avec d'autres partenaires techniques et financiers multilatéraux, de partenaires bilatéraux non membres de la BAD) ;

-à souscrire des actions dans le capital de société à participation exclusive d'Etats africains (AFRICA 50) ;

-à alimenter la caisse unique et globale du Trésor public.

⁵⁵ PARSE : Programme d'Appui à la Réforme du Secteur de l'Energie
PARGE : Programme d'Appui aux Réformes de la Gouvernance Economique

La Cour a constaté pour le PACE I (comme relevé par les auditeurs antérieurs sur les PARSE et PARGE) :

- une ambiguïté concernant le virement de 10.000.000 USD effectué sur le compte unique du Trésor. En effet, ce virement fait paraître un transfert total du don, alors que 10.000.000 d'unités de compte valent réellement 14.130.385 USD ;
- que le reliquat de 4.122.949,84USD a servi à payer des dettes ;
- qu'aucune disposition ne prévoit le sort du reliquat (7.435,16 USD) dans les comptes spéciaux non soldés (il en était de même pour PARSE et PARGE), à la clôture des opérations sur le compte spécial pour absence du manuel suscité.

Tableau n° 25 : Récapitulation des flux du compte spécial

(En USD)

OPERATIONS	PACE I - 10 000 000 UC		PACE II - 10 000 000 UC	
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage
ENCAISSEMENT				
Fonds reçus de la BAD (tranche unique)	14 130 385,00	100%	13 816 685,00	100%
Total des encaissements	14 130 385,00		13 816 685,00	
PAIEMENTS				
Virement initial au compte du Trésor public	10 000 000,00	70,80%	-	-
Achat de parts de société	-	-	2 533 690,00	18,30%
Règlement de Dettes	4 122 949,84	29,20%	10 818 101,72	78,30%
Virement au compte du Trésor public du reliquat	7 435,16	0,10%	464 893,28	3,40%
Total des paiements	14 130 385,00		13 816 685,00	

Source : Cour des comptes 1 UC = 1,43-1,38 USD

Quant au fonds du PACE II, 96,6% ont servi au paiement de dettes et à la souscription au capital d'une société et le reliquat de 3,4% a alimenté la caisse unique et globale de l'Etat.

Rappelons que le montant global de déblocage du don s'inscrit dans les lois de Finances de chaque année et le Protocole prévoit la clôture du compte dédié à la fin de l'exécution de chaque tranche du Programme. La situation ne concerne probablement pas uniquement la BAD mais également tous les bailleurs.

Compte tenu de l'importance des financements externes reçus dans le cadre de ce programme ou d'autres financements similaires, il est primordial à la Cour de recommander l'élaboration de Manuel de contrôle interne décrivant les attributions et responsabilités de chaque acteur, renforçant la séparation des tâches incompatibles et précisant le traitement de chaque opération, y compris la tenue des livres relatifs aux comptes spéciaux en USD et du sort du reliquat, faute de quoi l'audit externe de la Cour des Comptes n'a pas de référentiels.

3.2.3. Existence de contradictions juridiques dans les dispositions du Protocole et Termes de références par rapport à la réalité du terrain à Madagascar

La Cour a constaté que les flux financiers à auditer étaient composés d'un flux unique entrant et plusieurs flux sortants directement opérés sur le compte spécial.

Selon le Protocole, ce compte est destiné à financer les objectifs des composantes prévues dans le PACE. Or, la réalité du terrain a permis de constater que ces composantes constituent des préalables au décaissement du fond. Et comme le protocole prévoit que le don est un appui budgétaire, le fond a servi à payer des échéances de dettes et le compte spécial a été géré comme une simple réserve de devises, sans être forcément orienté au financement des objectifs des composantes.

Par conséquent, le sens de l'audit des flux financiers n'est pas fondé si la mission qu'on a confiée à la Cour consiste à vérifier le déblocage d'une tranche unique (y compris la nécessité d'ouvrir un compte bancaire spécial dédié). Et l'absence de lien direct et prépondérant entre les flux financiers et les objectifs du Programme empêche toute entité à formuler une opinion fondée sur la correspondance des déblocages à la réalisation du Programme.

En effet, les Protocoles d'accord :

- prévoient des préalables à l'octroi du don, objet de mission de la BAD à Madagascar ;

- exigent la mise en œuvre du programme ; la « section 2.02. Objet » du protocole stipule en effet que « le Don ...contribuera au financement du projet décrit en Annexe 1 ... sous réserve de l'application de la section 4.03 et de l'Annexe II du ... Protocole » et la « section 2.03. Affectation » du protocole indique que : « les ressources du Don seront inscrites au Budget de l'Etat en vue de réaliser les mesures prévues au Programme »

- mentionnent deux composantes dans l'Annexe 1 :

Composante 1 : renforcement du cadre réglementaire pour promouvoir les investissements publics et privés (cadre institutionnel et juridique sur « l'investissement » et « agro-industrie ») ;

Composante 2 : Amélioration de la Gouvernance sectorielle en soutien à la compétitivité économique (avec des sous composantes dans le secteur « énergie » et « transport aérien ») ;

- interdisent le paiement de certaines dépenses prévues dans la liste négative de l'Annexe II dont « les biens et services fournis aux termes d'un contrat qu'une institution ou une agence financière, nationale ou internationale, autre que la Banque, a financé ou accepté de financer, ou que la Banque a financé ou accepté de financer aux termes d'un autre don ou prêts. » ; simultanément prévoient la fongibilité et le versement dans la caisse unique de l'Etat.

Les Termes de Référence précisent dans son point 4 l'étendue de la mission et les diligences demandées à la Cour des Comptes : « ...la confirmation que le compte spécial a été utilisé uniquement aux fins des activités prévues dans le cadre du Programme... »,

La Cour des Comptes recommande de :

- *bien formuler les termes de référence pour l'audit du don de PACE III à effectuer par la Cour et à éviter toutes dispositions standards des autres conventions de prêts exigeant d'accord préalable ;*
- *préciser les activités et les types de dépenses à financer sur les fonds à débloquer dans le compte spécial pour bien apprécier la régularité des opérations, objet de l'audit .*

3.2.4. Nécessité de mise en œuvre et de suivi attentif des recommandations

PACE arrive à sa troisième et dernière phase et la Cour des Comptes a pu participer à la négociation sur la partie concernant l'audit.

La Cour réitère les recommandations suivantes :

- *à l'endroit du Ministère des Finances et du Budget, d'arrêter d'abord la situation des flux financiers du Programme avant de la saisir pour que cette dernière puisse formuler son opinion et ses recommandations ;*
- *aux deux parties concernées (le Ministère des finances et la BAD), de veiller à une bonne formulation des dispositions des protocoles et des termes de références conformément aux réglementations nationales afin de permettre à l'auditeur de réaliser effectivement sa mission.*

*

*

*



**TITRE IV. JUGEMENT DES COMPTES DE L'ETAT ET
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
DECENTRALISEES**

CHAPITRE I. LES ACTIVITES JURIDICTIONNELLES

L'article 276 de la Loi Organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant définit l'attribution juridictionnelle de la Cour des Comptes et l'article 114 de la Loi n° 2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier celle des Tribunaux Financiers.

La mission juridictionnelle, bien qu'elle soit la plus ancienne exercée par la Cour, demeure essentielle pour garantir la régularité de l'emploi des deniers publics. Depuis leur création, les Tribunaux Financiers (TF) assurent, pour les organismes publics relevant de leur champ de compétence, un rôle similaire à celui de la Cour, cette dernière étant la juridiction d'appel des jugements des TF.

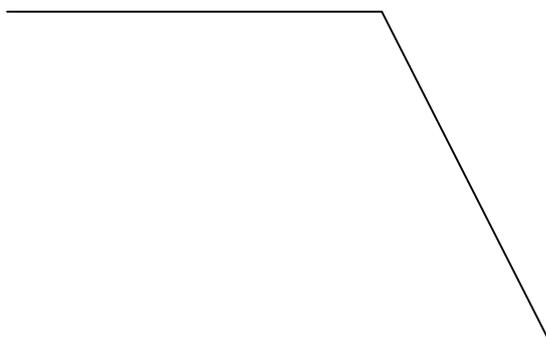
1. 1. LA PRODUCTION DES COMPTES

En 2018, les comptes de gestion produits auprès de la Cour des Comptes sont au nombre de 166⁵⁶, tandis que ceux transmis aux Tribunaux Financiers se chiffrent à 124.

Pour 2019, à la date d'établissement du présent rapport, les comptes de gestion produits auprès de la Cour des Comptes sont au nombre de 81, tandis que ceux transmis aux Tribunaux Financiers se chiffrent à 55.

Par rapport à l'année 2017, la situation de production des comptes a été quasiment la même en 2018. Une sensible augmentation est néanmoins constatée pour les sociétés à participation financière de l'Etat, les comptes produits passant de 11 en 2017 à 26 pour 2018.

Le tableau suivant synthétise la production des comptes par nature des organismes pour les années 2018 et 2019.



⁵⁶ Rapport d'activités au titre de l'année judiciaire 2018 du Commissariat Général du Trésor Public

Tableau n° 26 : Situation des comptes produits en 2018 et 2019

JURIDICTIONS	NATURE	COMPTES PRODUITS EN 2018	COMPTES PRODUITS EN 2019
COUR DES COMPTES	Budget Général de l'Etat	32	17
	Etablissements Publics à caractère Administratif	55	41
	Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial	36	6
	Etablissement Public Professionnel	13	7
	Sociétés à participation financière de l'Etat	26	7
	Autres (BIANCO, SAMIFIN)	4	3
	TOTAL	166	81
TRIBUNAUX FINANCIERS	Région	19	10
	Commune Urbaine	68	33
	Commune Rurale	34	10
	Etablissement Public Local	3	2
	TOTAL	124	55

Source : Rapports d'activités de la Cour et des TF

1. 2. REALISATION DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Les travaux de contrôle des juridictions financières sont sanctionnés par des arrêts au niveau de la Cour des comptes ou par des jugements au niveau des Tribunaux Financiers pour la mission juridictionnelle et par des rapports pour la mission administrative.

En outre, elles sont aussi appelées à émettre des avis sur des projets de textes relatifs aux Finances publiques.

Le tableau ci-dessous récapitule les réalisations des Juridictions Financières pendant l'année 2018 et 2019.

Tableau n° 27 : Statistiques des réalisations de la juridiction financière en 2018 et 2019

JURIDICTIONS	NATURE	ARRETS ET JUGEMENTS		RAPPORTS ADMINISTRATIFS		RAPPORTS JURIDICTIONNELS		AVIS (CAB et APP)	
		2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
COUR DES COMPTES	PROVISOIRE	17	11	2	5	4	6	0	0
	DEFINITIF	45	39	10	4	6	10	0	0
	TOTAL	62	50	12	9	10	16	0	0
TRIBUNAUX FINANCIERS	PROVISOIRE	104	85	0	0	147	68	13	9
	DEFINITIF	101	70	0	1	95	45		
	TOTAL	205	155	0	1	242	113	13	9

Source : Rapports d'activités de la Cour et des TF



Le nombre total des décisions définitives en matière juridictionnelle prononcées par les juridictions financières en 2018 a diminué par rapport à 2017, soit de 146 (dont 33 débet) contre 194. Cette baisse d'activité résulte notamment d'un nombre sensiblement accru des audits coopératifs et des audits demandés.

Toutefois, ce développement des autres travaux ne doit pas s'interpréter comme un effacement implicite de la mission traditionnelle de jugement des comptes publics. Les activités juridictionnelles, à travers les débet rendus d'une part et l'effet dissuasif et préventif induit par les injonctions pour l'avenir d'autre part, constituent le socle de base d'une bonne gouvernance financière pour asseoir un Etat de droit à commencer sur le plan financier.

*

*

*



CHAPITRE II. LES OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Les observations ci-dessous seront regroupées selon les sept (07) points de contrôle prévus par le décret n° 2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, ainsi que selon les amendes prévues par la loi n°2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier

2. 1. DEFAUT DE LA VALIDITE DE LA CREANCE

Pour chaque organisme sous-revu lors des exercices 2018 et 2019, les observations se présentent comme suit :

2.1.1 Cas de la Trésorerie Générale d'Antsirabe : absence de visa du Contrôle Financier avant ordre de service

Le Ministère des travaux Publics et de la Météorologie par la Direction Régionale de Vakinankaratra a fait appel à des prestataires pour effectuer une étude et un inventaire des ouvrages d'art sur la route reliant Antsirabe (RN7 PK 167+850) Soanindrainy – Ambatolahy – Antanifotsy suivant mandat n°201101060578 du 23 mai 2011.

Cependant, l'ordre de service de commencer les prestations a été notifié au titulaire le 04 avril 2011 tandis que le visa du Contrôle Financier, l'approbation de la convention ainsi que la notification du marché signé n'ont été effectués que le 14 avril 2011.

En d'autres termes, l'ordonnateur a donné l'ordre au prestataire de commencer les prestations bien avant le visa du Contrôle financier, l'approbation et la notification du marché signé.

Par arrêt provisoire⁵⁷, la Cour a enjoint le comptable de fournir des explications ou toute justification à sa décharge sous peine d'engager sa responsabilité pour le paiement indu des dépenses d'études et d'inventaire des ouvrages d'art sur la route « Antsirabe (RN7 PK 167+850) Soanindrainy – Ambatolahy – Antanifotsy, pour un montant de cinq millions neuf cent vingt-sept mille huit cent Ariary (5.927.800,00 Ariary).

Dans ses réponses, le comptable a affirmé que « vu l'urgence des travaux, le service des travaux publics a tenté de faire commencer les travaux sans attendre le visa du contrôle financier. Ainsi, pour pallier à cette anomalie, un ordre de service modificatif en date du 15 avril 2011 signé par l'ordonnateur secondaire est joint à ma demande de mainlevée de l'injonction. Ainsi, nous vous prions de considérer le nouveau ordre de service ».

Dans ce sens, un ordre de service modificatif daté du 15 avril 2011 ainsi qu'un reçu de notification de la même date ont été joints à la lettre de réponse du comptable.

Toutefois, les pièces envoyées ultérieurement ne pourraient justifier le fait de donner ordre de commencer les prestations à un titulaire de marché avant le visa du contrôle financier dans la

⁵⁷ AP n°12/15-AP/BE/ABE du 24 juin 2015



mesure où cet ordre de service n'engage pas l'Administration, en effet l'ordre de service rectifié est devenu sans objet, le service ayant déjà commencé.

En vertu de l'article 301 de la loi organique n° 2004-036 du 01^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant qui dispose que « ... *Ces comptes doivent être en état d'examen et appuyés des pièces générales correspondantes. Après la présentation du compte, il ne peut y être apporté aucun changement ...* », toute pièce justificative nouvellement établie après paiement ne pourrait être prise en compte par la Cour .

Par ailleurs, la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés Publics dispose en son article 28 que « *les marchés, après accomplissement des formalités d'enregistrement, doivent être notifiés avant tout commencement d'exécution* ».

En outre, l'instruction générale n°001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 mars 2005 sur l'exécution du Budget des Organismes Publics, instituée par l'arrêté n°1438/2005 du 16 mars 2005, prévoit en son point 5.1 qu' « *une fois le marché est visé par le contrôle financier, l'unité responsable des marchés publics le soumet, pour approbation, à la personne responsable du marché public (PRMP) de son département, ou à l'autorité d'approbation désignée selon les montants du marché. Ce n'est qu'après l'approbation que l'ordonnateur peut émettre un ordre de service de commencer les travaux* ».

Et l'article 15-1 du Cahier des Clauses Administratives Générales (CCAG) applicable au marché de prestations intellectuelles, institué par l'arrêté n° 12 579/ 2007/MFB du 30 juillet 2007 modifiant l'arrêté n°14502/06-MEFB fixant les documents-types pour consultation et marchés publics de prestations intellectuelles, d'ajouter que « *...le délai d'exécution part de la notification du Marché ou (...) du lendemain de la date de notification de l'ordre de service* ».

Le décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics lequel dispose en son article 13 que : « *Les comptables sont tenus d'exercer (...) en matière de dépenses, le contrôle : (...) de la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 15 ci-après* », et en son article 15 qu'« *en ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : (...) le visa du contrôle financier, lorsque ce visa est requis par les lois et règlements* ».

Ainsi, ni par ses explications ni par la justification qu'il a produite, le comptable n'a satisfait à l'injonction ferme prononcée par l'arrêt provisoire n° 12/15-AP/BE/ABE du 24 juin 2015.

En outre, l'ordonnance modifiée n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics dispose en son article 11 que « (...) *la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié (...) 3° La validité de la créance (...)* ».

Or, l'article 316 de la loi organique n° 2004-036 du 01^{er} octobre 2004 sus-cité dispose que « si les réponses produites par le comptable ne sont pas jugées satisfaisantes, la Cour confirme par un arrêt définitif, partiellement ou totalement, les charges qu'elle avait prononcées ».

Ainsi, la Cour a prononcé un débet d'un montant de cinq millions neuf cent vingt-sept mille huit cent Ariary (5.927.800,00 Ariary) à l'encontre du comptable pour le paiement indu des dépenses d'études et d'inventaire des ouvrages d'art sur la route « Antsirabe (RN7 PK 167+850) Soanindrainy – Ambatolahy – Antanifotsy à défaut de la validité de la créance.

2.1.2 Cas de la Commune rurale d'Ikalamavony : Discordance entre les montants inscrits dans les balances des opérations en deniers et les pièces justificatives produites

Au titre des exercices 2009 et 2010, il est ressorti du rapprochement entre les écritures comptables dans les balances des opérations en deniers et les pièces justificatives produites que des dépenses ont été effectuées sans que les justifications y afférentes aient été produites comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 28 : Discordance entre la balance des opérations en deniers et les pièces justificatives

(En Ariary)

Comptes d'imputation	Objets de la dépense	Exercices concernés	Montants totaux selon balance	Montants totaux des pièces justificatives	Montants non justifiés
6032	indemnités et avantages liés à la fonction	2009	2 246 341,00	1 955 141,00	291 200,00
		2010	2 097 392,00	1 947 487,00	149 905,00
Totaux			4 343 733,00	3 902 628,00	441 105,00

Sources : Balances des opérations en deniers et pièces justificatives 2009 et 2010

Ce fait constitue une entorse aux dispositions des articles 13 et 15 du décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des Organismes Publics qui prévoient respectivement que « Les comptables sont tenus d'exercer : [...] b – en matière de dépenses, le contrôle : [...] - de la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 15 ci-après ; [...] » et qu' « En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : [...] - La production des pièces justificatives. [...] ».

Ainsi, en vertu des articles 5 et 11 de l'ordonnance modifiée n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au Statut des comptables publics qui disposent respectivement que « Sauf cas de force majeure, tout comptable public est personnellement et pécuniairement responsable : De la justification de ses opérations [...] » et que « Sous réserve des règles particulières qui

peuvent être prévues par des règlements particuliers pour certaines catégories de dépenses, la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié : [...] 3° La validité de la créance ; [...] » ainsi que de l'article 135 de la loi modifiée n° 2001-025 du 9 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier selon lequel « Le Tribunal apprécie la régularité des justifications des opérations inscrites dans les comptes. Lorsqu'il constate des irrégularités mettant en cause la responsabilité du comptable, il enjoint à ce dernier d'apporter la preuve de leur rectification ou de produire des justifications complémentaires. Les charges relevées contre le comptable sont portées à sa connaissance par un jugement provisoire. [...] ».

Par jugement provisoire⁵⁸, le Tribunal a enjoint au comptable, de produire des justifications complémentaires à décharge sur ces paiements de dépenses en l'absence de pièces justificatives, et qu'aucune réponse à l'injonction n'a été produite au Tribunal.

Aussi, l'injonction n'ayant pas été satisfaite, et en application de l'article 14 de l'ordonnance modifiée n° 62-081 du 29 septembre 1962 sus-cité selon lequel « *Tout fait de nature à engager la responsabilité pécuniaire d'un comptable public se traduit par un débet comptable. La mise en débet est prononcée, soit par arrêté du Ministre des finances, soit par autorité chargée du jugement des comptes de gestion.* ».

Ainsi, par jugement définitif⁵⁹, le comptable a été constitué débiteur envers la commune rurale d'Ikalavony de la somme de quatre cent quarante et un mille cent cinq Ariary (441 105 Ariary) pour paiement de dépenses en l'absence de pièces justificatives, somme à majorer d'intérêts d'un taux de 4% l'an à compter de la date de notification du jugement.

2.1.3 Cas de la Commune rurale de Beroroha : non production des fiches de présence journalières émargées attestant la réalité des services faits

Par jugement provisoire du 28 mars 2017, le Tribunal Financier de Toliara a enjoint au comptable de produire les fiches de présence journalières émargées relatives à la session ordinaire de dix jours, dans un délai de deux mois à partir de sa notification, sous peine de reverser la somme de 252 000 Ariary dans la caisse de la commune.

Etant donné que le comptable n'a pas pris la diligence de produire lesdites fiches de présences, et en vertu de l'article 140 de la loi n°2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier susvisée qui dispose que : « *Si les réponses produites par le comptable ne sont pas jugées satisfaisantes, le Tribunal confirme par un jugement définitif, partiellement ou totalement, les charges qu'il avait prononcées* ».

Du fait de la non justification de ces opérations de dépenses, le Tribunal a définitivement déclaré le comptable débiteur de la somme de deux cent cinquante-deux mille Ariary (252 000 Ariary) envers la Commune par jugement⁶⁰ définitif.

⁵⁸ JP n°13/JP-SD/TF/FIA/18 du 12 mars 2018

⁵⁹ JD n°14/JD/DB/TF/FIA/2019 du 4 avril 2019

⁶⁰ JD n°03/18/JD/D du 20 février 2018

2.1.4 Cas de la Commune Rurale de Betsioky Sud : non production des procès-verbaux de réception et des factures

Par jugement provisoire du 25 juillet 2017, il a été enjoint au comptable, de produire la preuve du reversement dans la caisse de la Commune Rurale de Betsioky Sud de la somme de cent quatre-vingt-dix mille Ariary (190 000 Ariary), correspondant au montant de la dépense relative aux « travaux de démarrage de construction d'un bâtiment » irrégulièrement payée en l'absence des procès-verbaux de réception et les factures correspondantes ou de produire toutes autres justifications ou explications à sa décharge.

En raison de l'absence de réponse de la part du comptable durant un délai légal de deux mois après la notification du jugement provisoire sus-référencé, et conformément aux termes de l'article 140 de la loi n°2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier qui dispose que « *Si les réponses produites par le comptable ne sont pas jugées satisfaisantes, le Tribunal confirme par un jugement définitif, partiellement ou totalement, les charges qu'il avait prononcées* » .

Du fait de la non production des réponses satisfaisantes aux injonctions, le comptable a été constitué en débet envers la Commune d'une somme cent quatre-vingt-dix mille Ariary (190 000 Ariary) par jugement ⁶¹ définitif.

2.1.5 Cas de la Commune Urbaine de Befandriana : non production de pièces justifiant le service fait

Au cours de la gestion 2008, la Commune Urbaine de Befandriana Nord s'est acquittée du paiement de l'indemnité de contrôle et suivi de l'exécution des travaux d'aménagement du jardin public d'un montant de 1.400.000,00 Ar. Ladite dépense a été payée le 30 décembre 2008. A la fin de la mission du Contrôleur, ce dernier devait produire un rapport final, pièce maîtresse pour approuver le service fait, permettant d'apprécier l'effectivité de sa prestation.

Ces irrégularités sont en violation des dispositions de l'article 11 de l'ordonnance n° 62 – 081 du 29 Septembre 1962 relative au statut des comptables publics, et celles de l'article 15 du décret n° 2005 – 003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics.

Le comptable a été constitué en débet d'un montant de un million quatre cent mille Ariary (1.400.000,00 Ariary) par un jugement définitif, étant donné que ni le rapport validé ni aucune autre pièce justifiant le service fait n'a été jointe au dossier de paiement à part le contrat.

⁶¹JD n° 21/JD/TF/TOL/2018 du 27 Novembre 2018.

2.1.6 Cas de la Commune Urbaine d'Antananarivo : non production de la convention relative aux travaux de construction d'un sanitaire

Pour la gestion 2003, le Tribunal Financier d'Antananarivo a enjoint le comptable, en vertu de l'article 15 du décret n°68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique, de produire la convention correspondant à la dépense de construction d'un sanitaire à Soarano/Antanimbarinandriana, d'un montant de 198.109.130 Fmg (39 621 826,00 Ariary) pour justifier la réalité de la dette et d'asseoir la validité de la créance.

Dans sa lettre de réponses en date du 12 décembre 2017, le comptable titulaire de la gestion se contente de relater les actions qu'il a entreprises et les difficultés qu'il a rencontrées. Il n'a donc pas fourni la preuve du reversement. Le tribunal a estimé non satisfaisantes ces réponses.

Le comptable a été constitué débiteur de la somme de trente-neuf millions six cent vingt et un mille huit cent vingt-six Ariary (Ar 39 621 826,00) envers la Commune Urbaine d'Antananarivo par jugement⁶² définitif.

2.1.7 Cas de la Commune urbaine de Toamasina : paiement irrégulier de dépenses de fêtes et cérémonies officielles

a. Discordance entre les pièces justificatives relatives au paiement de dépenses de « Fêtes et cérémonies officielles »

Pour la gestion 2011, le comptable a procédé au paiement des dépenses correspondant à l'achat des divers articles d'un montant de 3 172 500,00 Ariary, imputées au compte 6221 « fêtes et cérémonies officielles ».

A la lecture des pièces accompagnant le mandat, une discordance a été constatée entre l'objet de la dépense sur la facture proforma qui fait mention d'« un dîner du 31 décembre 2010 », et celui sur la note de présentation établie par le Maire qui explique qu'un cocktail à tous les encadreurs et propriétaires des cyclo-pousses à la fin de la formation des jockeys des cyclo-pousses a été organisée par la Commune urbaine de Toamasina du 22 au 25 février 2011.

A cet effet, le Tribunal, dans son jugement⁶³ provisoire, a enjoint le comptable d'apporter des explications sur la discordance entre les pièces justificatives de la dépense en question, sous peine de reverser la somme totale de 3 172 500 Ariary.

En réponse à ladite injonction, le comptable a envoyé une nouvelle note de présentation et un certificat administratif.

⁶² JD n°05/GP/18/JD/DB du 11 juillet 2018.

⁶³ JP n°05 /2015/JP/TF/TOA

Après examen des pièces produites suscitées, il a été observé qu'elles sont signées par le Président de Délégation Spéciale, et qu'à travers la nouvelle note de présentation, le motif de la dépense est l'organisation d'un dîner dansant à l'occasion du nouvel an, le 31 décembre 2010, par lequel le PDS a offert des divers boissons et amuse-gueules.

Bien que l'objet de la nouvelle note de présentation produite ci-dessus par le comptable en poste soit en concordance avec l'objet de la facture pro-forma précédemment dit, elle n'a été produite qu'après l'injonction faite par le Tribunal et non au moment du contrôle par le comptable, soit avant la phase de paiement.

Conformément aux dispositions des articles 13b, 15 et 41 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics qui prévoient que : « [...] les comptables sont tenus d'exercer en matière de dépenses, le contrôle [...], de la validité de la créance, [...] qui porte sur [...] la production des pièces justificatives » ; « lorsque des irrégularités sont constatées à l'occasion de l'exercice du contrôle prévu à l'article 13 b ci-dessus, les comptables publics suspendent le paiement et en informent l'ordonnateur délégué concerné », le comptable concerné a failli à ses obligations en procédant au paiement de dépenses sans avoir pris la diligence de rejeter les pièces justificatives incohérentes à l'appui du mandat, sa responsabilité est mise en cause.

Le Tribunal a prononcé un débet d'un montant de trois millions cent soixante-douze mille cinq cent Ariary (3 172 500 Ariary) à l'encontre du comptable correspondant à la dépense irrégulière par jugement⁶⁴ définitif.

b. Non production de l'autorisation de réception et la liste des participants liées au paiement des dépenses de « fêtes et cérémonies officielles »

Lors de l'exercice 2011, le comptable a procédé au paiement des mandats correspondant aux dépenses de prise en charge des repas, lors de l'assainissement des cyclo-pousses et des places au bord de la mer, pour un montant total 28 680 000,00 Ariary, imputées au compte 6221 « fêtes et cérémonies officielles », comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n° 29 : Détails des dépenses de fêtes et cérémonies officielles

(En Ariary)

MANDAT	MONTANT	OBJET
201101002039 du 03/02/11	2 700 000,00	Prises en charge de repas de forces spéciaux mixtes assistés par des agents de police du 15 au 16 janvier 2011 lors de l'assainissement cyclo-pousse
201010020140 du 03/02/11	7 500 000,00	Prises en charge de repas de forces spéciaux mixtes assistés par des agents de police du 17 au 21 janvier 2011 lors de l'assainissement cyclo-pousse
201101002027 du 03/02/11	7 500 000,00	Prises en charge de repas de forces spéciaux mixtes assistés par des agents de police du 22 au 24 janvier 2011 lors de l'assainissement cyclo-pousse
201101002036 du 03/02/11	4 900 000,00	Prises en charge de repas de forces spéciaux mixtes assistés par des agents de police du 25 au 29 janvier 2011 lors de l'assainissement cyclo-pousse

⁶⁴JD n°05/2018/JD/TF/TOA

201101001798 du 02/02/11	1 680 000,00	Prises en charge de repas de forces spéciaux mixtes assistés par des agents de police pour 22 janvier 2011 lors de l'assainissement cyclo-pousse
201101002038 du 03/02/11	1 560 000,00	Prises en charge de repas de forces spéciaux mixtes assistés par des agents de police pour 30 janvier au 02 février 2011 lors de l'assainissement cyclo-pousse
201101001801 du 02/02/11	1 200 000,00	Prise en charge de pause-café des employés de la Commune causé par des heures continues lors de l'assainissement cyclo-pousse
201101036306 du 19/04/11	1 640 000,00	Cocktail offert à tous les participants lors de l'assainissement et la répartition des places du bord de la mer du 04 au 06 mars 2011
TOTAL	28 680 000,00	

Source : Pièces Justificatives

Cependant, les pièces justificatives à l'appui des mandats précités ne permettent pas de justifier que les dépenses réalisées ont été faites dans le cadre de fêtes et cérémonies officielles.

Aucune autorisation de réception n'a été produite parmi les pièces justificatives, telle qu'elle est exigée par les dispositions du décret n°2005-089 du 15 février 2005 fixant la nomenclature des pièces justificatives, pour les dépenses imputées au compte « 6221- fêtes et cérémonies officielles ».

En effet, le Tribunal, dans son jugement⁶⁵ provisoire, a enjoint le comptable de produire la délibération ou l'arrêté ou décision portant l'autorisation de réception, ainsi que la liste des participants pour justifier les paiements faits par le comptable, sous peine de reverser la somme totale de 28 680 000,00 Ariary précitée.

En réponse à cette injonction, le comptable en poste a produit, pour chaque mandat mis en cause, une autorisation de réception et une liste des bénéficiaires de la prestation.

Après examen des pièces produites, il a été observé qu'elles ont été bel et bien signées par le PDS et correspondent à chaque date de réalisation des dépenses inscrites dans les mandats.

Mais, après rapprochement avec les autres pièces justificatives déjà parvenues au Tribunal, les pièces envoyées par le comptable pour justifier l'assainissement des cyclo-pousses comme fête et cérémonie ont été établies juste après l'injonction du Tribunal et non avant le paiement effectué par le comptable.

De plus, la plupart des participants pris en charge pour les repas, pause- café et cocktail, par la Commune, que ce soit dans le cadre de l'assainissement des cyclo-pousses ou de l'assainissement du bord de la mer, inscrits dans les listes des participants, ne sont pas des acteurs concernés directement par les activités exposés dans l'objet des mandats ou dans les autorisations de réception. En effet, ces derniers ont mentionné des agents de forces mixtes ou des agents de police alors que dans les listes des participants existent d'autres personnes comme les responsables des bibliothèques, cimetières, courriers, culture, documents.

⁶⁵ JP n°05 /2015/JP/TF/TOA

Par conséquent, en la forme et au fond, les autorisations de réceptions et les listes des participants produites par le comptable en poste ne satisfont pas à l'injonction prononcée à l'encontre du comptable.

Aux termes des dispositions de l'article 11 de l'ordonnance n°62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics, la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié, entre autres, la validité de la créance et l'imputation de la dépense.

La défaillance du comptable concerné est ici constatée pour paiement des dépenses sans avoir vérifié ni leur nature pour l'imputation au compte correspondant ni les pièces justificatives à l'appui pour la validité de la créance.

Cette défaillance a permis à la Commune de continuer à imputer les dépenses relatives aux assainissements des cyclo-pousses et du bord de la mer dans le compte 6221 « fêtes et cérémonies officielles », même si celles-ci ne sont pas assez justifiées.

Le Tribunal a prononcé à l'encontre du comptable un débet d'un montant de vingt-huit millions six cent quatre-vingt mille Ariary (28 680 000,00 Ariary) au comptable par Jugement⁶⁶ définitif.

2. 2. NON APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS

2.2.1 Cas de la Commune urbaine de Toamasina : non-respect du Code des Marchés Publics

Durant l'exercice 2011, le comptable a procédé au paiement des mandats d'un montant de 1 391 000,00 Ariary et de 1 318 000,00 Ariary relatif aux dépenses de présentation des vœux imputés au compte 6221 « fêtes et cérémonies officielles ».

Au vu des documents produits, il appert que les règles et procédures de passation des marchés publics de ces dépenses ne sont pas respectées. En effet, seule la facture proforma du fournisseur attributaire du marché a été produite, les factures proforma des deux autres prestataires concurrent n'ont pas été fournies pour confirmer la pertinence du tableau de comparaison de prix. De plus, les dossiers fiscaux de tous les soumissionnaires n'ont pas été non plus produits.

Par conséquent, le Tribunal a enjoint le comptable de produire les factures proforma des autres fournisseurs et les pièces de règlement des obligations fiscales de tous les soumissionnaires à ce marché, sous peine de reversement de la somme totale de 2 709 000 Ariary.

Dans son mémoire en défense relatif à ce jugement, aucune réponse n'a été apportée par le comptable à cette injonction.

⁶⁶ JD n°05/2018/JD/TF/TOA

Conformément à l'article 11 de l'ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 relatif au statut des comptables publics qui dispose que « [...] la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié [...], 6- l'application des lois et règlements sur la dépense considérée, ..] », la responsabilité du comptable est engagée pour défaut de contrôle de l'application des règles de marché publics lors de l'exécution de ces dépenses, notamment l'effectivité de la consultation d'au moins trois fournisseurs prévus par l'article 24 de la loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des marchés publics et également la capacité juridique des soumissionnaires prévu par l'article 9 dudit Code.

Le Tribunal a prononcé à l'encontre du comptable un débet d'un montant de deux millions sept cent neuf mille Ariary (2 709 000 Ariary) par jugement⁶⁷ définitif

2.2.2 Cas de la Commune Urbaine d'Ambatondrazaka : Paiement de remises aux percepteurs en violation des délibérations municipales

En 2008, le comptable a procédé au paiement des dépenses relatives aux remises des agents Percepteurs sur les recettes recouvrées pendant les exercices 2004 et 2005, d'un montant total de 8 141 576,60 Ariary, imputés au compte 6031 « Indemnités et avantages liés à la fonction Personnel Permanent ».

La Délibération municipale qui accompagne les mandats de paiement, pour autoriser l'octroi des remises aux agents percepteurs au taux de 5% des recettes recouvrées, n'a été prise par le Conseil municipal que le 05 septembre 2008 et n'a pas précisé dans ses dispositions que les recettes recouvrées pendant les exercices antérieurs à cette date seront aussi considérées.

Par ailleurs, certains agents bénéficiaires de ces remises n'ont pas de décision de nomination produite avec les mandats pour prouver qu'ils aient réellement droit à ces remises.

En effet, le Tribunal a enjoint le comptable d'apporter toutes pièces sur lesquelles ont été basées la décision de payer les remises aux percepteurs pour les recettes recouvrées années 2004 et 2005, ainsi que les décisions de nomination des régisseurs et des auxiliaires sous peine de reverser la somme de 8 141 576,60 Ariary.

En réponse à ladite injonction, le comptable a produit les différentes décisions nommant des agents comme Percepteurs et aides Percepteurs.

Après examen des pièces fournies par le comptable, le Tribunal a constaté que les décisions nommant les agents concernés en leurs qualités de Percepteurs ou aide-percepteurs sont toutes produites et elles sont jugées valables pour justifier qu'ils ont droit aux remises sur les recettes qu'ils ont recouvrées.

⁶⁷JD n°05/2018/JD/TF/TOA

Cependant, la justification de l'octroi des remises sur les recettes recouvrées pendant les exercices 2004 et 2005, antérieures à la délibération n°022/2008 en date du 05 septembre 2008 à laquelle la décision de l'octroi des dits avantages a été accordée, n'a pas été produite. A cet effet, le comptable a satisfait partiellement l'injonction qui lui a été prononcée.

En outre, en application des dispositions de l'ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé, visé dans le jugement⁶⁸ provisoire qui prévoit en son Titre 1er qu'en principe la nouvelle loi ne dispose que pour l'avenir contrairement à la loi d'interprétation laquelle a effet rétroactif, et étant donné qu'aucun texte n'a été interprété par la Délibération municipale n°022/2008 du 05 septembre 2008 précitée, elle n'a pas d'effet rétroactif et ne dispose que pour l'avenir.

La décision de l'octroi des remises au profit des agents percepteurs, accordée par le Conseil municipal, ne doit être appliquée que pour les recettes recouvrées à partir du 05 septembre 2008.

Le paiement des dites remises effectué par le comptable est en conséquence irrégulier et engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire conformément à l'article 11 de l'ordonnance n°62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics qui dispose que « [...] la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié : [...] 2-l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée » .

Le Tribunal a constitué le comptable débiteur de la somme de huit millions cent quarante et un mille cinq cent soixante-seize Ariary soixante (8 141 576,60 Ariary) correspondant au montant total des indemnités irrégulièrement payées aux agents percepteurs de recettes de ladite commune par jugement⁶⁹ définitif

2.2.3 Cas de la Commune Urbaine d'Ambositra : paiement irrégulier d'indemnités des membres du Bureau exécutif

Pour les gestions 2009 à 2013, le Tribunal Financier de Fianarantsoa a enjoint au comptable, de fournir des justifications à décharge sur le paiement aux membres du bureau exécutif des indemnités de fonction (indemnité forfaitaire) d'un montant total de 4 480 000,00 Ariary.

Le Tribunal n'a pas admis ces dépenses au motif que le montant payé au titre de cette indemnité est supérieur au montant prévu par le texte réglementaire, qui est de 20 000 Ariary, notamment le décret n° 96-170 du 6 mars 1996 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux élus et aux membres de bureau exécutif ainsi qu'aux trésoriers des Collectivités territoriales décentralisées, au niveau des Communes, en ses articles 2 et 9.

⁶⁸ JP n°14/2016/JP/TF/TOA

⁶⁹ JD n°8/2019/JD/TF/TOA

Le tableau ci-après illustre les détails de ces indemnités payées de 2009 à 2013.

Tableau n° 30 : Détails des indemnités de fonction des membres du bureau exécutif

(En Ariary)

ANNEE	NOMBRE DE MANDATS	MONTANT REGLEMENTAIRE	MONTANT PAYE PAR LE COMPTABLE	MONTANT INDUMENT PAYE
2 009	12	960 000	1 920 000	960 000
2 010	12	960 000	1 920 000	960 000
2 011	12	960 000	1 920 000	960 000
2 012	12	960 000	1 920 000	960 000
2 013	8	640 000	1 280 000	640 000
TOTAL GENERAL		4 480 000	8 960 000	4 480 000

Source : Pièces Justificatives

Cette irrégularité relève d'un manquement du comptable à ses obligations de contrôle de l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée prévues à l'article 13b du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ;

En réponse aux jugements provisoires, le comptable a évoqué l'existence d'une délibération municipale sanctionnée d'une attestation de non recours de la part du représentant de l'Etat et le caractère exécutoire de celle-ci dès qu'il a été procédé à leur publication ou à la notification aux intéressés selon l'article 45 de la loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées. Mais les explications fournies ont été jugées insatisfaisantes du fait qu'il n'arrive pas à justifier qu'il a vérifié l'application des lois et règlements sur les dépenses forfaitaires.

Ainsi, le Tribunal a engagé la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable par un jugement définitif⁷⁰, en le déclarant débiteur de la Commune pour la somme de 4 480 000 Ariary à majorer d'intérêts au taux de 4% l'an à compter de la date de notification du jugement.

2.2.4 Cas de la Commune Urbaine de Manakara : Trop payé sur indemnités forfaitaires des membres du bureau exécutif et sur indemnités de caisse des comptables publics

La vérification des pièces de dépenses de la Commune relatives aux exercices 2013 à 2016 a révélé qu'il y a eu trop payés sur les indemnités forfaitaires des membres du bureau exécutif ainsi que sur les indemnités de responsabilité de caisse des comptables.

En effet, il a été constaté qu'au cours de cette période, les membres du bureau exécutif de la commune ont bénéficié d'indemnité forfaitaire d'une valeur mensuelle comprise entre

⁷⁰ JD n° 18/JD/DB/TF/FIA/2018 de débet du 04 juillet 2018

20 000,00 Ariary et 50 000,00 Ariary. D'autre part, les trésoriers de la commune ont, quant à eux, perçus des indemnités de responsabilité de caisse de 50 000,00 Ariary par mois.

Or, les dispositions réglementaires relatives auxdites indemnités, en l'occurrence, les articles 2, 9 et 10 du décret n° 96-170 du 6 mars 1996 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux élus et aux membres de bureau exécutif ainsi qu'aux trésoriers des Collectivités territoriales décentralisées, au niveau des Communes prévoient respectivement que, la Commune étant classée Commune Urbaine de deuxième catégorie, les membres du bureau exécutif en son sein bénéficient d'une indemnité forfaitaire mensuelle dont le taux maximum est fixé à 20 000,00 Ariary, et qu'il est alloué au trésorier de la commune une indemnité forfaitaire mensuelle de responsabilité de caisse selon les taux et conditions prévus pour le trésorier d'une collectivité décentralisée, par le décret n° 90-343 du 01 Aout 1990 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux présidents et vice-présidents et aux membres des conseils populaires, et des comités exécutifs ainsi qu'aux trésoriers des collectivités décentralisées, en son article 14.

Au regard alors dudit article 14, les recettes réalisées de 2013 à 2016 par la commune selon les documents généraux transmis au Tribunal varient entre 200 000 001,00 Ariary et 1 000 000 000,00 Ariary, d'où une indemnité de responsabilité de caisse du Trésorier devant s'élever mensuellement à 13 000 Ariary.

Les indemnités forfaitaires mensuelles de plus de 20 000,00 Ariary ainsi que les indemnités de responsabilités de caisse de 50 000,00 Ariary payées au profit respectivement des membres du bureau exécutif et aux trésoriers de la Commune ont donc été payées au mépris du décret n° 96-170 du 6 mars 1996 sus-cité et au décret n° 90-343 du 1er août 1990 sus-cité qui les règlementent. Par ailleurs, même si ces montants ont été fixés par délibération du conseil municipal et qu'au regard de l'article 21 de la loi modifiée 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, les décisions du conseil sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication, leur caractère exécutoire est toutefois sous réserve de l'article 17 de la même loi modifiée, lequel article dispose que les délibérations du conseil ne peuvent pas être contraires aux dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires.

Ainsi, en considération de l'article 13 du décret n° 2005-003 du 04 janvier 2005 portant Règlement Général sur la Comptabilité de l'Exécution Budgétaire des Organismes Publics selon lequel « *Les comptables sont tenus d'exercer : [...] b – en matière de dépenses, le contrôle : [...] - de l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée ;* » et de l'article 11 de l'ordonnance modifiée n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics qui dispose que « *Sous réserve des règles particulières qui peuvent être prévues par des règlements particuliers pour certaines catégories de dépenses, la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié : [...] 2° L'application des lois et règlements*

concernant la dépense considérée ; [...] », il a été établi que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable peut être engagée pour le paiement indu de 3 945 000,00 Ariary.

Par jugement provisoire⁷¹, il a été enjoint aux comptables de produire des justifications complémentaires sur ces dépenses d'indemnités payées. Le comptable en poste a expliqué que la délibération de la Commune a induit en erreur les trésoriers, laquelle réponse a été jugée insatisfaisante par le Tribunal Financier de Fianarantsoa.

Ainsi, le Tribunal a constitué les comptables concernés débiteurs de la Commune de trois millions neuf cent quarante-cinq mille Ariary (3 945 000,00 Ariary).

2.2.5 Cas de la Commune Urbaine de Mahajanga : paiement irrégulier d'indemnités des membres de la Délégation Spéciale

Au titre de la gestion 2007, des cas de « trop perçu » ont été observés sur les salaires du Président de la Délégation Spéciale et des deux Vices Président de la Délégation Spéciale pour la période allant du 15 juillet 2017 au 31 décembre 2017, soit pour cinq mois et 15 jours.

Or, l'article 2 de l'arrêté municipal n°008-07/CU/MGA/AC du 27 août 2007 portant fixation des taux des indemnités à allouer aux membres de la Délégation spéciale dispose que « *le montant mensuel de l'indemnité de fonction à allouer correspond à l'indice 3000 – FOP* » pour le Président. Tandis que pour chaque Vice-Président, la délibération n°147-07/CU/MGA/CM de la session du 22 au 24 août 2007 fixe cette indemnité, dans son article 3 à l'indice 2500.

Cependant, le taux maximal accordé par le décret n°96-170 du 06 mars 1996 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux Elus et aux membres de bureau exécutif ainsi qu'aux trésoriers des collectivités territoriales décentralisées, au niveau des Communes pour la catégorie de la CUM (commune urbaine de première catégorie suivant article 2 dudit décret), est de 2000 pour le Maire et les deux tiers de deux mille au maximum pour les adjoints soit 1335.

Le Tribunal Financier de Mahajanga par son jugement⁷² définitif a mis en débet le comptable, à concurrence de deux millions quatre cent seize mille deux cent dix Ariary (2 416 210,00 Ariary) correspondant au montant des indemnités de fonction indument payées aux membres de la délégation spéciale.

2.2.6 Cas de la Commune Urbaine d'Arivonimamo : paiement irrégulier d'indemnités de responsabilité du régisseur-percepteur de recettes

Lors de l'examen des pièces justificatives de la gestion 2015, il a été constaté que le régisseur-percepteur de la Commune a reçu des indemnités de responsabilité, au titre de la période

⁷¹ JP n° 21/JP/TF/FIA/2018 du 4 juillet 2018

⁷² JD n° 06-2018/TFM/JUR du 16/11/2017

allant du mois de mai 2014 au mois de mai 2015 (13 mois), pour un montant total de 650 000 Ariary soit 50 000 Ariary mensuel.

Cependant, l'arrêté n°8781/2004-MEFB/SG/DGDP/DB/DF du 12 mai 2004 fixant les montants du cautionnement à fournir pour les régies d'avances et les régies de recettes des organismes publics et de l'indemnité de responsabilité de leurs régisseurs en son article 2 dispose que : « *L'indemnité de responsabilité à allouer aux régisseurs d'avances et aux régisseurs de recettes est fixé au taux annuel de 1% du montant maximum des fonds susceptibles d'être détenus par le régisseur tel que prévu par l'arrêté constitutif de la régie sans toutefois dépasser la somme de 100.000 Ariary* ».

Le montant maximum de fonds susceptibles d'être détenus par le régisseur, d'après l'arrêté n°01/14 du 20 mars 2014 portant création d'une régie de recettes de la Commune d'Arivonimamo, étant de 5 000 000 Ariary, le montant d'indemnité de responsabilité maximum dont le régisseur-percepteur a droit est de 50 000 Ariary par an.

Ainsi, le montant perçu par le régisseur pour chaque année dépassant ce seuil constitue un trop-perçu récapitulé dans le tableau suivant :

Tableau n° 31 : Détails des indemnités de responsabilité du régisseur-percepteur de recettes

(En Ariary)

ANNEE	MONTANT PAYE	DROIT	TROP-PERCU
2014	400 000	50 000	350 000
2015	250 000	50 000	200 000
TOTAL	650 000	100 000	550 000

Source : Pièces Justificatives

En application de l'article 15 du décret 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics, le comptable est tenu de contrôler l'exactitude du calcul de liquidation concernant la dépense considérée et si, lors du contrôle qu'il effectue, des irrégularités sont constatées, il suspend le paiement conformément à l'article 41 du même décret ; qu'à cet effet, en payant les indemnités dans leur totalité, il a failli à ses obligations.

Le Tribunal a enjoint au comptable d'apporter la preuve du reversement de la somme de cinq cent cinquante mille Ariary (550 000 Ariary) correspondant à l'indemnité payée en trop ou toute autre justification à sa décharge.

En réponse, le comptable a envoyé par quittance la preuve du reversement de l'indemnité indument payé.

2. 3. NON RESPECT DE LA SPECIALITE DES CREDITS

2.3.1. Cas de la Trésorerie Générale d’Antsirabe : achats de papiers A4 imputés au compte de consommables informatiques

Le Ministère de l’Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, par le biais du Service régional de la Topographie Vakinankaratra, a effectué un achat de papier photocopie A4 80 grs, flash disk et encre imprimante sur les crédits du compte « 6113 - consommables informatiques ». Le montant total du mandat n° 201101119350 du 23 aout 2011 s’élève à 885.000,00 Ariary dont 165.000,00 Ariary de papiers A4.

Etant donné que les papiers A4 constituent des fournitures de bureau devant être imputés au compte « 6111 - Fournitures et articles de bureau » mais non des consommables informatiques en vertu du guide d’application du plan comptable des opérations publiques, par arrêt⁷³ provisoire, la Cour a enjoint le comptable de fournir des explications ou toute justification à sa décharge sur le paiement des dépenses de fournitures de bureau en violation de la règle de la spécialité des crédits pour un montant total de cent soixante-cinq au mille Ariary (165.000,00 Ariary), sous peine d’engager sa responsabilité.

Dans ses réponses, le comptable a affirmé que « *La réforme budgétaire a apporté des nouveautés dans la procédure de l’exécution budgétaire. Une des nouveautés est l’autorisation de ne pas utiliser les imprimés administratifs de l’Imprimerie Nationale dont la procédure d’acquisition est lourde et fastidieuse pour les services excentriques. Désormais, les mandats, les bons de caisse, l’avis de crédit etc. sont imprimés directement par l’ordinateur sur papier A4. De ce fait, les papiers A4 sont devenus les premières consommables informatiques outre les cartouches d’encre et autres rubans matériels. A cet égard, il est évident que les papiers achetés sur les rubriques des fournitures de bureau deviennent insuffisants et l’on est obligé d’acheter ces derniers sur la rubrique des fournitures informatiques en tant que consommable dans le sens de la logique des réformes* » ;

Par ailleurs, le comptable a joint à ses réponses les pièces suivantes :

- une facture pro forma, datée du 23 aout 2011 et comportant un visa de la même date ;
- un bon de commande en date du 23 aout 2011 ;
- une facture définitive adressée au Service Régional de la Topographie en date du 23 aout 2011 ;
- et un procès-verbal de réception en date du 21 avril 2011 ;

Ces pièces concernent l’achat de 02 rubans imprimante, 04 flash disk et 04 encres pour imprimante d’un montant total de 885.000,00 Ariary.

⁷³ AP n° 12/15-AP/BE/ABE du 24 juin 2015

Toutefois, il convient de relever que la considération des papiers A4 en tant que consommables informatiques ne rentre pas dans la logique de la réforme évoquée par le comptable.

Par ailleurs, les pièces produites par le comptable comportent en elles-mêmes une incohérence dans la mesure où ces consommables informatiques ont été déclarés reçus par le Service Régional de la Topographie Vakinankaratra bien avant qu'ils ne soient commandés, L'article 301 de la loi organique n° 2004-036 du 01^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant dispose que « ... *Ces comptes doivent être en état d'examen et appuyés des pièces générales correspondantes. Après la présentation du compte, il ne peut y être apporté aucun changement ...* ».

En tout état de cause, la Cour ne pourrait prendre en compte toute pièce justificative nouvellement établie après paiement.

L'article 10 de la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances qui dispose que : « (...) *A l'intérieur de chaque catégorie, la répartition des crédits par chapitre, article et/ou paragraphe est effectuée conformément au Plan Comptable des Opérations Publiques en vigueur (...)* » ;

En outre, l'article 13 du décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics dispose que « *les comptables sont tenus d'exercer (...) en matière de dépenses, le contrôle: (...) de l'imputation de la dépense au chapitre qu'elle concerne selon sa nature ou son objet (...)* ».

Par ailleurs, l'arrêté n°6459/2005 du 08 juin 2005 modifié par l'arrêté n°20-763/2007/MFB/CSC/07 du 26 novembre 2007 portant Guide d'application du PCOP 2006 (ETAT) lequel prévoit que le compte « 6113-consommables informatiques comptabilise : « *Tout article à usage informatique sauf logiciel (inclut donc encre imprimante, papier listing, ruban pour imprimante, disquettes...)* ».

L'achat des papiers aurait dû être imputé au compte 6111 puisque ce guide prévoit, en ce qui concerne le compte 6111 – fournitures et articles de bureau que « *Les dépenses dans cette rubrique comprennent l'achat des fournitures en papier, autres que papiers ainsi que les articles de bureaux : serviettes, etc.* ».

Ainsi, ni par ses explications ni par la justification qu'il a produite, le comptable n'a satisfait à l'injonction ferme n°9 prononcée par l'arrêt⁷⁴ provisoire. L'article 316 de la loi organique n° 2004-036 du 01^{er} octobre 2004 sus-cité dispose que « *si les réponses produites par le comptable ne sont pas jugées satisfaisantes, la Cour confirme par un arrêt définitif, partiellement ou totalement, les charges qu'elle avait prononcées* ».

⁷⁴ n° 12/15-AP/BE/ABE du 24 juin 2015

En outre, l'ordonnance modifiée n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics dispose en son article 11 que « (...) *la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié (...) l'imputation de la dépense (...)* ».

Ainsi, la Cour a prononcé un débet d'un montant de cent soixante-cinq mille Ariary (165.000,00 Ariary) correspondant à l'achat de papier A4 à l'encontre du comptable pour le paiement des dépenses de fournitures de bureau en violation de la règle de la spécialité des crédits.

2. 4. NON REPRISE DE RELIQUATS

2.4.1 Cas de la Commune urbaine de Vangaindrano : gestion 2008 à 2009

Il résulte du rapprochement du reliquat fixé par jugement définitif⁷⁵ et du compte de gestion 2009, une différence en moins de 2 136 663,80 Ariary, considérée comme un manquant en deniers.

Par jugement provisoire⁷⁶, le comptable a été enjoint de fournir des explications et justifications à décharge sur la non reprise des reliquats en deniers au 31 décembre 2008 dans le compte de gestion 2009, sous peine de reversement. La réponse du comptable a fait savoir que la différence d'un montant de 2 136 663,80 Ariary résulte d'une erreur d'écriture.

Le Tribunal a déclaré le comptable, par jugement définitif⁷⁷, débiteur envers la Commune de la somme de deux millions cent trente-six mille six cent soixante-trois Ariary quatre-vingt (2 136 663,80 Ariary), à majorer d'intérêts de 4% l'an à compter de la notification du jugement provisoire.

2. 5. AMENDES POUR NON REPONSE AUX INJONCTIONS

2.5.1. Cas de la Commune Urbaine de Farafangana

Par jugement provisoire⁷⁸, le Tribunal Financier de Fianarantsoa a prononcé à l'encontre du comptable en poste une amende de 380 000,00 Ariary pour absence de réponses aux injonctions émises dans le jugement⁷⁹ provisoire sur les gestions 2006 à 2014. Le comptable a été notifié de ce jugement provisoire d'amende le 23 janvier 2019 mais n'y a pas donné suite.

Par conséquent, le Tribunal a confirmé par un jugement définitif⁸⁰ cette amende par application des dispositions de l'article 3 de ce jugement provisoire d'amende qui a prévu

⁷⁵ JD n°35/JD/LC/TF/FIA/2017 en date du 26 septembre 2017

⁷⁶ JP n°57/JP/TF/FIA/2017 en date du 11 décembre 2017

⁷⁷ JD n°42/JD/DB/TF/FIA/2018 du 31 octobre 2018

⁷⁸ JP n°54 /JP/TF/FIA/2018 du 05 décembre 2018

⁷⁹ JP n° 03/JP/TF/FIA/2017 du 03 avril 2017

⁸⁰ JD n°48/JD/AM/TF/FIA/19 du 19 juillet 2019

que « *Le Tribunal Financier de Fianarantsoa peut statuer d'office et à titre définitif sur l'amende en cas d'absence de réponses dans le délai légal de deux (02) mois à compter de la notification du présent Jugement* ».

Le Tribunal a condamné le comptable à une amende de trois cent quatre-vingt mille Ariary (380 000,00 Ariary) pour absence de réponses aux injonctions du Tribunal.

2. 6. AMENDES POUR RETARD DE PRODUCTION DE COMPTES

2.6.1 Cas de la Commune Rurale d'Ikalamavony

Au cours de l'instruction des comptes de la gestion 2009 à 2015, il a été constaté qu'aucune des pièces générales réglementaires n'a été produite au titre de l'exercice 2011.

Or, l'article 130 de la loi modifiée n°2001-025 du 09 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier dispose que « *Les comptes [...] sont présentés à la Juridiction [...] dans les [...] délais prescrits par les règlements. Ces comptes doivent être en état d'examen et appuyés des pièces générales correspondantes. [...] Nonobstant le défaut de production de comptes de gestion dans le délai imparti, le Tribunal financier peut procéder d'office au jugement des comptes à partir des pièces justificatives.* ».

Par ailleurs, l'instruction n° 08-10-G1 du 27 février 2008 modalités d'établissement et procédures de présentation des comptes et documents définitifs de gestion des comptables du Trésor énonce la liste des documents composant le compte de gestion des collectivités publiques à produire au Tribunal et prescrit qu'en ce qui concerne le délai de production, « *les documents généraux du compte de gestion des opérations des Collectivités Publiques sont transmis directement par les comptables principaux concernés au Tribunal Financier avant le 30 Septembre suivant l'année d'exécution des budgets desdites collectivités.* ». De même, le circulaire n° 13-36-G1 du 19 septembre 2013 porte rappel sur la production des comptes de gestion, particulièrement des documents généraux, des collectivités publiques.

En effet, concernant l'exercice 2011, aucune pièce générale n'est parvenue au Tribunal jusqu'au 02 octobre 2017, date de début de l'instruction des comptes. La date limite de la production des comptes de la gestion ayant été le 30 septembre 2012 suivant l'instruction n° 08-10-G1 du 27 février 2008 sus-cité, il a donc été constaté soixante (60) mois de retard. Par ailleurs, une lettre⁸¹ de rappel du Commissariat Financier à l'endroit du comptable quant à l'obligation de produire ces pièces a été envoyée par le Tribunal, mais ledit rappel n'a pas été suivi d'effets. En conséquence, en cours d'instruction, il a été requis au comptable, par une demande de renseignements, qu'il envoie les pièces générales en question. Suite à cette demande, le comptable a envoyé seulement la balance des opérations en deniers arrêtée au 31 décembre 2011 et sans pour autant fournir des explications sur cette absence de production.

Eu égard à cela et en vertu de l'article 183 de la loi modifiée n° 2001-025 du 9 avril 2003 sus-visé qui dispose que « *Tout comptable qui n'a pas présenté son compte dans les délais*

⁸¹ Lettre n° 52-CF/TF/FIA/13 du 11 juillet 2013



prescrits par les règlements peut être condamné par le Tribunal financier à une amende dont le montant est fixé à 500.000 Fmg au maximum par mois de retard», le Tribunal Financier de Fianarantsoa a prononcé, par jugement provisoire⁸² à l'endroit du comptable concerné, le comptable, une amende de 6 000 000,00 Ariary correspondant aux soixante mois (60 mois) de retard.

Suite à ce jugement provisoire, le comptable a fait valoir ses moyens en produisant les pièces constituant les documents généraux ainsi que les ordres d'entrée et ordres de sortie de valeurs de l'exercice 2011. Néanmoins, le retard a déjà eu lieu et de surcroît, le défaut de production de ces pièces préalablement à l'émission du jugement provisoire d'amende demeure non expliqué.

Ainsi, par jugement définitif⁸³, le Tribunal a imputé définitivement au comptable une amende pour retard de production de comptes dont le montant a été ramené à 50 000,00 Ariary par mois de retard, soit un total de trois millions Ariary (3 000 000,00 Ariary), somme à majorer d'intérêts au taux de quatre pour cent (4%) l'an à compter de la date de notification du jugement.

*

*

*

⁸² JP n°14/JP-AM/TF/FIA/18 du 12 mars 2018

⁸³ JD n°16/JD/AM/TF/FIA/2019 du 4 avril 2019



TITRE V. MISSIONS D'ASSISTANCE ET AUTRES ACTIVITES

CHAPITRE I. CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES AU TITRE DE L'EXERCICE BUDGETAIRE 2017

La Constitution de la quatrième République, en son article 128 consacre la mission d'assistance par la Cour des Comptes du Parlement et du Gouvernement dans le cadre du contrôle de l'exécution des Lois de Finances.

Cette mission d'assistance est reprise par l'article 62 de la loi organique n° 2004- 007 du 26 juillet 2004 portant loi organique relative aux Lois de Finances (LOLF). En outre, les modalités de cette assistance sont précisées par les dispositions de l'article 274 de la loi organique n° 2004-036 du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant.

Le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de Finances permet au Parlement d'apprécier l'action du Gouvernement en matière de gestion des opérations financières de l'Etat.

La présente partie récapitule les observations de la Cour sur l'exécution des lois de Finances pour l'année budgétaire 2017.

1. 1. INSUFFISANCE SUR LA PRESENTATION DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT

1.1.1 Des discordances intra-documents remettant en cause la fiabilité des informations

Ces incohérences concernent d'une part le total des prévisions des dépenses des Comptes Particuliers du Trésor (CPT), et d'autre part la quasi-totalité des tableaux relatifs à la partie « Analyse de la performance sectorielle ».

1.1.2 Erreurs répétitives d'enregistrement de recettes affectant la crédibilité des informations contenues du PLR et dans le Compte Général de l'Administration des Finances. (CGAF)

Des erreurs d'imputation de recettes sont survenues tant au niveau des Budgets Annexes (BA) que des CPT.

Pour le Budget Annexe (BA) des Postes et Télécommunications (PTT), des recettes d'un montant de 3 940 406 945,75 Ariary correspondant à l'excédent de recettes de l'Autorité de Régulation des Technologies et de la Communication (ARTEC) ont été enregistrées par erreur au compte 7783 à la place du montant exact de l'excédent du BA d'une valeur de 3 081.018.444,26 Ariary.

S'agissant des Comptes Particuliers du Trésor (CPT), des opérations de recettes de 594 203 600,00Ariary sont inscrites au compte 7784 « *Mise à disposition du personnel* » selon les écritures de l'ordonnateur tandis que les comptables les ont comptabilisées au compte 7484 « *Activités minières* ».

D'après les explications du comptable, ces recettes auraient dû être enregistrées au compte 7713 « *Redevance de surveillance* ».

1.1.3 Compte à double intitulé dans le CGAF

Le compte 7484 a un double intitulé dans le CGAF. Tantôt, le compte s'intitule « activités minières », tantôt « Transport administratif ».

1.1.4 Erreur d'imputabilité de recettes pour un Service Opérationnel d'activités (S OA) non assigné entravant la traçabilité des opérations et portant atteinte à la transparence budgétaire

Il s'agit des recettes devant être inscrites au niveau de deux comptes de commerce « Carte grise » et « Permis » du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation mais qui ont été comptabilisées au niveau du Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole dont les montants sont respectivement de 5 789 927 000,00 Ariary et de 5 602 492 000,00 Ariary.

1.2. SUR LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

1.2.1. Hausse du nombre de modifications de crédits

Pour la période 2016-2017, la Cour a fait observer une hausse des actes de modifications de crédits, par rapport à l'année 2015, comme il est illustré dans le tableau ci-après :

Tableau n° 32 : Evolution du nombre des actes de modification de crédits

Nature	2015	2016	2017
Transferts de crédits	8	12	11
Virements de crédits	0	5	12
Aménagements de crédits	9	179	246
TOTAL	17	196	269

Sources : Rapports de la Cour des Comptes sur les PLR 2015-2017

La LOLF, dans son exposé des motifs, donne une grande liberté d'action aux ordonnateurs au sein d'un programme pour redéployer les crédits désormais fongibles, entre les catégories de dépense, sauf à abonder les crédits de personnel.

De même selon l'article 19 de ladite loi organique, les virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère tandis que les transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts.

Toutefois, le recours récurrent aux virements et transferts de crédits remet en question les autorisations parlementaires prévues par l'article 11 de la LOLF qui précise que « *les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de Finances ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 19, 20, 21 et 22* ».

Par ailleurs, la multiplicité des mouvements de crédit dénote des défaillances en matière de programmation budgétaire et de gestion de crédits, ce qui compromet le principe de sincérité consacré par l'article 42 de la LOLF selon lequel « *les Lois de Finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat(...)* ».

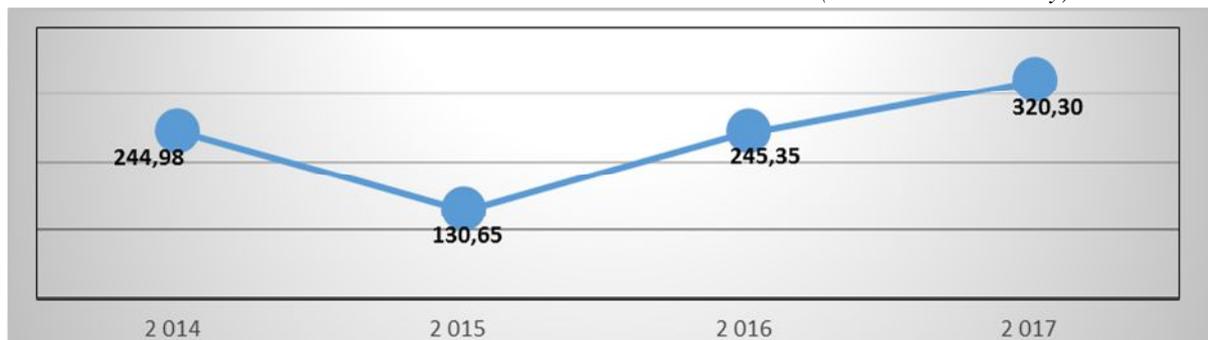
La Cour recommande ainsi une meilleure programmation budgétaire afin de s'assurer du respect du principe de sincérité préconisé par l'article 42 de la LOLF

1.2.2. Augmentation des dépassements de crédits

Une tendance à la hausse des dépassements de crédits est observée d'année en année tel qu'il est retracé par le graphique suivant :

Graphique n° 1 : Evolution des dépassements de crédits de 2014 à 2017

(En milliards d'Ariary)



Sources : Rapports sur le PLR 2014 à 2017

D'après le graphique, le montant des dépassements est de 244,985 milliards d'Ariary en 2014, et baisse à 130,65 milliards d'Ariary en 2015 mais s'élève à 320,30 milliards d'Ariary en 2017.

Quoique les dépassements ne concernent que les crédits évaluatifs, mais avec un montant allant jusqu'à 320,20 milliards d'Ariary au total, il se pose un problème de sincérité des prévisions budgétaires.

La Cour a relevé que certains ministères comme, le Ministère des Finances et du Budget, le Ministère de la Santé Publique, le Ministère de l'Education Nationale, le Ministère auprès de la Présidence chargé de l'Agriculture et de l'Élevage, enregistrent des dépassements récurrents et significatifs sur crédits évaluatifs. La fréquence des dépassements montre une sous-estimation des dotations initiales.

De tout ce qui précède, la Cour recommande le respect du principe de sincérité des prévisions budgétaires consacré par l'article 42 de la LOLF afin de limiter l'ampleur des dépassements de crédits.

1.3. SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL (CADRE I)

1.3.1. **Operations de recettes du Budget Général**

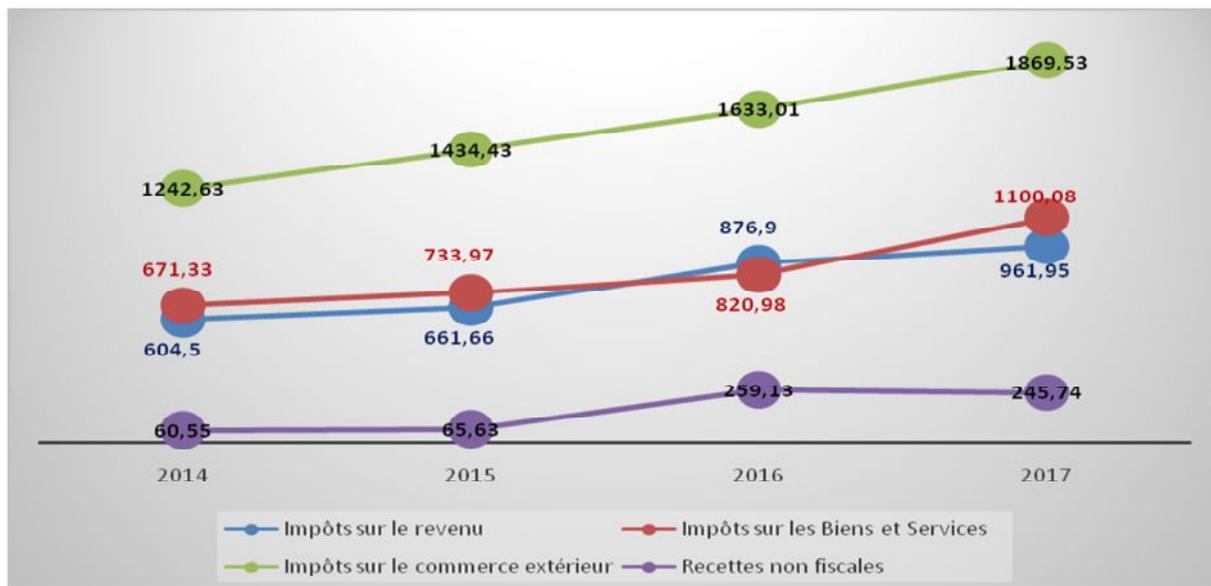
a. *Réalisations en hausse tendancielle mais avec un taux de pression fiscale faible*

Pour la période 2016-2017, en termes de valeurs, les recettes ont augmenté de 1 166,34 milliards d'Ariary, soit de 5 025,74 milliards d'Ariary contre 3 859,40 milliards d'Ariary en 2016. Toutefois, le taux de réalisation de 85% pour 2017 est inférieur à celui de 2016 qui est de 93%.

Globalement, depuis 2014 les recettes se sont accrues mais le taux de pression fiscale réalisé avoisine toujours les 11%. Ce taux demeure encore faible par rapport aux autres pays de l'Afrique Subsaharienne.

Graphique n° 2 : Evolution des grandes categories de recettes

(En Milliards d'Ariary)



Sources : PLR 2014 à 2017

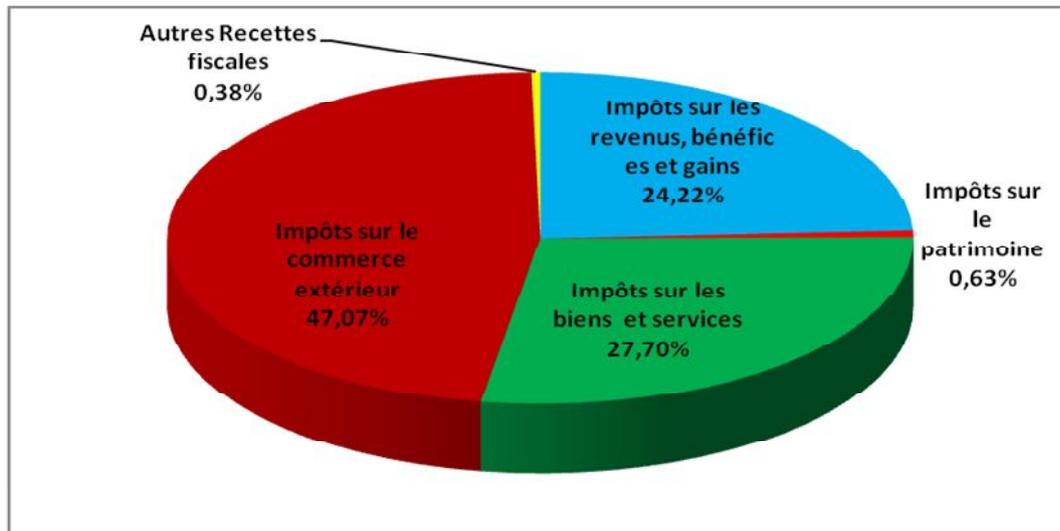
Cette tendance à la hausse des grandes catégories de recettes fiscales résulte notamment des mesures de sécurisation des recettes et de modernisation de l'Administration fiscale.

b. *Structure des recettes fiscales prédominée par les impôts indirects - TVA*

En 2017, l'on enregistre une hausse de 23,29% des prévisions en matière de recettes fiscales puisqu'elles ont été de 4 230,03 milliards d'Ariary contre 3 431,11 milliards d'Ariary en 2016.

La structure des recettes est caractérisée par la prédominance des impôts indirects selon le graphe ci-dessous :

Graphique n° 3 : Structure des recettes fiscales



Source : Annexe PLR – Situation des recettes 2017

Les impôts sur les commerces extérieurs ont été recouverts pour un montant de 1869,53 milliards d’Ariary, contre une prévision de 2 001 milliards d’Ariary, soit un taux d’exécution de 93,43%. Lesdits impôts sont essentiellement composés de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) sur le commerce extérieur à concurrence de 1 083,61 milliards d’Ariary et des Droits de Douane d’un montant de 489,87 milliards d’Ariary.

S’agissant des impôts sur les biens et services, ils ont été réalisés pour un taux de 91,11% avec des recettes de 1 100,08 milliards d’Ariary. La TVA intérieure de 480,70 milliards d’Ariary constitue les 44% de ce type d’impôt. Par rapport aux prévisions qui sont de 813,33 milliards d’Ariary, un écart de 332,64 milliards d’Ariary est donc à observer. Cet écart fiscal se mesure comme la différence entre les recettes fiscales collectées et les prévisions estimées comme des recettes fiscales potentielles. La TVA intérieure dépend ainsi de la structure de l’économie, de la valeur ajoutée des différents secteurs.

Concernant les impôts sur le revenu, les bénéfices et gains, 961,95 milliards d’Ariary sur les 979,14 milliards d’Ariary prévus ont été encaissés avec un taux de recouvrement de 98,24%. Ils représentent 24,22% des recettes fiscales.

c. Autres recettes budgétaires constituées à 50% d’aides directes

Les autres recettes budgétaires ne représentent que 20,97 % des recettes budgétaires au titre de l’année 2017.

Elles comprennent les contributions reçues des tiers à hauteur de 50%, les subventions d’équipement reçues pour 19%, les produits financiers pour 8% et les recettes non fiscales pour 23%.

- d. *Insuffisance dans la présentation rendant opaque la gestion des recettes et constituant une violation de l'article 5 de la LOLF sur le principe de non compensation des recettes et des dépenses*

Durant la période 2016-2017, les recettes fiscales inscrites dans le PLR sont des « recettes nettes », après déduction de certaines remises. Dans leur réponse⁸⁴ aux demandes de renseignements de la Cour, les responsables du Ministère de l'Economie et des Finances ont expliqué que « (...) le montant des recettes figuré dans l'annexe du PLR pris en compte lors du calcul de résultat représente un montant net tandis que le montant extrait du CGAF figuré dans le tableau constitue un montant brut ».

Le PLR n'a pas donc fait apparaître les montants de ces « remises, réductions ». Le CGAF enregistre les montants bruts des recettes, par contre les remises déduites sont comptabilisées dans les opérations de fin de gestion mais non pas en tant que dépenses ou charges. Ces opérations de fin de gestion ne sont justifiées d'aucune pièce.

Aucune information se rapportant à ces remises, tels que les motifs et les bénéficiaires, n'est communiquée en appui au PLR. Néanmoins, l'agent comptable centralisateur a donné une précision qu'il s'agit plutôt des remises attribuées aux agents contribuant aux activités de recouvrement⁸⁵.

Ces remises sont enregistrées au niveau des comptes 709 - 719 - 729 - 739 et 749 « opérations de fin de gestion ». Ce mode de comptabilisation accentue l'opacité de la gestion des recettes.

En 2017, les remises d'impôts ont augmenté de 12% par rapport à l'année précédente, allant de 27,74 milliards d'Ariary à 32,22 milliards d'Ariary.

En faisant abstraction de ces remises, la présentation actuelle du PLR constitue une violation de l'article 5 de la LOLF disposant qu'« il est fait recettes du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses. (...) », et ne garantit pas la transparence dans la gestion des recettes

- e. *Non intégration des recettes dans le SIIGFP actuel*

Afin de faciliter le suivi des opérations de recettes, la Cour a adressé une demande concernant le SIIGFP-recettes au MEF. Ce dernier a répondu que : « en ce qui concerne la requête pour la production du SIIGFP relatif aux recettes pour les cinq (5) cadre de la Loi de Finances 2017, il n'existe actuellement pas de module opérationnel en la matière, seules les données afférentes aux recettes non fiscales de la Solde sont traitées au sein du SIIGFP ».

⁸⁴ Lettre n° 074-2019-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB du 13 juin 2019.

⁸⁵ Décret n° 94-508 du mois d'Août 1994 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 90-524 du 07 novembre 1990 fixant les modalités d'attribution des remises au titre des impôts directs et taxes assimilés perçus par voie de rôles.

Or, la gestion des Finances Publiques (GFP) concerne aussi bien les recettes que les dépenses. Et, un système intégrant l'ensemble de ces opérations constitue un tableau de bord et un outil d'aide à la décision en matière de GFP.

Ainsi, la Cour recommande aux responsables de :

- *poursuivre les efforts déjà déployés pour l'amélioration des recouvrements des recettes budgétaires ;*
- *respecter le principe de non compensation entre les recettes et les dépenses prévu par l'article 5 de la LOLF, en faisant apparaître leur montant brut, l'intégration des opérations de recettes dans le SIIGFP, afin de s'assurer de l'intégralité des informations sur les recettes.*

1.3.2. Les opérations des dépenses du Budget Général

La consommation totale des dépenses s'élève à 5 653,07 milliards d'Ariary, soit 76,70% pour 2017, soit une baisse de 10,34 points par rapport à 2016. En effet, l'année précédente, les réalisations de dépenses se sont élevées à 6 200,01 milliards d'Ariary représentant un taux de 87,04%.

La répartition des dépenses aussi bien par programmes que par catégories a été analysée comme suit :

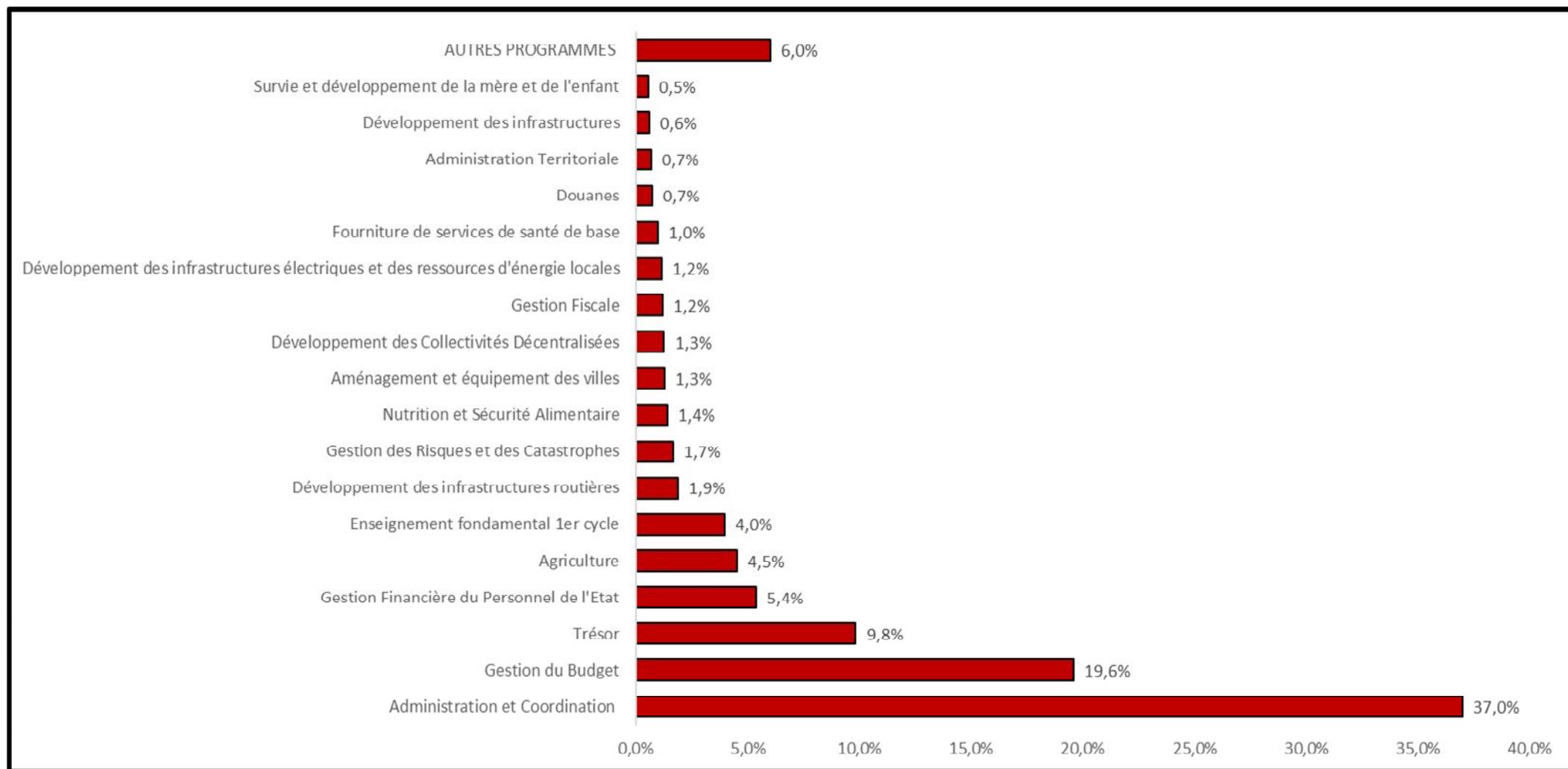
a. Analyse par programme

La répartition des dépenses par programmes demeure constante pour les deux exercices budgétaires. Elle est caractérisée par l'importance du programme « Administration et Coordination »

En 2017, sur le total de 5 653,09 milliards d'Ariary de dépenses, 85% sont absorbées par 8 programmes à savoir : « Administration et coordination », « Gestion du Budget », « Trésor », « Gestion Financière du Personnel de l'Etat », « Agriculture », « Enseignement fondamental 1er cycle », « Développement des infrastructures routières » et « Gestion des Risques et des Catastrophes ».



Graphique n° 4 : Dépenses par programmes



Source : PLR 2017



➤ Des dépenses importantes pour le programme « Administration et Coordination »

Le programme « Administration et Coordination » transversal à tous les institutions et ministères, mobilise des dépenses s'élevant à 2 070 milliards d'Ariary, soit 37% des dépenses totales du Cadre I en 2017. Ces dépenses sont concentrées au niveau des programmes relatifs aux services publics de proximité à savoir : l'Education Nationale, la Santé Publique, la Gendarmerie et la Défense Nationale.

➤ Des Dépenses de plus en plus concentrées aux programmes du Ministère des Finances et du Budget (MFB)

Le programme 114 « Gestion du Budget » du MFB comptabilise 1 106,68 milliards d'Ariary de dépenses pour réaliser un seul objectif intitulé « Gérer de manière efficace, efficiente et optimale les dépenses ». Lesdites dépenses sont accaparées à raison de 887,92 milliards d'Ariary, par les transferts vers le secteur privé.

Le programme 117 « Trésor » - MFB, en 3^{ème} position a réalisé des dépenses de 556,13 milliards d'Ariary en 2017. Lesdites dépenses sont composées essentiellement des intérêts des emprunts pour un montant de 308,14 milliards d'Ariary et des pertes de change pour une valeur de 141, 91 milliards d'Ariary.

Le programme 130 « Gestion Financière du Personnel de l'Etat » -MFB enregistre 304,50 milliards d'Ariary de dépenses définitives dont 230 milliards d'Ariary soit 75,53% ont été transférés pour le renflouement de la Caisse CRCM durant toute la période 2017.

➤ Des dépenses relativement faibles pour les programmes porteurs de croissance

Le programme 411 « Agriculture » à la 5^{ème} position, représente 4,5% des dépenses totales et affiche des réalisations de dépenses d'un montant de 256,02 milliards d'Ariary dont 4,61 milliards d'Ariary sont consacrées aux opérations courantes hors solde et 251,41 milliards d'Ariary aux opérations d'investissement. Parmi ces opérations d'investissement, 48,41% des dépenses soit 121,71 milliards d'Ariary sont relatives à des travaux d'irrigation.

Les dépenses des autres programmes tels que le « développement du tourisme », et « le développement de la pêche » ainsi que le « développement du secteur minier », sur lesquels la croissance économique se repose, ne constituent que 1,06% des dépenses totales.

➤ Des dépenses non représentatives pour les programmes sociaux pro-pauvres et pour l'éducation ainsi que pour la santé

Le programme « Enseignement fondamental – Premier Cycle » du Ministère de l'Education Nationale ne vient qu'au 6^{ème} rang avec des dépenses totales de 225,30 milliards d'Ariary tandis que le programme « Fourniture de services de santé de base » pour des réalisations de 55,91 milliards d'Ariary arrive au 14^{ème} rang pour constituer 1% des dépenses du Cadre I.

Le programme 503 « Fourniture de services de santé hospitaliers » qui vise essentiellement à améliorer l'accès de la population à des prestations de services hospitaliers de qualité a

dépensé environ 24,42 milliards d’Ariary et ne représente que 0,43% des dépenses budgétaires.

Situé au 9^{ème} rang, le programme 403 « Nutrition et Sécurité Alimentaire » de la Primature a consommé, 80,19 milliards d’Ariary en 2017 qui se répartissent entre le Fonds d’Intervention pour le Développement Phase IV pour un montant de 64,37 milliards d’Ariary, et l’Office National de Nutrition - Programme de nutrition communautaire qui a dépensé 11,40 milliards d’Ariary. Néanmoins il est à noter que certaines dépenses effectuées au sein de ce programme ne concernent pas directement la nutrition et la sécurité alimentaire. En effet, certains décaissements ont pour objet la construction de postes de gendarmerie, les travaux de bitumage de route.

➤ Des dépenses d’infrastructures très minimes

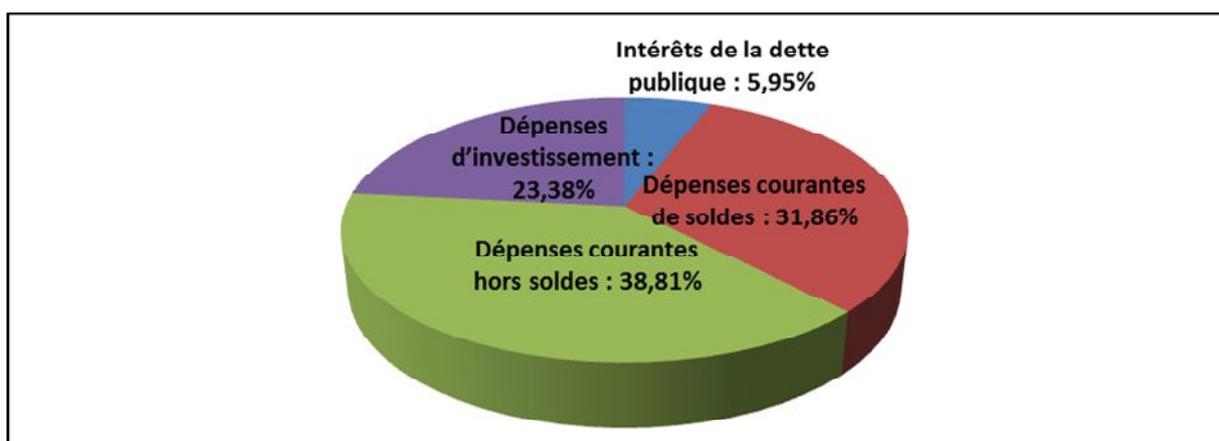
Le programme 206 « Développement des infrastructures routières » présente les 1,9% des dépenses du cadre I avec un montant de 105,31 milliards d’Ariary, lesquelles ont été utilisées en majeure partie dans des opérations d’investissement. En effet, l’entretien de routes se chiffrant à 72,9 milliards d’Ariary représente 69,23% desdites dépenses. Puis, les transferts pour charges d’intervention - Autres organismes- arrivent à la seconde place avec 15,15 milliards d’Ariary lesquels sont alloués au compte 46778 « Intervention sociale et financière de l’Etat/MFB" ouvert auprès de la Paierie Générale d’Antananarivo (PGA).

Le programme 203 « Développement des infrastructures électriques et des ressources d’énergie locales » n’a pu exécuter que 65,11 milliards d’Ariary comme dépenses en 2017. Lesdites dépenses ne correspondent qu’à 1,2% des dépenses du Budget Général.

b. *Analyse par grandes catégories*

Les dépenses de fonctionnement restent toujours au-dessus des 75% des dépenses totales alors que les investissements n’avoisinent que les 24% comme il est illustré dans le graphe ci-dessous :

Graphique n° 5 : Structure des dépenses budgétaires



Source : PLR 2017

➤ Dépenses de solde en perpétuelle croissance et d'une répartition inéquitable

Les dépenses de solde n'ont cessé de croître et sont passées de 1451 milliards d'Ariary en 2015 (taux de réalisation de 95%) à 1652 milliards d'Ariary en 2016 (taux de réalisation de 99%) pour atteindre 1 800,84 milliards d'Ariary en 2017 (taux de réalisation de 99,67%), soit une augmentation de 24,11% en deux ans.

Lesdites dépenses représentent 31,86% des dépenses budgétaires de l'année et sont composées de salaires et accessoires (Compte 6011) et des cotisations Caisse de Retraites Civiles et Militaires (Compte 6061) ainsi que des cotisations Caisse de Prévoyance et de Retraite (Compte 6062) pour des montants respectifs de 1 675, 60 milliards d'Ariary, de 96, 25 milliards d'Ariary et de 28, 9 milliards d'Ariary.

Les dépenses de soldes se répartissent comme suit :

Tableau n° 33 : Répartition des dépenses de soldes par institution / ministère

(En Ariary)

INSTITUTION / MINISTERE	MONTANT	PROPORTION DES DEPENSES	PROPORTION DES EFFECTIFS
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	559 181 597 211,00	31,05%	47,29%
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	319 224 553 800,80	17,73%	6,29%
SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE CHARGE DE LA GENDARMERIE	168 086 723 448,00	9,33%	7,79%
MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE	166 910 460 499,60	9,27%	6,30%
MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	153 185 684 091,80	8,51%	9,51%
MINISTERE DE LA SECURITE PUBLIQUE	90 945 904 778,20	5,05%	5,15%
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	80 196 583 529,80	4,45%	1,38%
MINISTERE DE LA JUSTICE	59 997 652 237,60	3,33%	2,85%
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	40 226 120 491,60	2,23%	0,32%
MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DECENTRALISATION	26 905 053 490,00	1,49%	2,04%
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE	17 966 687 990,20	1,00%	1,45%
MINISTERE DE L'EMPLOI, DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	17 784 705 833,00	0,99%	1,47%
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ECOLOGIE ET DES FORETS	9 999 055 049,00	0,56%	0,78%
MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL ET DES LOIS SOCIALES	9 775 093 102,00	0,54%	0,86%

MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES PROJETS PRESIDENTIELS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'EQUIPEMENT	9 509 346 103,20	0,53%	0,88%
MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	8 622 876 527,40	0,48%	0,65%
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	7 573 661 648,00	0,42%	0,54%
PRIMATURE	7 457 361 996,40	0,41%	0,42%
MINISTERE DU COMMERCE ET DE LA CONSOMMATION	6 606 959 737,00	0,37%	0,48%
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS	5 456 245 368,80	0,30%	0,45%
MINISTERE DE LA COMMUNICATION ET DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS	4 968 840 361,40	0,28%	0,40%
MINISTERE DE LA POPULATION, DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA PROMOTION DE LA FEMME	4 831 516 975,60	0,27%	0,44%
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU PLAN	4 643 646 019,20	0,26%	0,39%
MINISTERE DE L'EAU, DE L'ENERGIE ET DES HYDROCARBURES	4 461 804 738,40	0,25%	0,38%
MINISTERE DES TRANSPORTS ET DE LA METEOROLOGIE	3 261 550 021,20	0,18%	0,28%
MINISTERE DE LA CULTURE, DE LA PROMOTION DE L'ARTISANAT ET DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE	3 055 232 129,20	0,17%	0,23%
MINISTERE DE L'INDUSTRIE ET DU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE	2 561 416 906,80	0,14%	0,25%
MINISTERE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE	2 274 786 616,00	0,13%	0,19%
MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE CHARGE DES MINES ET DU PETROLE	2 262 780 864,40	0,13%	0,17%
MINISTERE DU TOURISME	1 960 983 504,20	0,11%	0,22%
SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU MINISTERE DES RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DE LA PECHE CHARGE DE LA MER	905 127 876,00	0,05%	0,13%
MINISTERE DES POSTES, DES TELECOMMUNICATIONS ET DU DEVELOPPEMENT NUMERIQUE	44 371 750,20	0,002%	0,05%
TOTAL	1 800 844 384 696,00	100,00%	100,00%

Sources : LFR 2017, PLR 2017

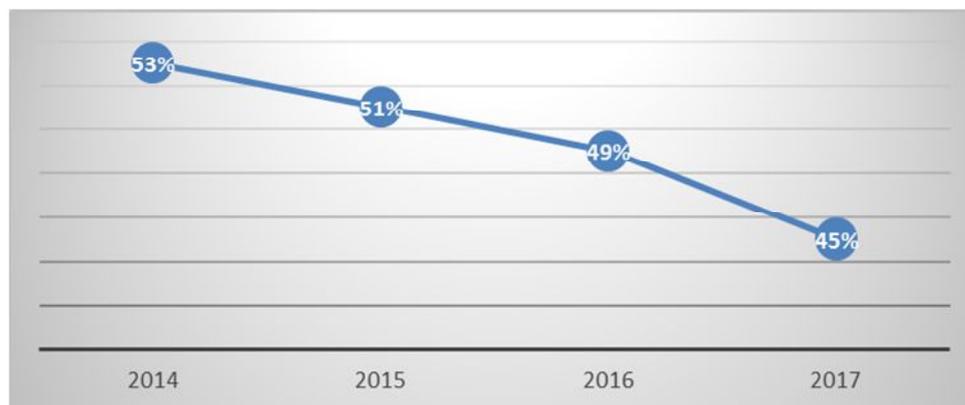
En 2017, le Ministère de l'Education Nationale (MEN) a ordonné 559,18 milliards d'Ariary de dépenses de solde pour des personnels représentant les 47% du total de l'effectif général. Par contre, le MFB a mandaté 319,22 milliards d'Ariary pour des agents correspondant à 6% du total général des fonctionnaires. Le Ministère de la Santé (MINSAN) se trouve au second rang en effectifs (9%) alors que les dépenses y afférentes se totalisent à 153 milliards d'Ariary.

Le MFB détient donc la 2^{ème} place en termes de valeurs de dépenses de soldes occasionnées bien qu'au 5^{ème} rang en termes d'effectifs.

➤ Des dépenses de soldes absorbant la quasi-moitié des recettes fiscales de l'Etat

Les dépenses de soldes accaparent les 45% des recettes fiscales. Ce ratio s'est amélioré pour la période 2014-2017 :

Graphique n° 6 : Évolution du ratio : soldes /recettes fiscales



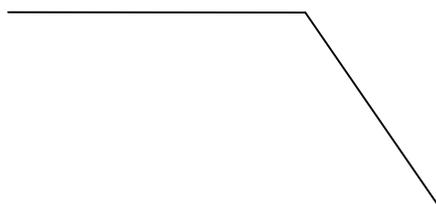
Sources : PLR 2014, 2015, 2016 et 2017

L'amélioration dudit ratio est attribuée à un effort de mobilisation des ressources internes lesquelles ont connu une variation de + 54% pour cette période alors que les dépenses de solde ont augmenté de 34%.

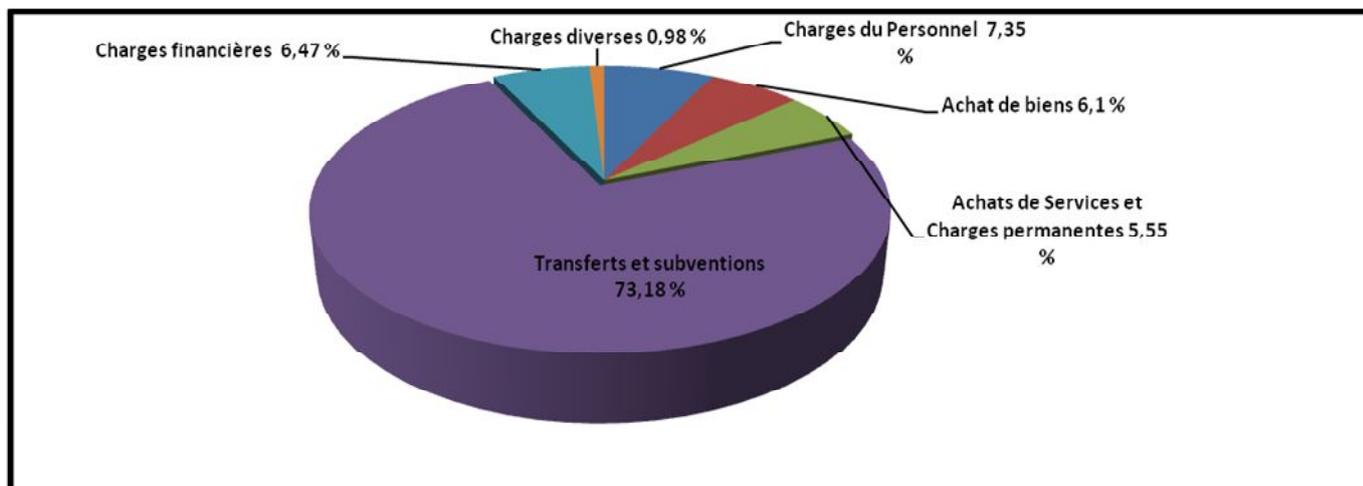
Malgré cela, comparé aux autres pays de l'UEMOA ce ratio demeure encore supérieur au critère admis qui est de 35%.

➤ Dépenses courantes hors solde enregistrant des dépenses de solde en violation des articles 14 et 15 de la LOLF

Pour l'année 2017, les crédits définitifs affectés aux opérations courantes hors solde s'élèvent à 2 333,50 milliards d'Ariary pour des réalisations de 2 193,97 milliards d'Ariary, soit un taux de consommation de 94,02%. Une baisse globale est constatée par rapport à l'année 2016 où les crédits définitifs étaient de 3 452,73 milliards d'Ariary et ceux consommés de 3 407,33 milliards d'Ariary, soit un taux de 98%.



Graphique n° 7 : Structure des dépenses courantes hors solde



Source : PLR 2017

A la lecture du graphique ci-dessus, les dépenses de personnel constituent les 7,35% des dépenses courantes hors solde, soit 161,16 milliards d'Ariary. Ces dépenses sont retracées dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 34 : Dépenses de solde dans les catégories dépenses hors soldes

(En Ariary)

COMPTES	LIBELLES	MONTANTS
6011	Salaires et accessoires -Personnel permanent	28 014 707 199,78
6012	Salaires et accessoires -Personnel non permanent	36 063 952 777,66
6013	Salaires et accessoires -Personnel membre des Institutions	9 954 618 636,60
6021	Indemnités liées à la solde -Personnel Permanent	5 796 839 312,05
6022	Indemnités liées à la solde -Personnel Non Permanent	119 608 960,00
6031	Indemnités et avantages liées à la fonction -Personnel permanent	49 078 680 357,66
6032	Indemnités et avantages liées à la fonction -Personnel non permanent	6 448 957 126,20
6033	Indemnités et avantages liées à la fonction -Personnel membre des Institutions	4 552 805 632,00
6041	Supplément Familial et traitement -Personnel Permanent	12 388 554 445,00
6042	Supplément Familial et traitement -Personnel Non Permanent	4 947 339 440,00
6061	Charges sociales Patronales -Cotisations à la CNAPS	2 599 220 216,67
6062	Charges sociales Patronales -Caisse de retraites civiles et militaires	948 406 249,80
6063	Charges sociales Patronales -Caisse de Prévoyance de retraites	247 406 446,40
TOTAL GENERAL		161 161 096 799,82

Sources : PLR et BCSE 2017

Or, l'article 15 de la LOLF dispose que : « Les dépenses courantes hors solde comprennent : les achats de biens et services, les charges permanentes, les impôts, les droits et taxes, les transferts et les subventions et les charges financières ».

Et le Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP) précise les chapitres respectifs pour ces charges :

- Chapitre 61: Les achats de biens;
- Chapitre 62: Les achats de services et charges permanentes ;
- Chapitre 64: Les impôts, droits et taxes ;
- Chapitre 65: Les transferts et les subventions ;
- Chapitre 66: Les charges financières.

En outre, l'article 14 de la LOLF préconise que : «les dépenses courantes de solde comprennent : les rémunérations d'activité des fonctionnaires civils et militaires, composées principalement du traitement, du supplément familial de traitement ainsi que de diverses indemnités liées à la fonction ou à la solde, les cotisations et contributions sociales, les prestations sociales et allocations de solde ».

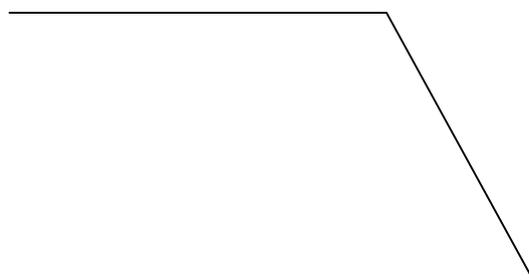
Ainsi, ces dépenses de personnel de 161,16 milliards d'Ariary doivent être comptabilisées dans la catégorie des dépenses de solde conformément à l'article 14 de la LOLF. Et si l'on ajoute ces dépenses au total des dépenses de solde mentionné dans le PLR, le ratio solde et recettes fiscales atteint les 49%.

➤ Dépenses en carburant toujours au premier rang

Concernant leur structure, les dépenses afférentes à l'achat de biens constituent les 6,1% des dépenses hors soldes, à concurrence de 133,74 milliards d'Ariary. Les charges en carburant en représentent les 54% pour un montant total de 72,84 milliards d'Ariary. Lesdites charges ont connu une hausse de 35% par rapport à l'année précédente.

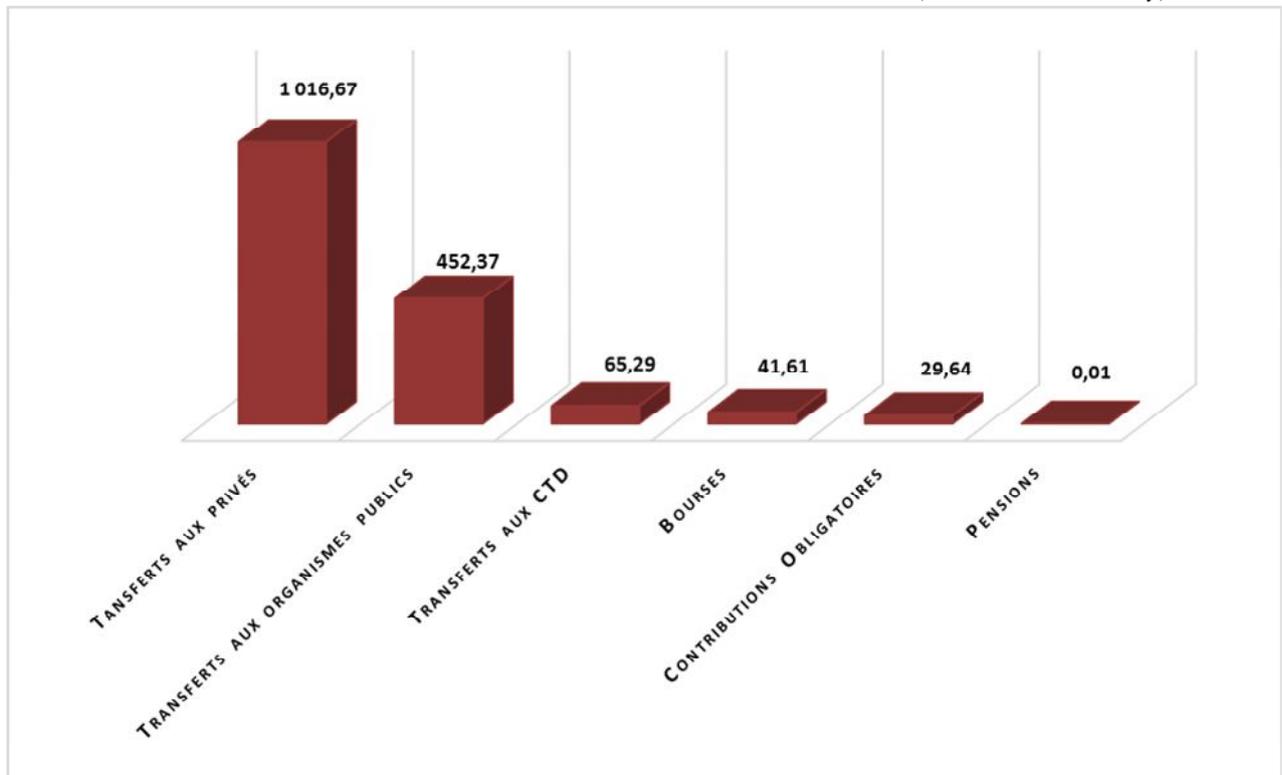
➤ Dépenses courantes hors solde dominées par les transferts et subventions

Il est à faire observer la prédominance des transferts et subventions, à l'instar des exercices antérieurs, avec une proportion de 73,18% contre 54% en 2016. Ces dépenses de transfert se chiffrent à 1 605,60 milliards d'Ariary pour l'année 2017. Leur répartition est illustrée dans le graphique ci-dessous :



Graphique n° 8 : Composition des dépenses de transferts

(En milliards d'Ariary)



Sources : PLR et BCSE 2017

- Prédominance des transferts vers les deux entreprises publiques en difficulté et la caisse déficitaire CRCM

Ce graphe nous révèle que 63% des dépenses de fonctionnement sont transférées au secteur privé pour une valeur de 1 016,67 milliards d'Ariary. Et sur ces 1016 milliards d'Ariary, 42 milliards d'Ariary sont décaissés au titre des frais d'hospitalisation et soins tandis que 966 milliards d'Ariary pour les subventions proprement dites.

Le MFB est le premier expéditeur de subventions avec un montant de 887,92 milliards d'Ariary, soit 92% des transferts, puis suivi du MEN pour un montant de 65,08 milliards d'Ariary à titre de paiement des enseignants FRAM dans les différentes régions de Madagascar.

En effet, pour le MFB, d'une part, 381,43 milliards d'Ariary ont été transférés à la société JIRAMA dont 326,48 milliards d'Ariary pour le paiement de fourniture de gazole et 54,95 milliards d'Ariary pour le paiement de fourniture d'énergie et de location de groupe. Et d'autre part, 179,54 milliards d'Ariary pour la compagnie AIR MADAGASCAR.

S'agissant des transferts aux organismes publics, 232 milliards d'Ariary ont été transférés pour le renflouement des CRCM.

- Des transferts vers un compte en absence de bénéficiaires identifiés en violation des dispositions réglementaires.

Au vu des documents accompagnant le PLR 2017, la Cour tient à signaler certains points relatifs aux subventions pour « Charges d'intervention – Autres organismes ».

Elles constituent le compte « 6556 » et se chiffrent à 73,24 milliards d'Ariary et sont partagées entre la Primature et trois Ministères dont le Ministère de l'Eau, de l'Energie et des Hydrocarbures (MEEH), le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, (MID) et le MFB.

Pour la Primature et les deux premiers départements ministériels, les bénéficiaires sont bien spécifiés comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 35 : Transferts vers les autres organismes pour charge d'intervention

(En Ariary)

ENTITES TRANSFERANT	BENEFICIAIRE DU TRANSFERT	MONTANT
Primature	Office National de la Nutrition (ONN)	9 250 000 000,00
Ministère de l'Eau, de l'Energie et des Hydrocarbures	Projet d'élaboration des schémas directeurs d'assainissement des huit centres urbains de Madagascar (SDAUM)- Remboursement de dépenses inéligibles	16 677 298,00
Ministère de l'Intérieur et de Décentralisation	Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes (BNGRC)	4 217 087 000,00
TOTAL GENERAL		13 483 764 298,00

Source : PLR et BCSE 2017

En ce qui concerne le MFB, les destinataires des transferts sont retracés dans le tableau ci-après :

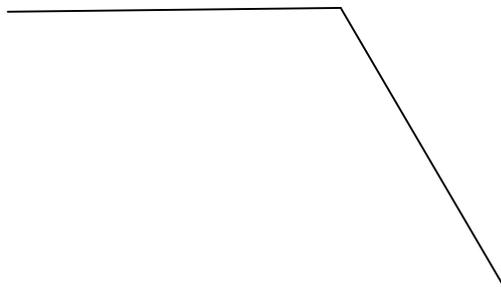


Tableau n° 36 : Ministère des Finances et du Budget - transferts vers les autres organismes pour charge d'intervention

(En Ariary)

DESTINATAIRES DES TRANSFERTS	MONTANT
Total Versement au compte n°46778 pour "intervention Sociales, Financières de l'Etat/MFB" ouvert auprès du PGA.	30 178 456 447,37
Total Versement au compte 46778 "Provision de crédit de la Présidence" ouvert auprès de la PGA.	3 648 550 858,00
Total Versement au compte N°45183 "FONDS D'APPUI A LA PRESIDENCE" ouvert à la RGA	173 998 896,00
Versement au compte de dépôt N°45318 "Fonds d'Entretien Routier" ouvert auprès de la RGA	5 000 000 000,00
Versement au compte 453132 "APIPA" ouvert auprès de la RGA	4 087 943 155,60
Versement au compte 45318 intitulé "Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes" (BNGRC) ouvert auprès de la RGA	4 000 000 000,00
Versement au compte 453132 -"Agence des Transports Terrestres (A.T.T)" ouvert auprès de la RGA.	3 080 326 000,00
Prise en charge du plan de sauvetage du Réseau TIAVO par l'Etat.	2 400 000 000,00
Versement au compte de dépôt n° 45314 « Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme" (CNIDH), ouvert auprès de la R.G.A.	2 000 000 000,00
Versement au Compte Particulier du Trésor intitulé "Mise en Place d'un système de Passeport Électronique" ouvert auprès de la PGA.	1 000 000 000,00
Versement au compte 453132 "APIPA" ouvert auprès de la RGA.	689 667 120,00
Remboursement des dépenses inéligibles du Programme Environnemental Phase 3 (PE 3).	643 811 696,22
Versement au profit de l'Imprimerie Nationale.	597 746 274,00
Versement au compte N°45318 "Trésorerie Générale d'Antsiranana".	550 000 000,00
Versement au compte 45183 « Comptabilités distinctes rattachées-mission d'intervention économique, sociale ou financière et ou de sécurisation fonds publics, « Intervention Sociale et Financière de l'Etat/MFB" » ouvert auprès de la R.G.A	459 000 000,00
Versement au compte 453132 "Agence Comptable de l'Université d'Antananarivo" ouvert auprès de la RGA.	400 000 000,00
Versement au profit de la Fédération Malgache de Rugby à titre de subvention.	194 738 000,00
Versement au compte de dépôt 453132 "SAMVA" ouvert auprès de la RGA.	153 693 500,00

Versement au compte 453132 « Centre Malgache pour le Développement de la Lecture Publique et l'Animation Culturelle (CEMDLAC) » ouvert auprès de la RGA.	150 000 000,00
Versement au compte 453132 « Centre de fusion d'informations maritimes (CFIM) » ouvert auprès de la RGA.	101 932 872,00
Versement au compte 453132 « Office National des Arts et de la Culture (OFNAC) » ouvert auprès de la RGA.	100 000 000,00
Versement au compte 45318 "Office Nationale de Nutrition (ONN) ouvert auprès de la RGA.	56 000 000,00
Versement au compte 45318 "FNPDJS/TAFITA" ouvert auprès de la RGA.	46 167 500,00
Versement au compte 4534 "Comptes de dépôts pour cautions sur marché ouvert auprès de la RGA.	36 151 975,50
Versement au profit de la PGA pour complément de paiement des factures de la TMF Global Service résultant des différences de taux de change.	4 554 150,32
Règlement différence de montant suivant taux de change relatif aux arriérées de la Banque Mondiale sur les dépenses inéligibles PGDI 2.	2 265 661,11
TOTAL GENERAL	59 755 004 106,12

Sources : PLR et BCSE 2017

Le décret n°2005-210 du 26 avril 2005 portant Plan Comptable des Opérations Publiques 2006 (PCOP 2006), en ses points 332-2 dispose que « *Les charges d'intervention comprennent : les transferts, versements sans contrepartie équivalente comptabilisable et significative d'échange effectués soit directement par les services de l'Etat, soit indirectement par l'intermédiaire d'organismes tiers, relevant le plus souvent du périmètre des opérateurs des politiques de l'Etat dans leur rôle de redistributeur, au profit d'un ou plusieurs bénéficiaire(s) appartenant à des catégories strictement identifiées (ménages, entreprises, Collectivités Territoriales et autres collectivités).*

Et le paragraphe 332-5 précise qu'«Il existe quatre catégories de bénéficiaires :

- les ménages : individus ou groupes d'individus considérés dans leur fonction de consommateurs ;
- les entreprises : unités de production de biens et de services quelle que soit leur nature juridique (publique ou privée), dès lors que la vente de leurs biens et services couvrent plus de 50% de leurs coûts de production ;
- les Collectivités Territoriales : collectivités territoriales au sens strict à savoir les communes, les départements, les régions ou les provinces ainsi que les Etablissements publics qui leur sont rattachés ou associés ;
- les autres collectivités : entités ayant un statut de droit public, de droit privé ou de droit international et n'appartenant pas aux périmètres précédemment identifiés.

Or, d'après le tableau ci-dessus, 50% des transferts pour un montant de 30,18 milliards d'Ariary sont versés dans un compte ouvert auprès de la PGA sans que le bénéficiaire ne soit bien identifié.

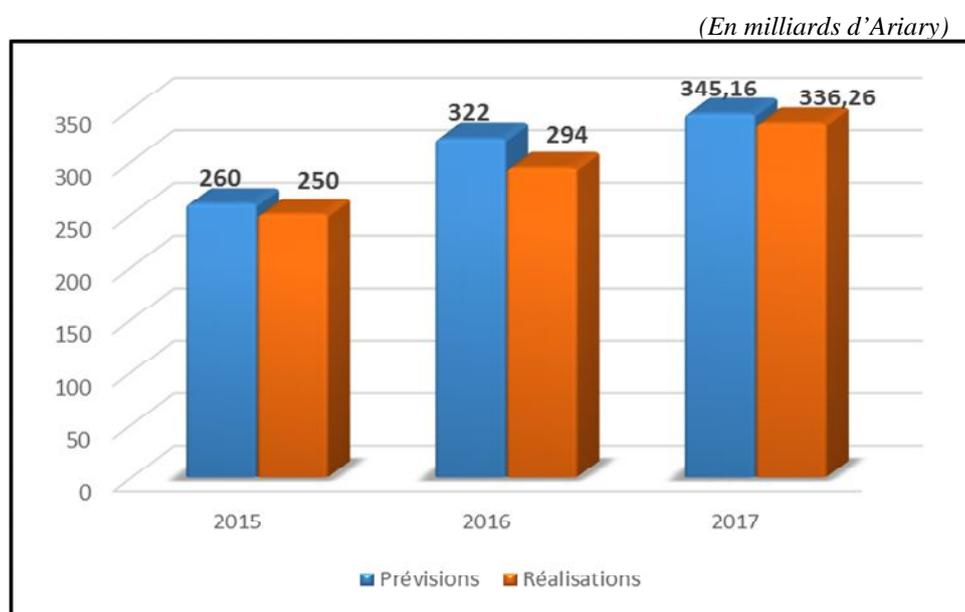
Par ailleurs, des transferts d'un montant de 3,65 milliards d'Ariary ont été opérés par le MFB à titre de « Provisions de crédits de la Présidence ». La Cour tient à faire remarquer qu'aucune disposition légale ni réglementaire ne prévoit une provision de crédits d'un Ministère vers un autre. Le transfert de crédits d'un Ministère vers un autre Ministère est consacré par l'article 19 de la LOLF selon lequel les transferts sont effectués par décret pris en Conseil du Gouvernement.

De telles pratiques ne sont pas conformes aux dispositions légales et réglementaires susmentionnées et vont à l'encontre du principe de transparence dans la gestion des finances publiques.

1.3.3 Intérêts de la dette : Dépenses bien programmées

Les charges de la dette prévues à 345,16 milliards d'Ariary en 2017 ont été réalisées à concurrence de 336,26 milliards d'Ariary, soit au taux de 97,42%. Les dépenses relatives aux intérêts de la dette sont constituées à 91,72% des « Intérêts des emprunts- Compte 6611 » d'un montant de 308,41 milliards d'Ariary.

Graphique n° 9 : Evolution des intérêts de la dette de 2015 à 2017



Sources : PLR 2015 à 2017

Pour la période 2015-2017, tant les prévisions que les réalisations relatives aux intérêts de la dette ont connu une hausse constante. Les prévisions sont en effet passées de 260 milliards d'Ariary en 2015 à 345,16 milliards d'Ariary en 2017. Quant aux réalisations, elles passent de

250 milliards d'Ariary en 2015 à 336, 26 milliards d'Ariary en 2017, soit une hausse de l'ordre de 33%.

Le taux d'exécution des dépenses relatives aux intérêts de la dette avoisinent toujours les 95%, ce qui marque une meilleure programmation pour honorer les engagements financiers de l'Etat.

➤ Dépenses d'investissements renforçant le capital physique mais vulnérables aux variations des financements extérieurs

En 2017, les crédits définitifs affectés aux opérations d'investissement, tous financements confondus, se chiffrent à 2 884,62 milliards d'Ariary soit 24,33% du Budget de l'Etat. Sur ce montant total, les crédits sur financement intérieur s'élèvent à 804,77 milliards d'Ariary tandis que ceux sur financement extérieur sont de 2 079,86 milliards d'Ariary.

Aussi, les dépenses d'investissement sont vulnérables aux variations des financements extérieures.

➤ Investissements du secteur social concentrés sur des dépenses de fournitures et de transferts

Pour l'ensemble du Programme d'Investissement Public (PIP), les achats de fournitures et services enregistrés au niveau du compte 23173 se trouvent en première place dans les PIP avec un montant de 157,74 milliards d'Ariary. Viennent ensuite les transferts pour charges d'intervention (Autres organismes) d'un montant de 137,62 milliards d'Ariary.

En effet, pour le programme « Fourniture de services de santé de base », 24,22 milliards d'Ariary sont comptabilisés pour le compte 23173 « Fournitures et services » tandis que 23,92 milliards d'Ariary de ce même compte au niveau du programme « Enseignement fondamental 1^{er} cycle ».

Toujours au sein de ce dernier programme, 25% des PIP, soit 34,40 milliards d'Ariary ont fait l'objet de transfert vers un compte d'un tiers 46778 "Intervention sociale et financière de l'Etat /MFB".

En conséquence, la Cour recommande de :

- *focaliser les dépenses aux secteurs porteurs de croissance et sociaux*
- *poursuivre les mesures déjà entreprises pour maîtriser les dépenses de solde*
- *comptabiliser toutes les dépenses de personnel, tout ce qui est du chapitre 60, dans la catégorie des dépenses de solde,*
- *veiller au respect des dispositions légales et réglementaires pour les opérations de transferts.*

1. 4. LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES (CADRE II)

1.4.1. Absence de sincérité des prévisions de recettes du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale (IN)

L'évolution des recettes de 2016 à 2017 souligne l'existence d'une prévision à la hausse, pour certaines rubriques, alors que les droits constatés et le recouvrement sont inexistantes.

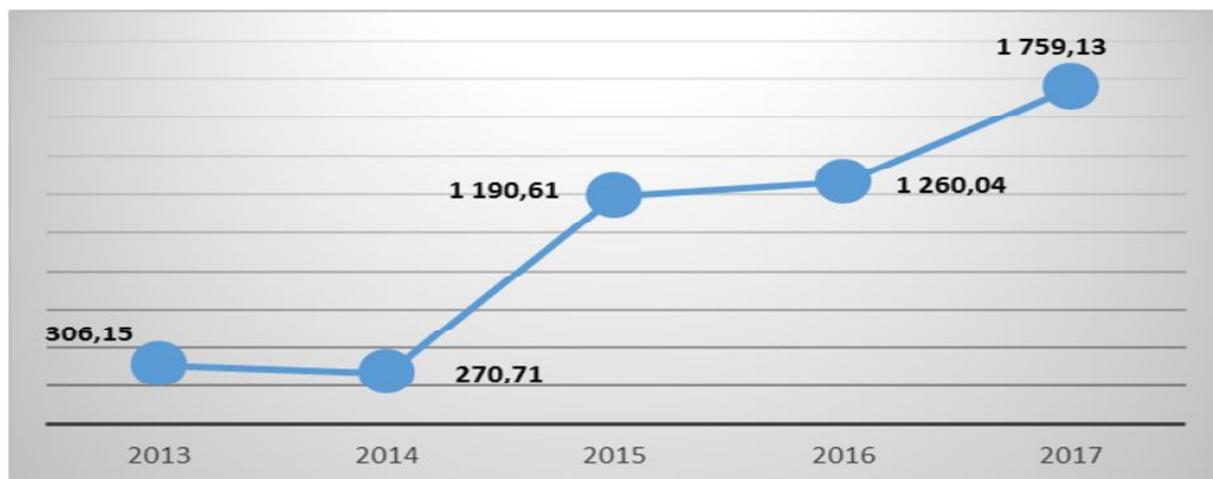
Il s'agit du compte « 7721 : Prestation de service » s'élevant à 100 millions d'Ariary pour les 2 premières années et les recouvrements sont inexistantes. Pour la 3^{ème} année, malgré l'absence de recouvrement, les prévisions ont été doublées et les recouvrements demeurent nuls. Il en est de même du compte « 7726 : Marchandises » dont les prévisions ne cessent de s'accroître alors qu'aucun recouvrement n'est effectué pour les trois (03) années consécutives.

1.4.2. Evolution croissante des restes à recouvrer du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale

Depuis 2013, les restes à recouvrer n'ont cessé de grimper allant de 306 millions d'Ariary à 17, 59 milliards d'Ariary.

Graphique n° 10 : Tendence des restes a recouvrer du BA de l'Imprimerie Nationale

(En millions d'Ariary)



Sources : SSB/DB /DGFAG /SG/MFB/

Les 80 % de ces montants des impayés sont imputables :

- à la Direction Technique de la Legislation et des Etudes /S.L.C./ D.G.G.F.P.E/MFB pour un montant de 1 336, 68 millions d'Ariary ce qui constitue 75,98 % du montant total
- au Service D'appui Institutionnel (DGB) avec un montant de 76,38 millions d'Ariary soit 4,34%
- à la Direction Generale Des Impots (DGI) avec 58,68 millions d'Ariary d'impayés qui correspond à 3,33%.

1.4.3. Aucune dépense d'investissement du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale

Aucune dépense relative aux investissements n'a été effectuée, bien que les prévisions pour 2017 s'élèvent à 5,94 milliards d'Ariary.

1.4.4. Des recettes alimentées par des versements émanant d'un établissement public sous tutelle du Ministère chargé des Télécommunications et des Technologies de l'Information et de la Communication

Les prévisions de recettes sont de 4,1 milliards d'Ariary et le total des recouvrements effectué au titre du BA des PTT est de 7,27 milliards d'Ariary. Le taux de recouvrement des recettes est de 177,28%. Les recettes sont constituées par les autres redevances et les excédents BA. Par ailleurs, aucun reste à recouvrer n'a été enregistré pour 2017. Tous les droits constatés sont tous recouverts.

Tableau n° 37 : Situation des recettes du BA des Postes et Télécommunications

(En Ariary)

Compte	Nomenclature	Prévisions initiales	Prévisions finale	Droits constatés	Recouvrements effectués
7718	Autres redevances	159 593 000,00	159 593 000,00	187 490 316,23	4 187 490 316,23
7783	Excédents des B.A.	3 940 407 000,00	3 940 407 000,00	3 081 018 444,26	3 081 018 444,26
TOTAL		4 100 000 000,00	4 100 000 000,00	7 268 508 760,49	7 268 508 760,49

Source : Etat du BA PTT

Les excédents du BA de la PTT d'un montant de 3 081 018 444,26 Ariary constitués par les reliquats des recettes de l'année 2016, tel qu'il appert du tableau, représentent 42% du total des recouvrements.

Les recettes propres à l'année 2017 du BA des PTT s'élèvent à 4 187 490 316,23 Ariary. Lesdites recettes sont constituées par les droits de licence et les taxes de régulation tels qu'il est présenté dans le tableau infra :

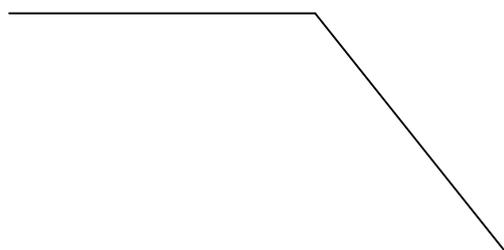


Tableau n° 38 : Ressources du BA des Postes et Télécommunications

(En Ariary)

SOCIETE	NATURE DES RECETTES			TOTAL	TAUX
	RELIQUAT DE L'EXCEDENT DE RECETTES-ARTEC 2015	DROIT DE LIDENCE	DROIT DE REGULATION		
ARTEC	3 940 406 945,75	-	-	3 940 406 945,75	94,10%
CELERO Mcar		12 800 000,00	-	12 800 000,00	0,31%
COLIS EXPRESS		-	66 000 000,00	66 000 000,00	1,58%
DHL		48 000 000,00	50 000 000,00	98 000 000,00	2,34%
GARGO		16 800 000,00	-	16 800 000,00	0,40%
INTEREX/FIDEX		-	4 225 204,59	4 225 204,59	0,10%
MADPACK		-	3 711 053,27	3 711 053,27	0,09%
Mcar EXPRESS		12 800 000,00	-	12 800 000,00	0,31%
MIDEX		12 400 000,00	5 586 900,42	17 986 900,42	0,43%
SERVEX		-	5 021 553,58	5 021 553,58	0,12%
SMSM		2 000 000,00	1 738 658,62	3 738 658,62	0,09%
Sté COLIS EXPRESS		-	6 000 000,00	6 000 000,00	0,14%
TOTAL GENERAL				4 187 490 316,23	100,00%

Source : Etat détaillé des recettes du BA de PTT 2017 et Réponses DR

Les ressources du BA au titre de l'année 2017 sont constituées principalement des excédents de recettes de l'ARTEC, à concurrence de 3 940 406 945,75 Ariary, représentant 94% des ressources totales.

En effet, le décret n°2006-213 du 21 mars 2006 instituant l'ARTEC dispose, en son article 34 in fine, que les « excédents de recettes sont versés au budget annexe des Postes et Télécommunications, à l'issue de l'approbation des comptes de l'exercice par le Conseil d'Administration ». Pour l'année 2017, cet excédent de l'ARTEC se rapporte à l'exercice 2015.

Or l'article 28 de la LOLF consacre les définitions des Budgets Annexes et selon lequel « les Budgets Annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de Finances, les activités des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de prix ou de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

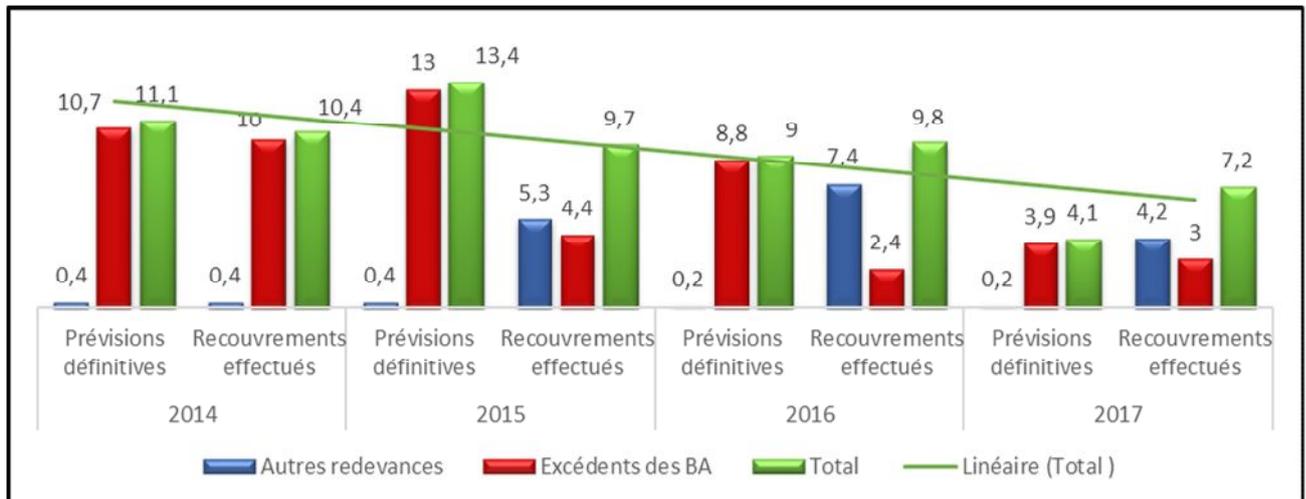
Ainsi, les excédents versés par l'ARTEC ne résultent pas des services effectués à titre principal par le BA du PTT.

Cette observation converge vers les recommandations de la Cour dans ses précédents rapports tendant à la suppression du BA du PTT.

1.4.5. Baisse tendancielle des recettes du BA des PTT de 2014 à 2017

L'évolution des recettes des PTT de 2014 à 2017 est représentée par le graphe ci-dessous :

Graphique n° 11 : Evolution des recettes du BA des Postes et Télécommunications



Sources : Rapports sur les PLR 2014,2015, 2016 et PLR 2017

D'après le graphique, tant pour les prévisions que les réalisations, les « Autres Redevances », qui constituent les recettes propres à chaque année, occupent une part non significative. La part la plus importante du total des recettes est dominée par « l'excédent des BA des années précédentes » dont les montants représentent respectivement 55,05%, 75,17% et 57,61% pour 2015,2016 et 2017.

La Cour recommande aux responsables des Budgets Annexes le respect du principe de sincérité consacré par l'article 42 de la LOLF concernant les prévisions de recettes et maintient ses recommandations tendant à la suppression du Budget Annexe des Postes et Télécommunications.

1. 5. LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR (CADRE III)

Les Comptes Particuliers du Trésor (CPT) sont régis par l'article 30 de la LOLF qui dispose que « les Comptes Particuliers du Trésor sont des comptes ouverts dans les livres du Trésor. Ils servent à retracer les dépenses et les recettes exécutées en dehors du Budget Général de l'État par des services publics de l'État non dotés de la personnalité morale ».

Le tableau ci-après présente la situation des CPT durant l'exercice sous revu:



Tableau n° 39 : Opérations des comptes particuliers du trésor

(En Ariary)

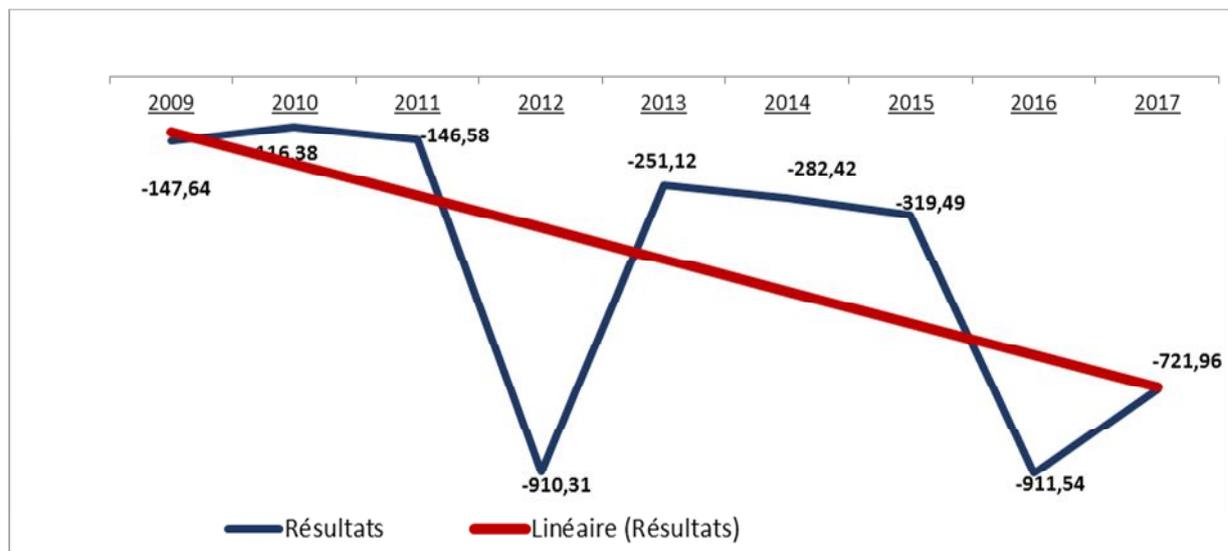
Nomenclature	RECETTES		DEPENSES		RESULTATS
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	
Compte de prêt	17 980 272 000,00	82 534 225 799,22	205 882 000 000,00	114 737 747 081,21	-32 203 521 281,99
Compte de participation	0	0	440 024 378 000,00	415 760 552 180,47	-415 760 552 180,47
Compte de commerce	567 950 138 000,00	276 385 450 244,11	567 950 138 000,00	550 377 522 903,80	-273 992 072 659,69
Compte d'affectation spéciale	14 289 302 000,00	0	14 289 302 000,00	0	0
TOTAUX	600 219 712 000,00	358 919 676 043,33	1 228 145 818 000,00	1 080 875 822 165,48	-721 956 146 122,15

Source : PLR 2017

A part le compte d'affectation spéciale qui est prévu mais ne réalise aucune opération, tous les CPT sont déficitaires en 2017.

Les CPT génèrent un déficit chronique depuis 2009 et deux pics sont enregistrés, en 2012 et 2016.

Graphique n° 12 : Tendence des résultats des Comptes Particuliers du Trésor de 2009 à 2017



Sources : PLR 2009 à 2017

1.5.1 Compte de prêt axé sur la JIRAMA

Selon l'article 34 alinéa 8 de la LOLF : « les comptes de prêts retracent les prêts d'une durée supérieure à 2 ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation. Le montant de l'amortissement en capital des prêts de l'Etat est pris en recettes au compte de prêt intéressé.»

Les recettes réalisées sont de 82,53 milliards d'Ariary contre des prévisions de recettes de 17,98 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 459%.

Quant aux dépenses, les réalisations sont de 114,74 milliards d'Ariary contre 205,88 milliards d'Ariary de prévisions, soit un taux d'exécution de 56%.

Le tableau suivant décrit la situation des réalisations en recettes et en dépenses du compte de prêt.

Tableau n° 40 : Réalisations des recettes et des dépenses de comptes de prêt

(En Ariary)

Rubrique	RECETTES	DEPENSES	
	Amortissement de l'exercice	Octroi de l'exercice	Régularisation comptable
2731 PRÊTS	280 000 000,00	3 675 000 000,00	0,00
2732 RETROCESSIONS	82 254 225 799,22	0,00	107 147 931 471,21
2734 AUTRES TITRES	0,00	3 914 815 610,00	0,00
TOTAL	82 534 225 799,22	7 589 815 610,00	107 147 931 471,21

Source : Annexe CGAF 2017

Les 82,53 milliards d'Ariary, recettes réalisées au titre du compte de prêt, proviennent notamment de neuf sociétés⁸⁶ dont la JIRAMA qui a contribué à hauteur de 95%, pour un montant de 78,4 milliards d'Ariary.

En ce qui concerne les dépenses, des prêts ont été octroyés aux deux sociétés d'Etat dont 48% pour la JIRAMA et 52% pour le SON INVEST ; par contre les dépenses sur la régularisation comptable sont en totalité de la JIRAMA. En somme, les 97% des opérations relatives au compte de prêt, tant celles des recettes que des dépenses ne concernent que la JIRAMA.

1.5.2 Compte de participation orienté vers AIR MADAGASCAR

Selon l'article 34 alinéa 9 de la LOLF : « Les comptes de participation décrivent les participations financières de l'Etat au capital de sociétés ou d'organismes nationaux ou étrangers... ».

Pour l'année 2017, la LFR a prévu 440,02 milliards d'Ariary comme dépenses au titre des comptes de participation et les réalisations s'élèvent à 415,76 milliards d'Ariary, soit 94% de taux de réalisation, tandis que les recettes sont nulles tant aux prévisions qu'aux réalisations. Par conséquent, le compte de participation présente un résultat déficitaire de 415,76 milliards d'Ariary.

Le tableau ci-dessous montre les deux composantes de la dépense en compte de participation :

Tableau n° 41 : Dépenses du compte de participation

(En Ariary)

Comptes	Libelles	Montants	Explications
2611	Entreprises publiques non financières	284 692 614 999,34	Augmentation capital Air Madagascar
2614	Organismes Internationaux	131 067 937 181,13	Augmentation de capital des plusieurs Organismes
TOTAL		415 760 552 180,47	-

Source : Annexe CGAF 2017

⁸⁶ SIRAMA, JIRAMA, ADEMA, MAGRAMA, CECAM, CIDR, FTM, SEBAK, VOLAMAHASOA

La participation de l'Etat à l'augmentation en capital de cette entreprise publique constitue la majeure partie des dépenses du compte de participation, cette dotation s'élève à 284,69 milliards d'Ariary pour l'année 2017, soit 68% de la dépense totale. Ceci est en augmentation par rapport à 2016 où 115 milliards d'Ariary en ont été enregistrées.

Pour la prise de participation de l'Etat envers les organismes internationaux tels que le FMI, l'IDA, la BIRD, l'Africa 50 et la BAD, celle-ci s'élève à 11,07 milliards d'Ariary.

1.5.3 Des déficits à recadrer

Sur les neuf départements utilisant des comptes de commerce au cours de l'année 2017, quatre ont enregistré des résultats déficitaires. Cependant, pour les deux années budgétaires précédentes, seuls les comptes de commerce CRCM et CPR gérés par le MFB étaient déficitaires.

Tableau n° 42 : Comptes de commerce déficitaires

(En Ariary)

ENTITES	RECETTES en Ariary			DEPENSES en Ariary			RESULTAT
	PREVISION	REALISATION	TAUX	PREVISION	REALISATION	TAUX	
MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE	350 000 000,00	11 520 000,00	3%	350 000 000,00	69 512 000,00	20%	-57 992 000,00
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ECOLOGIE ET DES FORETS	9 366 500 000,00	2 689 913 288,16	29%	9 366 500 000,00	2 720 910 195,88	29%	-30 996 907,72
MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE DECENTRALISATION	40 313 736 000,00	10 986 752 255,31	27%	49 902 736 000,00	22 198 707 576,37	44%	-11 211 955 321,06
MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	529 191 574 000,00	238 946 053 666,46	45%	497 157 000 000,00	514 586 291 300,00	104%	-275 640 237 633,54

Source : Annexes PLR 2017

A la lecture du tableau, le déficit résulte notamment de l'insuffisance de recouvrement des recettes qui ne dépasse pas les 45%.

Du côté des dépenses, le MFB présente un dépassement, plus particulièrement au niveau du compte 6521 « CRCM », le compte 6522 « CPR » étant excédentaire. Néanmoins, l'article 34-al.3 de la LOLF détermine le caractère évaluatif des prévisions des dépenses.

Par ailleurs, le même article impose une limite quant au découvert, et « (...) *seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux à un caractère limitatif.* ». Sur ce point, l'article 43 de ladite loi organique est plus explicite, selon les termes duquel « *La partie législative - Le projet de Loi de Finances de l'année (...) autorise, par catégorie de comptes, les opérations des Comptes Particuliers du Trésor, et fixe le cas échéant, le plafond de leur découvert* ».

Mais au titre de l'année 2017, les lois de Finances n'ont pas fixé les découverts pour chaque compte de commerce.

Il est à faire signaler également que ce compte de commerce « CRCM » a bénéficié d'un transfert de 230 milliards⁸⁷ d'Ariary venant du MFB à titre de renflouement.

⁸⁷Dépenses de transfert supra

1.5.4 Erreur d'inscription de recettes entravant la transparence budgétaire

Au vu des états sur les CPT, joints au PLR, il a été observé que des prévisions de recettes assez importantes ne présentent aucune réalisation, comme le cas au niveau du MID.

Tableau n° 43 : Recettes des comptes de commerce non prises en compte

(En Ariary)

Code Ordonnateur	Code SOA	Intitulé du Compte de Commerce	Compte PCOP	Recettes	
				Prévisions	Réalisations
02-140-1-00000	02-14-0-310-00000	CARTE GRISE SECURISEE	7714	22 500 000 000	0,00
02-140-2-00000	02-14-0-340-00000	PERMIS DE CONDUIRE	7714	11 400 000 000	0,00

Source : Annexe PLR 2017

A cet effet, une demande de renseignements⁸⁸ a été adressée aux responsables du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) pour des explications complémentaires.

Le MEF a répondu suivant bordereau d'envoi⁸⁹ que « les recettes des comptes de commerce pour les cartes grises et les permis de conduire sont enregistrées dans le compte 77218 respectivement de 5 789 927 000,00 Ariary et de 5 602 492 000,00 Ariary ».

Par rapport à cette réponse, la Cour tient à signaler que selon l'annexe du PLR concernant les recettes sur les comptes particuliers du MID, le seul compte utilisé est le compte « 7714 : Redevance sur Autorisation Administrative ».

Il appert donc que les recettes issues du compte de commerce des « Cartes Grises Sécurisées » et « Permis de Conduire » n'ont pas été comptabilisées au niveau desdits comptes.

Or, suivant les termes de l'article 3 du décret n° 2015-1469 du 3 novembre 2015 fixant les modalités de gestion du compte de commerce intitulé "Permis de Conduire Sécurisé", « le compte de commerce intitulé "permis de conduire sécurisé" : est crédité des droits afférents à la délivrance des permis de conduire sécurisés perçus par les représentants du Trésor auprès des Centres Immatriculateurs dotés de guichet unique (:) ».

Il en est de même pour le décret n° 2015-854 du 12 mai 2015 fixant les modalités de gestion du Compte de Commerce Intitulé " Carte Grise Sécurisée", l'article 3 dudit décret dispose que le compte de commerce intitulé " Carte Grise Sécurisée" : (a)- est crédité des droits afférents à la délivrance des cartes grises sécurisées perçus par tes représentants du Trésor auprès des Centres Immatriculateurs dotés de guichet unique (:).

Puis, l'article 2 du décret n° 2015-1469 du 3 novembre 2015 suscité stipule que « ce compte est créé pour retracer les opérations relatives à la délivrance du nouveau permis de conduire sécurisé par les Centres Immatriculateurs des six Provinces. Les recettes encaissées lors de la

⁸⁸ DR n° 04-CS/COMPTE/CH1/19 du 18 avril 2019

⁸⁹ BE n° 055-2019-MEF/SG/DGFAG/DB/SSB du 29 mai 2019

délivrance des permis de conduire sécurisés par le guichet unique installé auprès des six provinces sont transférées à la Paierie Générale d'Antananarivo ». Ces dispositions sont reprises par l'article 2 du décret sur la carte grise.

De par ces articles, les recettes devront d'abord être encaissées au niveau de ces comptes de commerce avant d'être transférées. Si aucune recette n'y est enregistrée, lesdits comptes de commerce n'ont aucune raison d'être.

Par ailleurs, l'Agent Comptable Central du Trésor et de la Dette Publique a précisé par lettre⁹⁰ que « les recettes « compte de commerce » pour les cartes grises et les permis de conduire sont enregistrés dans le compte 77218 respectivement de 5 789 927 000,00 Ariary et de 5 602 492 000,00 Ariary.

En effet, selon la comptabilité de la Paierie Générale d'Antananarivo, le détail du compte 77218 est dans le tableau ci-dessous. De ce fait, ces recettes sont comptabilisées dans le compte 77218 au lieu du compte 7714 ».

Tableau n° 44 : État d'encaissement au compte « 77218 autres prestations de service »

(En Ariary)

<i>Chapitre</i>	<i>Montant</i>	<i>Observations</i>
<i>02-121</i>	<i>11 520 000,00</i>	
<i>02-122</i>	<i>58 000 000,00</i>	
<i>02-141</i>	<i>5 789 927 000,00</i>	<i>Carte grise</i>
<i>02-142</i>	<i>5 602 492 000,00</i>	<i>Permis</i>
<i>02-532</i>	<i>220 000,00</i>	
<i>02-533</i>	<i>1 536 444 850,00</i>	
<i>02-68</i>	<i>2 400 000,00</i>	
<i>TOTAL</i>	<i>13 001 003 850,00</i>	

Source : Agent Comptable Central du Trésor et de la Dette Publique

En outre, une erreur de code SOA s'est produit lors de l'enregistrement de ces recettes. Le code 02-53-0-400-000 a été utilisé au lieu du code 02-14-0-310- 000 et du code 02-14-0-31A-000 ».

Ainsi, des recettes de comptes de commerce des SOA 02-14-0-310-000 et 02-14-0-31A-000 du MID ont été enregistrées à tort au niveau du SOA 02-53-0-400-000 du Ministère des Mines, entravant par conséquent la transparence budgétaire.

Compte-tenu du déficit chronique de la CRCM, la Cour réitère ses recommandations sur la nécessité de prise de mesures pour maîtriser le déficit de ladite caisse.

En outre, la Cour recommande de :

- **fixer par la Loi de Finances le découvert pour chaque compte de commerce conformément aux articles 34 et 43 de la LOLF ;**
- **veiller à la sincérité des écritures comptables et budgétaires.**

⁹⁰ lettre n° 200-2019-MFB/SG/DGT/DCP/ACCTDP du 03 juin 2019

1. 6. SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS SUR FONDS DE CONTRE VALEUR (FCV) (CADRE IV)

1.6.1 Insuffisance de comptabilisation

Le PLR 2017 fait ressortir que des dépenses inscrites au Budget Général de l'Etat- Cadre I se totalisant à 4,97 milliards d'Ariary sont effectuées sur financement FCV.

Or, en vertu de l'article 35 de la LOLF alinéa 2 qui précise que « Le compte est ouvert pour retracer les opérations sur Fonds de Contre- Valeur provenant des aides en nature et des aides financières. Ce compte constitue le Cadre IV de la loi de Finances et décrit : - en dépenses, les dépenses d'investissement et de fonctionnement financées par les ressources issues des Fonds de Contre- Valeur (:) ». Ces dépenses devraient être alors inscrites au niveau du cadre IV.

Ainsi, la Cour recommande l'inscription de toutes les opérations relatives au FCV tant en dépenses qu'en recettes au cadre IV conformément l'article 35 de la LOLF.

*

*

*



CHAPITRE II. ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES (CTD)

Dans le cadre de l'assistance aux pouvoirs publics locaux, les activités des Tribunaux Financiers peuvent prendre deux formes :

- l'une sous forme de contrôle des actes budgétaires défini par l'art 115 alinéa 3 la loi n°2001-025 du 9 avril 2003 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier disposant que « *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* ».
- l'autre sous forme de consultance définie par l'art 116 la loi n°2001-025 du 9 avril 2003 indiqué supra disposant que « *le Tribunal financier peut être consulté par les autorités provinciales ou celles des Collectivités Territoriales Décentralisées ainsi que par le Délégué Général du Gouvernement dans la Province pour donner son avis sur tout projet de texte d'ordre budgétaire, financier ou comptable concernant lesdites collectivités.* ».

2. 1. CONTROLE DES ACTES BUDGETAIRES

Les cas ci-après sont concernés par ce type de contrôle.

2.1.1 Défaut d'inscription ou de mandatement d'une dépense obligatoire

- a. *En matière de règlement des salaires impayés des employés de la Commune Rurale de Milenaka*

Le Tribunal Financier de Toliary a été saisi par les employés de la Commune Rurale de Milenaka aux fins de règlement des salaires impayés durant l'exercice 2018.

Au regard des justifications produites par les requérants ainsi qu'au vu des dispositions légales et réglementaires, le Tribunal a constaté par Avis⁹¹ le caractère obligatoire des droits réclamés par ces derniers.

A cet effet, les quatre (4) mois de salaire réclamés par les demandeurs s'élevant à 4 360 000,00 Ariary représentent une dépense obligatoire pour la Commune mais ne doivent être payés qu'après service fait.

Par ailleurs, étant donné que les crédits inscrits au budget primitif 2018, d'un montant 8 052 000,00 Ariary pour les charges de personnel au chapitre I-01-01, sont suffisants pour supporter le montant de 4 360 000,00 Ariary constituant les quatre (4) mois réclamés par les requérants.

Le Tribunal propose un non-lieu à une mise en demeure de la Commune d'inscrire des crédits complémentaires au budget 2018 pour couvrir la dépense obligatoire.

⁹¹ Avis n° 05/18/AV/TF/TOL du 28 Août 2018

b. *Non inscription d'arriérés de salaires d'employés dans le budget 2018 de la Commune Urbaine de Nosy-Be*

Le Tribunal Financier d'Antsiranana a mis en demeure la Commune Urbaine de Nosy-Be afin d'inscrire dans son budget 2018 la somme de 20.600.000,00 Ariary relative aux paiements des arriérés de salaires de deux anciens employés. La Commune n'y a donné aucune suite favorable.

Les deux anciens salariés de la Commune ont saisi ainsi à nouveau le Tribunal, qui a constaté la recevabilité et le bien-fondé de la saisine des requérants, et par ailleurs, conformément à l'article 168 alinéa 3 de la loi n°2001-025 du 09 avril 2003 précitée disposant que « (...) si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, le Tribunal Financier demande au Représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée (...) ».

Le Tribunal a invité le Préfet de Nosy-Be à procéder à l'inscription dans le budget de la Commune la somme nécessaire à l'acquittement des arriérés des requérants en proposant la révision à la baisse des crédits alloués aux dépenses facultatives de certains comptes pour constituer et/ou renflouer les crédits destinés à payer lesdits arriérés, de régler et de rendre exécutoire le budget rectifié en conséquence et de procéder au mandatement d'office prévu à l'article 168 alinéa 3 de la loi n°2001-025 du 09 avril 2003 précitée, à défaut de mandatement de ladite dépense par le chef de l'exécutif dans le mois suivant le règlement du budget.

c. *Non inscription dans le budget et défaut de mandatement des arriérés de salaires et des droits de préavis et de congé non pris au niveau de la Commune Rurale de MANARATSANDRY*

Un ex-employé de la Commune Rurale de MANARATSANDRY a déposé au greffe du Tribunal Financier de Mahajanga le 02 février 2017 une requête en date du 1^{er} février 2017 réclamant le paiement de ses arriérés de salaires et de ses droits de préavis et de congé non pris se répartissant comme suit :

Année 2014 : 08 mois x 222 000Ariary	= 1 776 000,00 Ariary
Année 2015 : 09 mois x 232 000Ariary	= 2 088 000,00 Ariary
Droit de préavis : 02 mois	= 464 000,00 Ariary
Droit de congé : 02 mois	= 506 116,67 Ariary
TOTAL	= 4 834 116,67 Ariary

Ainsi, le Tribunal Financier de Mahajanga a déclaré la saisine exercée par le requérant recevable.

Ses arriérés de salaires, son indemnité de préavis et son indemnité compensatrice de congé d'un montant respectif de 3 864 000 Ariary, 464 000 Ariary et de 506 116,67 Ariary soit un total de 4 834 116,67 Ariary constituent des dépenses obligatoires pour la commune rurale de MANARATSANDRY.

Il a été constaté que dans le budget primitif 2017, les crédits disponibles pour faire face aux arriérés de salaires du requérant sont suffisants. Par contre, l'indemnité de préavis et l'indemnité compensatrice de congé ne sont pas inscrites dans le budget primitif 2017.

Par Avis⁹², le Tribunal a rappelé d'une part au Maire de procéder au règlement de ces arriérés de salaires, et a mis en demeure d'autre part la Commune d'inscrire dans un budget modificatif 2017 des crédits suffisants pour l'acquittement desdites indemnités au même chapitre que le salaire.

2.1.2 Défaut d'adoption du budget dans les délais légaux

a. Cas des Communes rurales de MANGAOKO et de SADJOAVATO

Les organes délibérants des communes rurales de MANGAOKO et de SADJOAVATO n'ont pas voté leurs projets de budgets primitifs 2019 dans le délai légal.

Ainsi, le Chef de District d'Antsiranana II, en sa qualité de Représentant de l'Etat près desdites communes a saisi le Tribunal Financier d'Antsiranana pour formuler des propositions concernant le règlement de ces deux projets de budgets.

Le Tribunal Financier d'Antsiranana a constaté le bien fondé de celles-ci et a proposé au Chef de District d'Antsiranana II de procéder au règlement de ces deux projets budgets primitifs et de les rendre exécutoires

b. Cas de la Commune Urbaine d'Antsirabe

Le budget primitif de l'exercice 2019 de la Commune Urbaine d'Antsirabe n'a pas été adopté lors de la session ordinaire du Conseil Municipal lors du mois de janvier 2019, ladite session qui s'est tenue au mois de février 2019 n'a pas fixé comme ordre du jour l'adoption du budget primitif.

Suivant lettre en date du 18 février 2019 le Représentant de l'Etat a saisi le Tribunal Financier d'Antananarivo pour demander son avis aux fins de règlement du budget primitif de l'exercice 2019, le Tribunal étant compétent pour statuer sur la requête du Préfet d'Antsirabe. Par un premier Avis⁹³, le Tribunal de céans s'est abstenu de formuler des propositions pour le règlement du budget primitif 2019 avant le délai de trois mois prévu par la loi.

En outre, le Tribunal a proposé au Représentant de l'Etat d'adresser une demande de session extraordinaire pour le mois de mars 2019 auprès du Président du Conseil pour la délibération sur le budget primitif 2019, ou le cas échéant d'attendre si le budget primitif 2019 n'a pas été voté avant la fin du mois de mars 2019 avant de saisir le Tribunal Financier.

⁹² Avis n° 01-TFM/CAB/17 du 19 juillet 2017

⁹³ Avis n°01/TFA/CAB/19 du 08 mars 2019



Suivant une nouvelle lettre en date du 19 mars, le Préfet d'Antsirabe a adressé une nouvelle demande d'avis sur les propositions du budget primitif 2019 de la Commune Urbaine d'Antsirabe car ledit budget n'a pas encore été voté.

Par un second Avis⁹⁴, le Tribunal de céans a constaté le défaut d'adoption du budget primitif de la Commune pour l'exercice 2019.

Il a par ailleurs proposé au Préfet d'Antsirabe d'établir provisoirement par Arrêté le budget 2019 de la Commune sur la base des montants suivants par section du budget : en fonctionnement, tant en recettes qu'en dépenses à 5 503 762 522,30 Ariary, et en investissement, tant en recettes qu'en dépenses à 5 503 762 522,30 Ariary.

Le Tribunal a rappelé que le Représentant de l'Etat peut autoriser l'ordonnancement des recettes et des dépenses de soldes dans la limite du douzième (12ème) du crédit du budget de l'année précédente pour une durée maximum de trois mois, à concurrence des disponibilités de fonds. L'organe délibérant est ensuite convoqué en session extraordinaire de cinq jours. S'il n'a pas voté le budget à la fin de cette session, le budget est définitivement établi par l'ordonnateur.

2. 2. DEMANDE D'AVIS

Les cas de saisine ci-après sont concernés par ce type d'assistance aux pouvoirs publics locaux.

2.2.1 Avis sur des dispositions réglementaires relatives à l'organisation et aux indemnités des responsables des organes exécutifs

Deux avis importants ont fait l'objet de Lettres du Président sur les applications des dispositions réglementaires relatives à l'organisation et aux indemnités des responsables des organes exécutifs.

a. Cas de la Commune Urbaine de Mahajanga.

Suivant l'Arrêté Municipal n°42-08/CU/MGA/AG du 08 avril 2008 en son article 2, la Commune Urbaine de Mahajanga (CUM) a fixé les indices de fonctions et les taux des indemnités forfaitaires à allouer aux responsables municipaux comme suit :

⁹⁴ Avis n°02/TFA/CAB/19 du 08 avril 2019

Tableau n° 45 : Taux des indemnités forfaitaires des responsables municipaux

(En Ariary)

Fonction	Indices	Indemnité forfaitaires mensuelles
Maire	2000	80.000,00
Adjoint au Maire	1335	30.000,00
Directeur	1800	30.000,00
Chef de service/Responsable Communication	950	30.000,00
Assistant du Chef de Service du BMH	950	30.000,00

Source : Tribunal Financier Mahajanga

Depuis 2008, ces barèmes ont été appliqués pour payer les indemnités de ces responsables communaux jusqu'au mois d'Août 2014, où le Trésorier Général de Mahajanga a refusé le paiement par Note⁹⁵ de rejet, pour les motifs suivants :

- le corps d'appartenance définit l'indice du personnel et pas la fonction ;
- la CUM ne peut pas créer arbitrairement des indices fonctionnels selon son gré en fonction de son organigramme, sauf les indices de fonction du Maire et Adjoint au Maire.

Ainsi, par lettre en date du 12 juin 2017, le Maire de la CUM a saisi le Tribunal de céans pour demander son avis concernant les problèmes d'opérations de paiement des indemnités des responsables municipaux, objet de ce rejet.

Conformément aux dispositions de l'article 50 de la loi n°94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées et qui a été modifié par 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, le « Bureau exécutif » est devenu « Organe exécutif », et qu'il faut se conformer aux nouveaux textes régissant les indemnités des responsables communaux.

Par Lettre⁹⁶ du Président, le Tribunal tenait à préciser que la CUM doit strictement respecter les dispositions légales et réglementaires en vigueur, non seulement sur la fixation de l'indice et du taux des indemnités à allouer mais aussi sur la qualité des bénéficiaires.

b. *Cas des Régions SOFIA et BOENY.*

D'une part, suite aux instructions effectuées dans le cadre du contrôle juridictionnel des comptes de gestion des comptables responsables des Régions SOFIA et BOENY, exercices 2014 et 2015, et d'autre part compte tenu de la saisine du Chef de la Région Boeny suivant lettre de demande d'avis en date du 02 mai 2017 sollicitant l'avis du Tribunal Financier de Mahajanga sur les problèmes relatifs aux paiements des indemnités attribuées aux

⁹⁵ Note de rejet n° 267 du 25 Août 2014

⁹⁶ Lettre du Président n° 06/TFM/PF/CS/17- du 13 Juillet 2017



responsables régionaux – objet de rejet du Trésorier Général de Mahajanga à cause de son organisation, le Tribunal de céans a émis les 02 avis suivants par Lettre⁹⁷ du Président.

➤ *sur l'organisation des Régions.*

Effectivement, à l'instar des dispositions de l'article 34 de la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, la Région peut créer ou modifier des services selon ses besoins.

En fait, l'article 113 de cette loi prévoit un organigramme type, dans son Annexe 03, auquel la Région devrait s'inspirer pour avoir un organigramme propre à elle, après obligatoirement la délibération du Conseil Régional selon l'article 15 de la même loi). Et, pourtant, le Conseil Régional n'existe pas.

Face à une telle situation, l'article. 325 de la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 indiquée supra prévoit que – « *Les organes des actuelles Collectivités Territoriales Décentralisées continuent à fonctionner jusqu'à la mise en place des nouvelles structures prévues par la présente loi* ».

Autrement dit, la Région doit fonctionner avec son organigramme actuel jusqu'à la mise en place de son Conseil, c'est-à-dire l'organisation actuelle qui est régie par le décret n°2007-531 du 11 Juillet 2007 portant organisation générale des Régions.

Or, selon les pièces produites, il est constaté que les organigrammes de la Région Boeny et Région Sofia actuels enfreignent certaines dispositions de ce décret, en l'occurrence :

- le surnombre des membres du Cabinet par rapport au prévu dans le Décret,
- la création des unités et des services supplémentaires en staff,
- la création des divers services techniques non prévus dans le Décret sus-cité,
- le rattachement des services à d'autres Directions que prévues, etc.

Étant donné que le décret n°2007-531 du 11 Juillet 2007 sus-cité a fixé cette organisation sans avoir donné la possibilité d'adaptation de l'organisation des Régions jusqu'au niveau des services.

La création des services supplémentaires par acte unilatéral du Chef de l'exécutif n'est pas admissible, car il ne faut pas oublier que l'une des raisons d'être de ce Décret étant d'empêcher ces actes unilatéraux parfois excessifs du Chef de l'exécutif en l'absence d'un organe délibérant. Par contre, la Région peut opter pour une organisation plus simple que prévue si elle en convient.

⁹⁷ Lettre du Président n° 09-LP/TFM/PF/CS/17 du 14 novembre 2017

En conséquence, il est tout à fait juste si le Comptable assignataire rejette tout mandatement relatif au paiement des indemnités ou des salaires des agents nommés ou recrutés à occuper des postes qui ne sont pas prévus dans ce décret.

➤ *sur les taux des indemnités des responsables régionaux.*

Depuis 2010, les responsables régionaux bénéficient des diverses indemnités, en application de l'Arrêté interministériel n° 33.420/2010 du 13 Septembre 2010 déterminant les montants des indemnités allouées aux responsables régionaux.

Pourtant, le Tribunal tient à faire remarquer que même sous la loi n° 94-008 du 26 avril 1995, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées, notamment dans ses articles 101 à 110 ou celui de la Loi Organique n° 2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités territoriales décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires en son article 42, il faut toujours un décret pour fixer les indemnités et avantages à allouer aux responsables des collectivités territoriales décentralisées, et par conséquent, cet Arrêté interministériel n°33.420/2010 du 13 Septembre 2010 ne saurait être applicable.

Ces pratiques ont des graves conséquences sur le bon fonctionnement des Régions non seulement sur la sincérité et la régularité de leur gestion budgétaire et financière, mais aussi sur les cas des Trésoriers Généraux, responsables de la gestion de leur trésorerie, qui naturellement, resteront toujours tenus personnellement et pécuniairement responsables de l'inobservation commise sur l'application des lois et règlements concernant une dépense considérée en vertu de l'Ordonnance n°62-081 du 29 septembre 1962 en son article 11.

Le Président du Tribunal Financier de Mahajanga a pris un Référé⁹⁸ adressé à Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et à Madame Le Ministre des Finances et du Budget, pour émettre une recommandation dont la teneur suit « régulariser cette situation conformément aux dispositions de l'article 42 de la loi organique n°2014-018 du 12 septembre 2014 ». Depuis, le décret n°2018-293 du 04 avril 2018 modifié par le décret n°2014-428 du 09 mai 2018 fixant à titre transitoire les indemnités allouées aux responsables de l'exécutif des régions a été pris et annule les dispositions de l'arrêté interministériel n°33420/2010 du 13 septembre 2010.

2.2.2 Avis sur la sincérité et l'équilibre réel du projet de budget primitif des régions

Les Chefs de Régions Androy, Atsimo Andrefana et Anosy ont respectivement saisi le Tribunal Financier de Toliary pour donner son avis sur les projets de budget primitif des exercices 2018 et 2019 desdites Régions.

⁹⁸ Référé n°01-RF/TFM-2017 du 13 Décembre 2017

Les détails des saisines sont récapitulés dans le tableau ci-après :

Tableau n° 46 : Avis sur la sincérité et l'équilibre réel du projet de budget primitif des régions Androy, Atsimo Andrefana, Anosy

REFERENCE AVIS DU TF	REQUERANT	MOTIF
03/18/AV/TF/TOL du 07 Février 2018	Chef de Région Androy	Avis sur le projet du budget primitif 2018 s'élevant tant en débit qu'en crédit à 3 387 081 769,00 Ariary
01/18/AV/TF/TOL du 17 Janvier 2018	Chef de Région Atsimo Andrefana	Avis sur le projet du budget primitif 2018 s'élevant tant en débit qu'en crédit à 5 169 821 217,80 Ariary
02/19/AV/TF/TOL du 1 ^{er} Mars 2019	Chef de Région Atsimo Andrefana	Avis sur le projet du budget primitif 2019 s'élevant tant en débit qu'en crédit à 5 697 507 863,50 Ariary
01/19/AV/TF/TOL du 18 Janvier 2019	Chef de Région Anosy	Avis sur le projet du budget primitif 2019 s'élevant tant en débit qu'en crédit à 4 307 408 000,00 Ariary

Source : Tribunal Financier de Toliary

Au vu des documents budgétaires en appui des saisines, ainsi qu'en vertu des dispositions du décret n°2015-959 du 16 Juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées, notamment concernant l'équilibre par section et la sincérité des inscriptions budgétaires, le Tribunal Financier de Toliary a statué que les projets de budget primitif présentés au Tribunal sont sincères et en équilibre réel.

Le Tribunal a ainsi invité chaque Chef de Région à prendre un Arrêté pour exécuter leur budget conformément à l'article 110 alinéa b du décret n°2015-959 du 16 Juin 2015 sus-cité disposant « (...) qu'un Arrêté pris par le Chef de Région établit définitivement le budget ».

*

*

*



CHAPITRE III. AUTRES ACTIVITES

3.1. COMMISSION DE CONTROLE DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE (CCFVP)

La Commission de Contrôle du Financement de la Vie Politique (CCFVP) a été mise en place par la loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et référendums pour assurer le contrôle des comptes de campagne des candidats. Elle est composée de cinq membres dont trois sont des magistrats issus de la Cour des Comptes et deux des Experts comptables inscrits au Tableau de l'Ordre des experts-comptables et financiers de Madagascar.

Du fait de cette composition majoritairement des magistrats de la Cour, et compte tenu du contexte spécifique de cette mise en place, les activités de la Commission sont retracées dans le présent rapport.

En effet, la mise en place de la CCFVP s'est effectuée dans des conditions insuffisantes. Elle s'est heurtée notamment au problème de dotation budgétaire et de ressources humaines, ce qui ne lui a pas permis de procéder pleinement à la sensibilisation des trésoriers et candidats avant la tenue des élections. En outre, elle ne dispose pas de local alors qu'elle est appelée à accueillir des dizaines de milliers de comptes de campagne afférents aux différentes échéances électorales.

Le contrôle du financement de l'élection présidentielle en 2018 en deux tours fait partie des activités effectuées par la CCFVP dont les résultats seront développés ci-après

3.1.1. Des textes lacunaires

Les articles 64 à 91 de la loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 précitée définissent les activités et procédures de la CCFVP. Toutefois, l'application desdites dispositions s'avère très difficile, voire quasiment impossible sur certains points imprécis.

En vertu toutefois du respect de la hiérarchie des normes, et pour apporter certaines précisions relatives à l'application de la loi organique, l'arrêté interministériel n°28400/2018 du 15 novembre 2018 fixant les modalités de la tenue et du contrôle du compte de campagne des candidats à l'élection présidentielle anticipée de 2018 a été pris et assorti du Guide d'application de tenue des comptes de campagne.

Ce dernier ne peut cependant modifier la loi mère et tend plutôt à appliquer au mieux les procédures mise en exergue par ladite loi.

Ainsi, il est suggéré l'adoption de nouveaux textes tout en respectant l'ordonnancement juridique et la cohérence entre eux.

3.1.2. Difficultés rencontrées dans l'ouverture des comptes de campagne

Suivant l'article 71 de la loi Organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 précitée : « *les candidats, les listes de candidats en compétition dans une élection, ou les entités en faveur des options dans une consultation référendaire peuvent ouvrir un compte bancaire auprès d'établissements bancaires ou services postaux, au nom de la structure de campagne* ».

Cette disposition porte à confusion car l'on pourrait penser que les candidats ont la faculté d'ouvrir ou non un compte de campagne bancaire ou postal. Or, l'esprit du texte tend à obliger les candidats à ouvrir un compte unique de campagne auprès d'établissements bancaires ou de services postaux c'est –à-dire dans un souci de traçabilité et de transparence, ils ont l'obligation d'ouvrir un compte de campagne et ont le choix entre l'ouverture d'un compte bancaire de campagne ou d'un compte postal de campagne.

Il a été relevé en outre, que les banques se restreignent d'ouvrir des comptes de campagnes pour les personnes politiquement exposées qui représentent d'emblée un risque pour elles. A noter que l'Etat n'est actionnaire qu'auprès d'une seule Banque à Madagascar. Enfin, la couverture territoriale des banques est restreinte par rapport à l'envergure des élections nationales (surtout en matière de députation et communale).

Il est recommandé :

- une précision affinée par rapport à la loi bancaire
- la collaboration du Comité de Supervision Bancaire et Financière (CSBF) avec les banques commerciales notamment en matière de couverture territoriale bancaire et postale des 119 districts de Madagascar pour les élections législatives et des 1695 communes pour les élections communales .

3.1.3. Absence de mesures répressives malgré les manquements aux « obligations » énumérées par le texte

Lors du contrôle d'exhaustivité effectué par la CCFVP sur les comptes de campagne relatifs aux deux tours de l'élection présidentielle, il a été constaté certaines anomalies telles que :

- nomination du dernier trésorier de campagne à deux jours avant le scrutin,
- absence d'ouverture de compte bancaire de campagne par les candidats,
- manquement à la tenue de livres de compte de campagne,
- retard ou manquement au dépôt des rapports de compte de campagne auprès de la CCFVP
- absence de production de pièces originales justifiant les opérations.

Or, au vu de la loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 précitée ainsi que des décrets d'application y afférents, il a été relevé que les termes de ces textes ont un caractère descriptif et ne prévoient pas de dispositions dissuasives ou répressives en cas de non application desdites dispositions.

Il est proposé dès lors la révision des textes en y prévoyant des dispositions consacrées à des sanctions en cas de manquements aux obligations

3.1.4. Défaut de comptabilisation et preuves des dépenses et concours en nature

En vertu des articles 81 et 85 de la loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 précitée, doivent être intégrés dans les comptes du candidat à l'élection d'une part les dépenses exposées directement au profit du candidat par les personnes physiques, partis politiques ou groupements politiques créés en vue de lui apporter leur soutien et d'autre part, les concours en nature évalués au prix du marché. Toutefois, les services rendus habituellement à titre gratuit, par les militants, ne sont pas évalués ni intégrés au compte de campagne.

A cet effet, lors de la vérification des comptes de campagne, aucune information et pièces justificatives sur les contributions des Comités de soutien et sur l'évaluation des apports en nature n'ont été produites.

Il est recommandé d'intégrer dans les fonds de campagne déclarés les dépenses des Comités de soutien officiels.

3.2. SUPERVISION DES TRAVAUX DE VERIFICATION DU PROJET D'APPUI A LA PERFORMANCE DU SECTEUR PUBLIC (PAPSP)

3.2.1. Présentation du PAPSP

Le Gouvernement Malagasy a reçu de la Banque Mondiale un Prêt d'un montant équivalent de 40 millions de USD pour financer le Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public (PAPSP). Le Projet a pour objectif d'améliorer la gestion des recettes fiscales et la prestation de services locaux à l'échelle nationale et dans certaines régions pour le secteur de l'éducation. Il adopte une approche mixte combinant la méthode de Financement de Projets d'Investissement (IFP) classique et le mécanisme de Financement Basé sur les Résultats (FBR).

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

En effet, en vertu de la loi Organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant, en ses articles 276 à 284, la Cour des Comptes contrôle les finances de l'Etat et les Organismes publics y rattachés et assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de Finances.

Le projet comprend quatre composantes formant les objectifs à atteindre :

- Composante 1 : Amélioration de la gestion des recettes visant à résoudre un certain nombre de problèmes fonctionnels qui limitent l'efficacité de la génération et recouvrement des recettes par les principales agences de perception (fiscales, douanières et minières).

- Composante 2 : Amélioration de la capacité de prestation de services des administrations locales visant à répondre à un certain nombre de problèmes fonctionnels qui compromettent la prestation des services et la résilience au niveau local.

- Composante 3 : Amélioration des mécanismes de gouvernance dans le secteur de l'éducation visant à résoudre un certain nombre de problèmes fonctionnels qui affectent l'exécution du budget et la prestation de services au niveau local dans le secteur de l'éducation.

- Composante 4 : Amélioration des contrôles et du suivi de la performance visant à répondre à un certain nombre de problèmes fonctionnels qui compromettent la gestion et la transparence du budget ainsi que l'utilisation efficace des maigres ressources, notamment (a) les faiblesses dans le contrôle interne et externe de l'exécution du budget ; et (b) le manque de transparence, de redevabilité et de participation dans les débats sur le budget et la gestion du budget.

L'atteinte de ces objectifs est mesurée à l'aide de treize (13) indicateurs qui sont classés en deux catégories : les indicateurs intermédiaires et les indicateurs liés au décaissement (ILD ou DLI).

Les indicateurs intermédiaires servent au suivi de l'avancement des activités et permettent de savoir l'atteinte des résultats périodiques prédéfinis.

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

Ci- après les indicateurs et leurs valeurs cibles respective au 31 janvier 2018 et au 31 janvier 2019 :

Tableau n° 47 : Indicateurs et valeurs cibles au 31 janvier 2018 et au 31 janvier 2019

Indicateurs intermédiaires	Valeurs cibles 31/01/2018	Valeurs cibles 31/01/2019
Composante 1: Améliorer la gestion des recettes		
5. Modernisation du Système d'Administration Fiscale Intégrée	DLI 1 : Lancement de l'appel d'offres pour le SAFI	DLI 1 : Acquisition du matériel hardware pour le SAFI
6. Augmentation du taux de confirmation de transactions douanières suspectes au bureau de Toamasina (en cas d'inspection physique).	DLI 2 : >10%	DLI 2 : >12,5%

Indicateurs intermédiaires	Valeurs cibles 31/01/2018	Valeurs cibles 31/01/2019
7. Nombre de bureaux de perception dont les contrats/programmes de performance ont fait l'objet d'une évaluation externe	DLI 3 : 2	DLI 3 : 4
8. Amélioration de l'enregistrement des contribuables	260.000 (Cumulatif) de contribuables actifs	290.000 (Cumulatif) de contribuables actifs
9. Mise en place d'un numéro d'identification unique des contribuables	Adoption d'un cadre réglementaire pour la mise en œuvre du numéro d'identification fiscale unique	1.000.000 Dossiers dans la base de données pour le numéro d'identification fiscale unique
10. Amélioration de la formalisation des orpailleurs	5.000 orpailleurs enregistrés dans les registres communaux et la base de données ANOR	10.000 orpailleurs enregistrés dans les registres communaux et la base de données ANOR
Composante 2 : Amélioration de la capacité de prestation de service des administrations locales		
11. Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes)	DLI4 Disponibilité d'un programme harmonisé de transfert annuel (annexé à la Loi de Finances 2018). Opérationnalisation du fonds commun de décentralisation avec un nouveau système de péréquation, incluant les recettes minières	DLI 4 Achèvement du programme de transfert avec un seuil de tolérance de 60 jours en moyenne
12. Amélioration du recouvrement des recettes par les administrations locales (hors subvention)	>40%	>45%
Composante 3. Amélioration des mécanismes de gouvernance dans le secteur de l'éducation		
13. Proportion des écoles ciblées par la composante dotée d'un FEFFI opérationnel, planifiant et mettant en œuvre un PEC; (ILD Engagement des citoyens) (en pourcentage)	DLI 5 40% des Ecoles Primaires Publiques ayant un FEFFI mis en place (PAD page 55/103) 8 CISCO (district), 24 ZAP (communes)	DLI 5 60% des Ecoles Primaires Publiques ayant un FEFFI mis en place (PAD page 55/103) 8 CISCO (district), 24 ZAP (communes)
14. Pourcentage d'enseignants FRAM dans les zones ciblées par la composante recevant leurs subventions avec moins de deux mois de retard	>25%	>40%
Composante 4. Amélioration des contrôles et du suivi de la performance		
15. Disponibilité du rapport public de la Cour des Comptes dans les délais impartis	Disponibilité du rapport public 24 mois après la fin de l'exercice en question	Disponibilité du rapport public 12 mois après la fin de l'exercice en question
16. Audits à risques élevés/ substantiels réalisés par les Départements d'audit interne	2	4

Indicateurs intermédiaires	Valeurs cibles 31/01/2018	Valeurs cibles 31/01/2019
17. Débats publics semi-annuels sur la Loi des Finances et sur la performance des agences de perception (indicateur d'engagement du citoyen)	2	2

Source : Manuel d'opérations du PAPSP

Les bénéficiaires du projet sont retracés dans le tableau ci-après :

Tableau n° 48 : Bénéficiaires du PAPSP

COMPOSANTES	BENEFICIAIRES
Composante1: Améliorer la gestion des recettes	<ul style="list-style-type: none"> • Direction Générale des Impôts (DGI) • Direction Générale des Douanes (DGD) • Agence Nationale de l'Or
Composante 2 : Amélioration de la capacité de prestation de service des administrations locales	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID) • Fonds de Développement local (FDL)- Communes
Composante 3 : Amélioration des mécanismes de gouvernance dans le secteur de l'éducation	Ministère de l'Éducation Nationale (MEN) <ul style="list-style-type: none"> • Nouveaux Comités Scolaires, DREN, CISCO, ECOLES
Composante 4: Amélioration des contrôles et du suivi de la performance	<ul style="list-style-type: none"> • Organes de contrôle <u>Internes</u> : IGE, DGCF, CDBF, CNM, DAI, DBIFA <u>Externes</u> : Cour des Comptes et Tribunaux Financiers <ul style="list-style-type: none"> • Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration (PREA) - Cellule d'Exécution du Projet PAPSP au sein du PREA (Assistance technique)

Source : Manuel d'opérations du PAPSP

Les bénéficiaires du Projet assurent donc l'exécution des activités les concernant avec la diligence et l'efficacité en fonction administrative, financière, technique et de normes environnementales appropriées.

3.2.2. Résultats de la troisième mission de vérification (juin-juillet 2018)

La troisième mission de vérification s'est déroulée au cours des mois de juin et juillet 2018. Le tableau ci-après présente les taux d'achèvement des indicateurs :

Tableau n° 49 : Taux d'achèvement au cours de la troisième mission de vérification

Indicateurs intermédiaires	Valeurs cibles 31/01/2018	Valeurs atteintes 31/01/2018	Taux d'achèvement
Composante 1: Améliorer la gestion des recettes			
5. Modernisation du Système d'Administration Fiscale Intégrée	DLI 1 : Lancement de l'appel d'offres pour le SAFI	0	0%
6. Augmentation du taux de confirmation de transactions douanières suspectes au bureau de Toamasina (en cas d'inspection physique).	DLI 2 : >10%	40.63 %	100%
7. Nombre de bureaux de perception dont les contrats/programmes de performance ont fait l'objet d'une évaluation externe	DLI 3 : 2	250% DGI: 3 bureaux DGD: 21TO, 1 DGD: Mamory 14 MA1	100%
8. Amélioration de l'enregistrement des contribuables	260,000 (Cumulatif) de contribuables actifs	101% 262.776	100%
9. Mise en place d'un numéro d'identification unique des contribuables	Adoption d'un cadre réglementaire pour la mise en œuvre du numéro d'identification fiscale unique	0	0%
10. Amélioration de la formalisation des orpailleurs	5.000 orpailleurs enregistrés dans les registres communaux et la base de données ANOR	0	0%
Composante 2 : Amélioration de la capacité de prestation de service des administrations locales			
11. Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes)	DLI4 Disponibilité d'un programme harmonisé de transfert annuel (annexé à la Loi de Finances 2018). Opérationnalisation du fonds commun de décentralisation avec un nouveau système de péréquation, incluant les recettes minières	Arrêté n° 9483/2018 du 16 Avril 2018 relatif à l'harmonisation de transfert des subventions liées au fonctionnement allouées par l'Etat au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) annexé à la LFR 2018 DECRET n° 2018 - 472 du 25 Mai 2018 instituant le manuel de procédures du Fonds National de Péréquation adopté	100%
12. Amélioration du recouvrement des recettes par les administrations locales (hors subvention)	>40%	Quatrième mission de vérification, janvier 2019	N/A
Composante 3. Amélioration des mécanismes de gouvernance dans le secteur de l'éducation			
13. Proportion des écoles ciblées par la composante dotée d'un FEFFI opérationnel, planifiant et mettant en œuvre un PEC; (ILD Engagement des citoyens) (en pourcentage)	DLI 5 40% des Ecoles Primaires Publiques ayant un FEFFI mis en place (PAD page 55/103) 8 CISCO (district), 24 ZAP (communes)	Enquête Juin 2018, valeur atteinte : 53 %	100%

Indicateurs intermédiaires	Valeurs cibles 31/01/2018	Valeurs atteintes 31/01/2018	Taux d'achèvement
14. Pourcentage d'enseignants FRAM dans les zones ciblées par la composante recevant leurs subventions avec moins de deux mois de retard	>25%	Enquête Juin 2018, valeur atteinte >70% en moyenne et médiane	100%
Composante 4. Amélioration des contrôles et du suivi de la performance			
15. Disponibilité du rapport public de la Cour des Comptes dans les délais impartis	Disponibilité du rapport public 24 mois après la fin de l'exercice en question	1	100%
16. Audits à risques élevés/substantiels réalisés par les Départements d'audit interne	2	2	100%
17. Débats publics semi-annuels sur la Loi des Finances et sur la performance des agences de perception (indicateur d'engagement du citoyen)	2	2	100%

Source : Rapport de la troisième mission de vérification

Il appert de ce tableau les situations suivantes :

➤ **Des valeurs cibles non atteintes à la période prévue**

Une attention particulière porte sur certaines activités de la composante 1 « Améliorer la gestion des recettes »

• **Sur l'indicateur « 5- la modernisation du Système d'Administration Fiscale Intégrée (SAFI) »**

Il s'agit du « lancement de l'appel d'offres pour le SAFI ». L'appel d'offre n'a jamais eu lieu du fait que la DGI a décidé autrement. Lors de la première mission de vérification, le SSIF avait déjà proposé au PREA et à la Banque Mondiale un changement de vision avec un développement interne du SAFI, au lieu de l'achat initialement prévu d'un logiciel externe, avec une assistance à maîtrise d'ouvrage et un audit pour son déploiement.

La DGI a, par la suite, décidé d'adopter la méthode « Agile » comme processus de développement. Cette proposition a été déjà discutée auprès des parties prenantes (le PREA, la Banque Mondiale, la DGI.) et avait eu un accord de principe de leur part respective. Toutefois, faute d'officialisation de ladite décision, l'objectif reste non atteint.

Etant donné que cet indicateur constitue un indicateur de décaissement, aucun remboursement à ce titre n'aura eu lieu tant que cette situation ne sera régularisée.

Il est recommandé que la mission d'évaluation à mi-parcours à venir, en accord avec toutes les parties prenantes, adapte à la réalité actuelle d'un développement interne les différentes valeurs cibles de cet indicateur de décaissement, toutes basées sur l'achat externe d'un SAFI.

- **Sur l'indicateur « 9- la mise en place d'un numéro d'identification unique des contribuables »,**

Aucun achèvement n'a été constaté. En effet cet indicateur n'est pas défini dans la fiche technique spécifique du Manuel d'OP ni dans le PAD.

La valeur cible au 31.01.2018 est l'adoption d'un cadre réglementaire pour la mise en œuvre du numéro d'identification fiscale unique.

La cause du retard est toujours le manque d'appropriation à haut niveau pour mener à bien les activités liées à cet indicateur. Le SSIF ou même la DGI n'a pas l'autorité nécessaire sur les parties prenantes pour aboutir à cet identifiant unique.

Il est dès lors recommandé à l'Autorité compétente la désignation d'un ministère bénéficiaire avec un niveau hiérarchique suffisant, pour mener la réflexion de l'identifiant unique à son terme et la proposer à toutes les parties prenantes.

- **Sur l'indicateur 10. Amélioration de la formalisation des orpailleurs**

La valeur cible pour Janvier 2018 est « 5.000 orpailleurs enregistrés dans les registres communaux et la base de données ANOR ».

Pour exercer, un orpailleur doit posséder une carte d'orpillage valide pour un (1) an et une carte fiscale.

Le nombre d'orpailleurs enregistrés dans la base de données en ACCESS de l'ANOR : 2.599, reste inchangé depuis Mars 2018 et l'ANOR n'enregistre donc plus aucun orpailleur car instruction lui a été donnée par le PREA d'attendre le résultat de la mise en place de l'Observatoire minier. Ce dernier prévoit en effet d'enregistrer les produits et opérateurs miniers (y compris les orpailleurs) dans une base de données similaire à celle prévue pour l'ANOR.

La Cour a recommandé aux parties prenantes d'assurer la cohérence des changements voulus avec le contenu de l'accord de crédit signé avec la Banque Mondiale, pour éviter tout conflit juridique.

Si ce changement de stratégie est confirmé, une mission d'évaluation à mi-parcours devra revoir toutes les valeurs cibles de cet indicateur ainsi que les activités PAPSP pour être en accord avec la réalité de l'ANOR au moment de cette évaluation. Il est à noter que si le développement de la base de données de l'ANOR ne s'avèrerait plus pertinent, une partie des allocations budgétaires de 1,8 millions USD alloués à cet indicateur serait disponible.

Un soutien politique fort est nécessaire pour soutenir la communication envers les orpailleurs pour qu'ils formalisent et donc soutiennent l'activité planifiée 1.05.03.08 'Elaboration et mise en œuvre d'un plan de communication : consultant et support de communication'.

➤ **Des valeurs atteintes à 100% voire plus**

Malgré les situations négatives observées suscitées, trois autres indicateurs de la composante 1, ont atteint leur valeur cible à la période prévue.

Tel est le cas de l'indicateur « 6- Augmentation du taux de confirmation de transactions douanières suspectes au bureau de Toamasina (en cas d'inspection physique) », la valeur atteinte a largement dépassé à celle prévue (taux prévu >10%, réalisation taux = 40.63 %).

Même situation pour l'indicateur « 7. Nombre de bureaux de perception dont les contrats/programmes de performance ont fait l'objet d'une évaluation externe (valeur cible : 2, réalisation : 5).

Pour les 3 autres composantes du projet, elles ont accusé un taux d'achèvement à 100% sauf l'indicateur « 12.- Amélioration du recouvrement des recettes par les administrations locales (hors subvention ». L'atteinte de la valeur cible ne sera connue qu'à la prochaine mission de vérification à l'aide des enquêtes auprès des Communes concernées.

Bien que des valeurs cibles aient été atteintes, pour une meilleure gestion et la performance du projet, des recommandations ont été émises pour quelques activités.

Il est recommandé :

-au Secrétaire Comptable de chaque commune de préserver l'intégrité des documents administratifs et financiers pour une bonne tenue des archives.

-à l'Etat de prendre les mesures nécessaires afin de prioriser le transfert des subventions accordées aux collectivités locales, sans le morceler.

-au Trésor public, aux établissements financiers et au FDL d'améliorer leur correspondance pour aviser à temps les Communes de la disponibilité de leurs subventions.

- **Sur l'indicateur « 13-proportion des écoles ciblées par la composante dotée d'un FEFPI opérationnel planifiant et mettant en œuvre un PEC »**

Un **FEFPI opérationnel** est une association mise en place, conformément aux directives du MEN, par son Assemblée générale (AG) au niveau de l'EPP concernée et dont l'organe dirigeant est mis en place, c'est-à-dire, au moins le Président, le Président du Bureau Permanent ainsi que le Trésorier. Le dépôt de statut de cette association est à effectuer au niveau des services techniques décentralisés (District-Région) pour son officialisation.

Un **PEC (Projet d'Etablissement Contractualisé) élaboré** est un plan d'investissement élaboré et validé au niveau de l'AG du FEFPI, PV à l'appui, avec programme d'emploi et tableau de bord.

Il est recommandé :

-au MEN de revoir le rôle du ZAP dans le coaching et l'animation des FEFPI et de favoriser la dissémination optimale des supports de formation à tous les membres des FEFPI.

-aux Communes en tant qu'instance chapotant les Fokontany de favoriser la participation du secteur privé et du Fokontany.

3.2.3. Résultats de la quatrième mission de vérification (mars- avril 2019)

La quatrième mission de vérification a été marquée par des différents changements au niveau des directions des entités bénéficiaires, notamment la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale des Douanes. Cette situation a eu des impacts sur la collecte d'informations faute de nomination des Premiers Responsables. Toutefois, les éléments obtenus lors de ladite mission, étayés par des éléments probants ont permis à la Cour des Comptes d'émettre les observations infra.

Les taux d'achèvement des indicateurs sont résumés dans le tableau ci-après.

Tableau n° 50 : Taux d'achèvement au cours de la quatrième mission de vérification

Indicateurs intermédiaires	Valeurs cibles 31/01/2019	Valeurs atteintes 31/01/2019	Taux d'achèvement
Composante 1: Améliorer la gestion des recettes			
5. Modernisation du Système d'Administration Fiscale Intégrée	DLI 1 : Acquisition du matériel hardware pour le SAFI	1	100%
6. Augmentation du taux de confirmation de transactions douanières suspectes au bureau de Toamasina (en cas d'inspection physique).	DLI 2 : >12,5%	24,62%	100%
7. Nombre de bureaux de perception dont les contrats/programmes de performance ont fait l'objet d'une évaluation externe	DLI 3 : 4	125% DGI: 3 bureaux DGD: 2 bureaux	100%
8. Amélioration de l'enregistrement des contribuables	290.000 (Cumulatif) de contribuables actifs	295.005	100%
9. Mise en place d'un numéro d'identification unique des contribuables	1.000.000 Dossiers dans la base de données pour le numéro d'identification fiscale unique	0	0%
10. Amélioration de la formalisation des orpailleurs	10.000 orpailleurs enregistrés dans les registres communaux et la base de données ANOR	0	0%
Composante 2 : Amélioration de la capacité de prestation de service des administrations locales			
11. Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes)	DLI 4 Achèvement du programme de transfert avec un seuil de tolérance de 60 jours en moyenne	Pas de date(s) de référence, 5ème mission de vérification	N/A
12. Amélioration du recouvrement des recettes par les administrations locales (hors subvention)	>45%	52.65%	100%

Indicateurs intermédiaires	Valeurs cibles 31/01/2019	Valeurs atteintes 31/01/2019	Taux d'achèvement
Composante 3. Amélioration des mécanismes de gouvernance dans le secteur de l'éducation			
13. Proportion des écoles ciblées par la composante dotée d'un FEFFI opérationnel, planifiant et mettant en œuvre un PEC; (ILD Engagement des citoyens) (en pourcentage)	DLI 5 60% des Ecoles Primaires Publiques ayant un FEFFI mis en place (PAD page 55/103) 8 CISCO (district), 24 ZAP (communes)	Cinquième mission de vérification à partir du mois de Juillet 2019	N/A
14. Pourcentage d'enseignants FRAM dans les zones ciblées par la composante recevant leurs subventions avec moins de deux mois de retard	>40%	Cinquième mission de vérification à partir du mois de Juillet 2019	N/A
Composante 4. Amélioration des contrôles et du suivi de la performance			
15. Disponibilité du rapport public de la Cour des Comptes dans les délais impartis	Disponibilité du rapport public 12 mois après la fin de l'exercice en question	1	100%
16. Audits à risques élevés/substantiels réalisés par les Départements d'audit interne	4	12	100%
17. Débats publics semi-annuels sur la Loi des Finances et sur la performance des agences de perception (indicateur d'engagement du citoyen)	2	2	100%

Source : Rapport de la quatrième vérification

Au vu de ce tableau, les situations suivantes sont à faire observer :

➤ **Un état d'exécution amélioré au niveau de la composante 1**

Par rapport à la période précédente, 4 sur 6 indicateurs de ladite composante ont atteint leur valeur cible au 31 janvier 2019.

Cette amélioration est due à l'atteinte des objectifs de l'indicateur « **5- la modernisation du Système d'Administration Fiscale Intégrée (SAFI)** ». Un indicateur de décaissement dont la valeur cible à cette période est « l'acquisition du matériel hardware pour le SAFI ».

En effet, en 2018, la DGI a procédé à une acquisition de matériels informatiques dont 285 ordinateurs de bureaux, 292 onduleurs et 80 ordinateurs portables qui sont repartis dans les directions régionales des impôts et les unités opérationnelles.

Bien que le SAFI soit développé en interne, la valeur cible fin 2018 « Acquisition du matériel hardware pour le SAFI » n'est-elle pas liée à un développement interne ou externe. Le taux d'achèvement pour cet indicateur est donc de 100%.

Toutefois, des recommandations relatives au SAFI persistent pour sa mise en œuvre.

Il est ainsi recommandé à la DGI :

- de bien définir le périmètre de développement du SAFI, pour une bonne mise en œuvre du projet SAFI,*
- de mettre en œuvre immédiatement l'activité 1.02.02.04 Formation de l'équipe de projet dédiée au SAFI en processus « Agile ». pour une bonne conduite du projet SAFI,*
- au SSIF de déterminer la méthodologie utilisée parmi les méthodologies compatibles avec le processus Agile*
- d'établir toutes les documentations fonctionnelles et techniques nécessaires au processus de développement*
- aux parties prenantes (Banque Mondiale, PREA ...) d'adapter les valeurs cibles initiales de cet indicateur de décaissement, toutes basées sur l'achat externe d'un SAFI, à la réalité actuelle d'un développement interne du SAFI.*

➤ Des valeurs cibles non atteintes pour certains indicateurs

Tel qu'il a été relevé lors de la troisième mission de vérification, la situation de deux indicateurs notamment l'indicateur « 9. Mise en place d'un numéro d'identification unique des contribuables » et l'indicateur « 10. Amélioration de la formalisation des orpailleurs » au moment de la quatrième mission reste inchangée pour des raisons évoquées précédemment. Le taux d'achèvement de 0% persiste.

La Cour réitère encore ses recommandations émises lors de la 3^{ème} mission pour ces deux indicateurs.

Par contre pour les trois indicateurs : « 11.- Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes) », « 13. Proportion des écoles ciblées par la composante dotée d'un FEFFI opérationnel, planifiant et mettant en œuvre un PEC » et « 14. Pourcentage d'enseignants FRAM dans les zones ciblées par la composante recevant leurs subventions avec moins de deux mois de retard », la Cour n'est pas en mesure de se prononcer sur l'atteinte ou non des objectifs. Ils feront l'objet des enquêtes à la prochaine cinquième mission de vérification.

Une attention particulière porte sur l'indicateur 11, indicateur de décaissement (DLI 4) nécessite une décision sur une date de référence à partir de laquelle le délai moyen de 60 jours est calculé dans un arrêté interministériel entre le MID et le MEF.

3.2.4. Situation des décaissements

En se référant au PAD et MOP, les coûts du Projet par Composante sont consignés dans le tableau ci-après :

Tableau n° 51 : Coûts du Projet par Composante

(En millions USD)

Composante	Coût du projet	Assistance Technique	Financement Basé sur les Résultats	% du financement de la Banque
1	16,8	4,8	12,0	100%
2	12,0	1,0	11,0	100%
3	7,8	2,3	5,5	100%
4	3,4	3,4	0	100%
TOTAL	40,0	11,5	28,5	100%

Source : Rapport de la troisième vérification

En ce qui concerne le financement basé sur les résultats, les décaissements sont conditionnés par l'atteinte des objectifs à travers les 5 indicateurs de décaissement (DLI) :

- DLI 1 : Modernisation du Système d'Administration Fiscale Intégrée ;
- DLI 2 : Augmentation du taux de confirmation de transactions douanières suspectes (en cas d'inspection physique) ;
- DLI 3 : Nombre de bureaux de perception dont les contrats/programmes de performance ont fait l'objet d'une évaluation externe ;
- DLI4 : Amélioration des délais des transferts fiscaux (subventions) aux gouvernements locaux (communes) ;
- DLI 5 : Proportion des écoles ciblées par la composante dotée d'un FEFFI opérationnel, planifiant et mettant en œuvre un PEC.

Etant donné qu'au cours de l'année 2018, seul le DLI 1 n'atteignait pas sa valeur cible. A cet effet, des remboursements de dépenses éligibles pour ces indicateurs ont eu lieu.

Ci- après la situation au 31décembre 2018 par composante :

Tableau n° 52 : Situation par composante au 31 décembre 2018

(EN USD)

BENEFICIAIRE	PREVU		DECAISSE		SOLDE	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
MID/COMPOSANTE 2	11 000 000,00	39%	6 912 234,00	24%	4 087 766,00	14%
MEN/COMPOSANTE 3	5 500 000,00	19%	2 518 606,00	9%	2 981 394,00	10%
DGD/COMPOSANTE 1	3 000 000,00	11%	2 520 363,00	9%	479 637,00	2%
DGI/COMPOSANTE 1	9 000 000,00	32%	982 191,00	3%	8 017 809,00	28%
TOTAL	28 500 000,00	100%	12 933 393,99	45%	15 566 606,01	55%

Source : PREA

Il est à faire observer qu'au 31 décembre 2018, le décaissement n'a représenté que 45% des sommes prévues alors que la date de clôture prévue pour le projet est le 30 Juin 2020.

Le faible décaissement concerne plus particulièrement le DLI 1 relatif au SAFI dont le taux d'achèvement était de 0% pour les deux premiers exercices (2017 et 2018).

Pour cette année 2019, des décaissements correspondants aux sommes prévues pour les DLI 1, DLI2 et DLI 3 devraient y avoir lieu. Toutefois, force est de constater qu'en l'absence des mesures prises sur quelques indicateurs évoqués supra, le décaissement n'aurait pas atteint le taux de 100% prévu avant la clôture du projet.

3.3. RENFORCEMENT DES CAPACITES

Afin de renforcer et de perfectionner les capacités professionnelles des magistrats et du personnel administratif des juridictions financières, des échanges et des partages de connaissance sous forme de formation, séminaire et atelier ont été réalisés pendant les années 2018 et 2019. Les programmes de formation se caractérisent par leur spécificité et pluridisciplinarité. Ils portent aussi bien sur les aspects juridiques, financiers et comptables que sur les matières d'audit, les instruments d'analyse, d'évaluation et de contrôle de performance.

Les formations suivies sont récapitulées dans le tableau ci-après :

Tableau n° 53 : Liste des formations suivies

FORMATION	PERIODE ET LIEU	OBJECTIF
Audit de performance	Mars 2018 à Rabat – MAROC	Maîtrise du cadre normatif sur les méthodes et les techniques de l'audit de performance
Audit de performance sur l'état de préparation à la mise en œuvre des ODD	Mai 2018 à Yaoundé – CAMEROUN	Assistance au Gouvernement dans la phase de préparation à la mise en œuvre des ODD
contrôle juridictionnel	Juillet 2018 à Rabat – MAROC	Echanges et partages d'expériences et des pratiques en matière de contrôle juridictionnel des comptes
Marchés publics	Septembre 2018 à Antananarivo - MADAGASCAR	Pratiques en matière de marché public et contenu du nouveau code des marchés publics
Communication institutionnelle des ISC	Octobre 2018 à Dakar – SENEGAL	Communication externe basée sur la boîte à outils de l'AFROSAI-E
L'ISC et la lutte contre la corruption	Mars 2019 à Cotonou – BENIN	Audit de performance coopératif visant à apprécier l'efficacité des systèmes mis en place par les gouvernements pour lutter contre la corruption
Discipline budgétaire et financière	Avril 2019 à Rabat – MAROC	Responsabilités et sanctions en droit public financier en vue du renforcement des capacités dans le domaine de la Discipline Budgétaire et Financière
Normes ISSAI 30	Mai 2019 à Yaoundé – CAMEROUN	Pratiques éthiques solides en matière de contrôle des finances publiques et appropriation des normes de l'ISSAI 30 en vue d'évaluer ses pratiques éthiques et déontologiques et de mettre en œuvre un code d'éthique conforme aux dites normes.
Programmation et politiques financières	Mai 2019 à juillet 2019 – formation en ligne FMI	Compétences de base nécessaires pour la programmation financière portant sur les principales caractéristiques des comptes des quatre

		grands secteurs macroéconomiques (réel, financier, extérieur et monétaire) et les liens qui existent entre eux.
Audit de conformité dans le secteur minier	Juillet 2019 à Antananarivo - MADAGASCAR	Pratique d'audit de conformité sur le secteur minier
Aspect environnemental du secteur minier	Septembre 2019 à Bamako – MALI	Thématique spécifique de l'environnement dans le secteur minier
Politiques publiques	Septembre 2019 à Paris - FRANCE	Assistance aux pouvoirs publics et acquisition du cadre théorique et pratique des démarches d'évaluation des politiques publiques

Source : Cour des Comptes

Les formations susmentionnées contribuent à améliorer la qualité des travaux de la Juridiction Financière, qui est une des exigences des normes ISSAI, et visent dans l'ensemble à la réalisation du plan stratégique de la Cour.

3.4. RELATIONS INTERNATIONALES

3.4.1 Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe ou Common Market For Eastern And Southern Africa (COMESA)

Suite à l'intégration régionale de Madagascar, la Cour des comptes en sa qualité d'ISC reconnue par l'INTOSAI, a été invitée par le Secrétariat Général du COMESA à mobiliser ses personnels dans le cadre d'audit externe du COMESA et de ses Institutions. Pour ce faire, l'ISC de Madagascar a coopéré avec les ISC des pays membres du COMESA à l'occasion de différents travaux afférents à l'envergure d'audit.

a) Renforcement des capacités des membres du Sous-comité Budget et Audit du COMESA

La 38^{ème} Réunion du Conseil des ministres, qui s'est tenue à Lusaka, Zambie a ratifié la nomination d'un représentant de la Cour des Comptes de Madagascar en tant que membre du Sous-comité Budget et Audit pour la période 2018-2020. Ce Sous-comité a pour rôle d'examiner :

- les états financiers vérifiés (N-2) ;
- le rapport sur l'exécution du budget (N) ;
- le projet de programme de travail et le projet de budget (N+1) ;
- les questions d'audit interne.

Le Secrétariat Général du COMESA a jugé nécessaire de renforcer les capacités des nouveaux membres du Sous-comité. A cet effet, un atelier d'orientation a été organisé le 29 et 30 avril 2019 au niveau du Siège du COMESA (Lusaka, Zambie) auquel ont participé deux (2) représentants de Madagascar dont un de la Cour des Comptes.



b) Adoption des instruments d'audit externe

En application du Traité du COMESA, le Conseil des ministres du COMESA, réuni à Antananarivo, Madagascar, du 18 au 19 octobre 2016, a décidé notamment que l'audit du Secrétariat et de ses agences soit effectué par les bureaux des vérificateurs généraux des Etats membres à compter de l'exercice 2017.

A cette fin, en collaboration avec les ISC des Etats membres du COMESA, l'ISC de Madagascar a participé à une série de réunion des vérificateurs généraux des Etats membres du COMESA en vue d'examiner le cadre de l'audit externe du Secrétariat du COMESA et de ses agences. Lors de ces réunions, une feuille de route a été adoptée et a planifié les activités à entreprendre dont l'élaboration et la validation des instruments d'audit externe entre autres : le manuel d'audit, la charte d'audit, le manuel de procédures normalisées, le manuel d'assurance de contrôle qualité, les règles de procédure, etc.

3.4.2 UNION AFRICAINE (UA)

Madagascar étant membre de l'Union Africaine, l'ISC de Madagascar a été invitée par la Commission de l'Union Africaine à participer à des missions d'audit coopératif.

a) Conseil des vérificateurs externes de l'UA ou AU BoEA (African Union Board of External Auditors)

La Commission de l'Union Africaine (CUA) a procédé au renouvellement des membres du Conseil des vérificateurs externes de l'Union africaine. En application de l'article 77(1) du règlement financier de l'UA, qui dispose que « le Conseil des Vérificateurs Externes est composé des Responsables d'Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques des Etats membres de l'Union, nommés par le Conseil exécutif.», l'ISC de Madagascar figure parmi les nouveaux membres entrant au sein de ce Conseil.

En effet, l'INTOSAI enregistre la Cour des Comptes de Madagascar comme l'Institution représentant l'Etat Malagasy au sein de cette Organisation. Le Président de la Cour des Comptes de Madagascar siège au sein du Conseil des Vérificateurs Externes de l'UA pour la période 2019-2020 (réunion de planification, réunion de validation du rapport d'audit, ...).

A cet effet, une équipe de la Cour des comptes a été désignée pour participer à l'audit financier de l'exercice 2018 de la CUA et de ses Organes autonomes.

b) Mission d'Audit Financier de l'Union Africaine pour l'exercice 2018

L'audit des comptes annuels de la CUA pour l'exercice clos au 31 décembre 2018 a vu la participation de l'équipe de la Cour des comptes de Madagascar. En effet, l'Union Africaine est composée de la CUA (qui intègre les opérations des bureaux de liaison et des services spécialisés de l'UA) et des organes autonomes (qui disposent d'une individualisation comptable).

Conformément à la stratégie globale d’audit de l’exercice 2018 de l’UA approuvée par le Conseil des Vérificateurs externes en date du 16 janvier 2019, l’équipe de Madagascar est affectée à l’audit des comptes de la Commission de l’Union Africaine (volet : gestion des fonds des partenaires, services du PANVAC) en collaborant avec les ISC de l’Algérie, de l’Egypte, de Maroc, de Congo et de l’Afrique du Sud.

L’audit coopératif auprès de l’UA s’est déroulé en deux étapes ci-après :

- la phase d’audit intérimaire : La mission d’audit intérimaire des comptes annuels de la CUA pour l’exercice clos au 31 décembre 2018 s’est déroulée au siège de l’UA à Addis-Abeba (Ethiopie) du 12 février 2019 au 02 mars 2019.

- la phase d’audit final : L’audit final des comptes annuels de la Commission de l’Union Africaine pour l’exercice clos au 31 décembre 2018 s’est déroulé au siège de l’UA à Addis-Abeba (Ethiopie) du 1er au 12 avril 2019. L’objet de cette mission étant de vérifier la conformité des pratiques comptables ainsi que des opérations par rapport à l’IPSAS, qui est la norme de référence pour l’établissement des états financiers et comptables des organismes publics.

Ainsi, la Cour des Comptes de Madagascar a pu enrichir son expérience avec l’international à travers la participation de deux magistrats dans cette mission au cours des années 2018 et 2019.

3.5. CONFERENCES INTERNATIONALES

Au cours de l’année 2018 2019, la Cour des Comptes a assisté à six événements sur le plan international, dont trois à l’extérieur et trois autres locaux, tels qu’ils sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 54 : Conférences internationales

EVENEMENTS	SESSION	LIEU	OBJETS
Atelier de travail	Janvier 2019	Antananarivo	Elaboration du plan stratégique et opérationnel pour une période de 5 ans dans le cadre du programme de Partenariat accéléré d’appui par les Pairs (PAP-APP)
Atelier de consultation	Avril 2019	Antananarivo	Consultation des parties prenantes en vue de l’élaboration de son plan stratégique pour la période 2020 à 2024 dans le cadre du programme de Partenariat accéléré d’appui par les Pairs(PAP-APP) avec l’IDI et le CREFIAF
Réunion de travail	Juin 2019	Kinshasa, RDC	Réunion annuelle de la composante malgache du Programme PAP-APP
Réunion de travail	Août 2019	Antananarivo	Visite de l’équipe des pairs dans le cadre du programme PAP-APP
XXIIIème INCOSAI	Septembre 2019	Moscou	Participation de la Cour des Comptes au XXIII ^{ème} Congrès de l’INTOSAI sur les technologies de l’information pour le développement de l’administration publique et les rôles des Institutions Supérieures de Contrôle dans l’atteinte des

			priorités et des objectifs nationaux
Atelier de travail	Octobre 2019	Lomé	Réunion de travail sur l'élaboration du plan de soutien externe

Source : Cour des Comptes

3.6. PROJET « AMELIORATION DE LA SURVEILLANCE DE L'INDUSTRIE EXTRACTIVE EN AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE » [PASIE]

Afin que les acteurs dans le secteur minier aient des connaissances de base sur les grands enjeux de la gouvernance du secteur extractif en général et du secteur minier en particulier, et qu'ils ont de la même niveau de connaissance sur le développement de l'industrie minière, dans le cadre du PASIE, partenaire technique et financier de la Cour des comptes forme les acteurs dans des domaines spécifiques telles que la fiscalité minière, la convention minière, le genre et la gestion raisonnée des recettes minières, Le tableau ci-dessous décrit les objectifs de ces formations.

Tableau n° 55 : Formations sur des secteurs miniers par le PASIE

SESSION	FORMATIONS	OBJECTIFS
Avril 2018	Fiscalité minière	Approfondissement des connaissances des auditeurs de l'ISC sur la thématique spécifique de la fiscalité dans le secteur minier afin de permettre à l'ISC de jouer efficacement son rôle dans la surveillance du secteur minier.
Mai 2018	Encadrement légaux et les conventions minières	Approfondissement des connaissances et compréhension des parties prenantes nationales malgaches du secteur minier sur les encadrements légaux et conventions minières des industries extractives.
Octobre 2018	Genre et l'industrie extractive	Sensibiliser et familiariser les participants sur les conventions, traités et ententes internationales, ainsi que les politiques nationales pertinentes et significatives qui traitent ou qui se rapportent aux questions genre ou d'égalité homme-femme. Accroître la compréhension du lien qui existe entre les dimensions genre et l'industrie extractive afin de cerner les éléments à considérer pour la conduite des audits du secteur extractif au Cameroun qui soient sensibles au genre.
Novembre 2018	Sélection des sujets d'audit dans le secteur minier	Renforcer la compétence des auditeurs en matière de sélection de sujet d'audit dans le secteur minier et permettre à l'ISC d'identifier et de prioriser les sujets d'audit à mener dans le secteur minier selon l'intérêt stratégique de l'ISC, les priorités du pays dans le secteur et l'approche méthodologique fixée par les normes.

Mars 2019	Collecte et la gestion raisonnée des revenus du secteur minier	Imprégnation et la familiarisation des personnels d'audit de la Cour et de ses parties prenantes sur les fondements et les principes de collecte et de gestion raisonnée des revenus issus des activités minières, les mécanismes et bonnes pratiques de ladite collecte et de la répartition et gestion équitable et stable desdits revenus, et sur les défis et indices de mauvaise gouvernance qui s'y rattachent.
Août 2019	Négociation et le suivi de la mise en œuvre des titres et contrats miniers	Approfondissement des connaissances des magistrats de la Cour des Comptes et des parties prenantes sur les bonnes pratiques, les techniques et méthodes de négociation d'un contrat minier ou d'une convention minière et les actions de suivi de la mise en œuvre des titres et contrats miniers exécutées par les entités publiques pour une exploitation harmonieuse et durable du secteur minier.
Octobre 2019	Suivi physique des activités d'exploration et des opérations de production minières	Permettre aux parties prenantes d'acquérir les connaissances sur les bonnes pratiques et mécanismes pratiques de suivi physique efficace des activités d'exploration préalables à la mise en production d'un gisement, ainsi que ceux relatifs aux opérations de production, de stockage, de transport, de valorisation et d'exportation des minerais et/ou des produits minéraux valorisés

Source : Cour des Comptes

Outre les magistrats de la juridiction financière, les Parties Prenantes du secteur minier et les Sociétés Civiles ont participé à ces ateliers.

3.7. PLAN STRATEGIQUE ET RAPPORT FINANCIER

3.7.1. Elaboration du Plan Stratégique de l'ISC de Madagascar pour 2020 à 2024

Le nouveau cycle de planification stratégique de la Juridiction financière a débuté en 2017 pour amener à l'élaboration du nouveau plan stratégique pour 2020-2024. Ce processus fait suite au plan stratégique 2013-2017 qui a permis à l'ISC de Madagascar de mettre en place un certain nombre d'initiatives et de réaliser plusieurs avancées dans le domaine du contrôle des finances publiques notamment sa mutation en tant qu'Institution Supérieure de Contrôle des Finances Publiques (ISC). Néanmoins, différents besoins, tels que l'indépendance financière ou l'établissement de relations solides et pérennes avec les parties prenantes, n'ont pu être satisfaits au cours de la mise en œuvre dudit plan.

Pour soutenir son Plan Stratégique de 2020 – 2024, la Cour a procédé, en Janvier 2019, à une évaluation des besoins, à l'issue de laquelle, elle a défini une nouvelle vision qui est d'« ***Etre une Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques indépendante, visible, crédible, pour apporter une valeur ajoutée dans la vie des Citoyens*** ». A travers ce plan, la Cour exprime sa volonté de contribuer au bien-être des citoyens. Elle entend également apporter sa contribution à l'amélioration de la gouvernance publique, en prenant en considération les défis émergents tels que la promotion de l'e-gouvernance par l'administration publique ou la participation des ISCs à la réalisation des priorités et objectifs nationaux.



Dans cette optique, trois résultats stratégiques ont été identifiés autour desquels s'articulent les activités futures de l'ISC, à savoir :

- **Résultat stratégique n° 1** : L'ISC contribue à la promotion de l'intégrité, de la redevabilité et de la transparence des organismes publics en corrélation avec les priorités de l'Etat ;
- **Résultat stratégique n° 2** : Les actions de l'ISC sont crédibles, visibles et accessibles au grand public ;
- **Résultat stratégique n° 3** : L'ISC promeut la culture de la transparence et de la performance pour devenir une institution modèle.

Ces résultats sont déclinés en objectifs stratégiques et activités prioritaires devant aboutir à la production de rapports de contrôle pertinents, de qualité et communiqués par interaction avec les différentes parties prenantes.

Ce processus de planification stratégique est appuyé depuis 2017 par le programme Global Call for Proposals –Tier 2 à travers la Coopération INTOSAI-Donateurs. Ce programme vise le renforcement des capacités des ISC membres de l'INTOSAI se trouvant « en situation complexe et de challenge » par la mobilisation d'appui leur permettant d'améliorer leur performance sur le long terme. A cet effet, un accord de partenariat a été signé en octobre 2018 à Yaoundé dans le cadre du Programme PAP-APP (Partenariat d'Appui Accéléré par les Pairs/ Accelerated Peer Support Partnership) avec l'IDI et le CREFIAF pour apporter un soutien technique par les pairs dans l'élaboration des Plans Stratégique et opérationnel. Par ailleurs, le Groupe de soutien aux projets de l'ISC a été créé depuis juin 2018 regroupant actuellement des partenaires financiers tels que la Banque Mondiale, l'Union Européenne, l'USAID Madagascar et le SCAC en vue de la coordination du soutien.

L'élaboration du Plan stratégique 2020-2024 vient de s'achever le mois d'octobre 2019 suivie du Plan de soutien et du programme de mise en œuvre. Toutefois, les facteurs clés de réussite de ce Plan sont fortement liés à la participation effective de toutes les parties prenantes.

De prime abord, les membres de l'ISC, ayant retenu les nouvelles valeurs telles que **le Professionnalisme, la Performance, l'Intégrité et la Transparence** lors du processus de planification stratégique, maintiennent leur détermination à respecter leurs engagements à tous les niveaux.

Puis l'ISC compte sur la concrétisation de l'action 137⁹⁹ de l'Initiative Emergence de Madagascar : « *l'IEM accordera une priorité à l'indépendance financière de la Cour des Comptes. Le renforcement des moyens de cette juridiction dont la mission porte à la fois sur les services, organismes et entreprises directement contrôlés par elle et sur les collectivités territoriales, les établissements, les sociétés d'Etat, les groupements et organismes qui relèvent de la compétence des Tribunaux Financiers.[...]* » laquelle démontrera le soutien de l'Etat à la vision de la Cour et sa volonté de l'ériger en un organe de contrôle externe indépendant et renforcé.

⁹⁹ L'action 137 de l'Initiative Emergence de Madagascar prévoit que : « l'IEM accordera une priorité à l'indépendance financière de la Cour des Comptes. Le renforcement des moyens de cette juridiction dont la mission porte à la fois sur les services, organismes et entreprises directement contrôlés par elle et sur les collectivités territoriales, les établissements, les sociétés d'Etat, les groupements et organismes qui relèvent de la compétence des Tribunaux Financiers. Les six Tribunaux Financiers seront, aussi, logiquement, dotés matériellement et en moyens humains afin qu'ils puissent effectuer avec professionnalisme les contrôles juridictionnels des comptes des comptables publics, les contrôles de la gestion des communes et les contrôles thématiques, particulièrement de la dette publique et des marchés publics. »



Ensuite, l'ISC espère des coopérations pérennes et coordonnées avec ses partenaires techniques et financiers actuels et futurs.

Et enfin, l'implication des médias et des organisations de la société civile contribuera à l'information des citoyens sur les travaux de l'ISC et ainsi consacrer son rôle dans le renforcement de la bonne gouvernance.

3.7.2. Rapport Financier de la Cour des Comptes

Les crédits alloués à Cour des Comptes se chiffrent à 371 millions d'Ariary au titre de l'année 2018, ces crédits ont été consommés à hauteur de 96%. Le tableau suivant résume l'utilisation de ces crédits.



Tableau n° 56 : Utilisation des crédits par la Cour des comptes en 2018

(En Ariary)

COMPTE	INTITULE	LFI	LFR	DEPENSE EFFECTUEE
CATEGORIE DES DEPENSES (ex) 3- Opérations courantes hors solde				
000 Ressources propres				
6012	Personnel non permanent	90 000 000	90 000 000	79 238 960
6061	Cotisation à la CNaPS	11 700 000	11 700 000	9 826 624
6111	Fournitures et art. de bureau	9 000 000	9 000 000	8 962 000
6112	Imprimés, cachets et documents administratifs	741 000	741 000	740 258
6113	Consomptibles informatiques	5 141 000	5 141 000	5 139 200
6114	Produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien	1 500 000	1 500 000	1 499 000
6131	Carburant et lubrifiant	12 000 000	12 000 000	12 000 000
6213	Entretien de véhicules	9 192 000	9 192 000	9 182 000
6218	Maintenance du matériel informatique	0	0	0
6223	Documentation et abonnement	1 100 000	1 100 000	228 886
6241	Indemnité de mission intérieure	5 000 000	5 000 000	4 960 000
6250	Eau et électricité	8 000 000	8 000 000	7 008 673
6261	Frais postaux	126 000	126 000	126 000
6262	Redevances téléphoniques	0	0	0
6263	Redevances téléphoniques mobiles	3 200 000	3 200 000	3 200 000
6264	Internet	4 000 000	4 000 000	4 000 000
6561	Hospitalisation, traitement et soins	10 000 000	10 000 000	10 000 000
Sous total		170 700 000	170 700 000	156 111 601
5-Opérations d'investissement				
Exemple: 037- Appui institutionnel aux juridictions financières				
2311	Formation	20 000 000	20 000 000	20 000 000
2315	Etude et recherches	4 000 000	4 000 000	4 000 000
23171	Frais de personnel	0	0	0
23173	Fournitures et services	0	0	0
23174	Transport et mission	0	0	0
23175	Entretien et réparation	0	0	0
2431	Bâtiments administratifs	120 000 000	120 000 000	119 971 572
2461	Matériels techniques	21 000 000	21 000 000	20 980 000
2463	Matériels informatiques	26 000 000	26 000 000	25 990 000
2464	Matériels et mobiliers de bureau	9 000 000	9 000 000	8 990 000
Sous total		200 000 000	200 000 000	199 931 572
TOTAL GENERAL :		370 700 000	370 700 000	356 043 173

Source : Cour des Comptes

D'après ce tableau, les dépenses de fonctionnement de la Cour s'élèvent à 156,11 millions d'Ariary en 2018 et représente un taux de consommation de 43,85% du total des dépenses effectuées. La décomposition des dépenses de fonctionnement se présente comme suit pour les années 2018 et 2019 :

Tableau n° 57 : Répartition des dépenses de fonctionnement

(En Ariary)

Nature	Allocation	Consommation	Taux de consommation	Parité
Charges de Personnel	101 700 000,00	89 065 584,00	87,58%	57,05%
Achat de Bien	38 674 000,00	37 751 344,00	97,61%	24,18%
Achat de Service	20 326 000,00	19 294 673,00	94,93%	12,36%
Soins médicaux	10 000 000,00	10 000 000,00	100,00%	6,41%
TOTAL	170 700 000,00	156 111 601,00	91,45%	100%

Source : Cour des Comptes

Les « Charges de personnel » constituent plus de la moitié du total des dépenses tandis que les « soins médicaux » représentent environ 6% des allocations en 2018.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, elles sont de l'ordre de 199,93 millions d'Ariary soit 56,15% des dépenses totales de la Cour évaluées à 356,04 millions d'Ariary en 2018. Les crédits alloués aux dépenses d'investissements ont connu une augmentation de 37,93% en 2018.

Lesdites dépenses se rapportent principalement aux frais de personnel, aux bâtiments administratifs et à l'acquisition des matériels comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 58 : Répartition des dépenses d'investissement

(En Ariary)

NATURE	Allocation	Consommation	Taux de consommation	Parité
Frais de Personnel	24 000 000,00	24 000 000,00	100,00%	12,00%
Bâtiments Administratifs	120 000 000,00	119 971 572,00	99,98%	60,01%
Acquisition des matériels	56 000 000,00	55 960 000,00	99,93%	27,99%
TOTAL	200 000 000,00	199 931 572,00	99,97%	100,00%

Source : Cour des Comptes

Il ressort du tableau que les éléments qui composent les dépenses d'investissements sont à 60% les « bâtiments administratifs », à 28% l'« acquisition des matériels » (techniques, informatiques et mobiliers de bureau) et à 12% les « frais de personnel ».

Par ailleurs, l'on tient à faire remarquer que l'enveloppe budgétaire affectée à cette Institution de contrôle reste encore insuffisante par rapport à ses nombreuses activités qui nécessitent des descentes sur terrain. La Cour des comptes a notamment pour missions de :

- juger les comptes des 33 postes comptables exécutant le Budget de l'Etat ;
- examiner la gestion des ordonnateurs du Budget de l'Etat ;
- contrôler les établissements publics nationaux au nombre de 224 ;
- assister les pouvoirs publics à travers le contrôle de l'exécution de lois de Finances et l'élaboration du rapport public ;
- procéder au contrôle des sociétés à participation financière de l'Etat ;
- conduire l'évaluation des politiques publiques.

DELIBERE

-Vu le Rapport n° 15/19- RAP/ADM/AVA du 07 Novembre 2019 sur le Rapport Public 2018-2019 et entendu en leurs observations les Magistrats Rapporteurs : Madame RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia, Président de Chambre p.i, Madame RAMANANDRAIBE Haja, Conseiller, Monsieur RAMANALINARIVO Andriantiana Michel, Auditeur, Madame RAMIANDRISOA Lalaina Domoina, Auditeur et Monsieur RAFIDIMANANTSOA Herizo Stéphan., Auditeur ;

- Vu les Conclusions n°23/2019- ADM du 08 Novembre 2019 du Commissariat Général du Trésor Public et ouï en leurs observations Monsieur HERISON Olivier Ernest Andriantsoa, Commissaire Général du Trésor Public, Monsieur RAJONHSON Adolphe, Commissaire du Trésor Public, Monsieur RABEAFARA Gosteur, Commissaire du Trésor Public et Monsieur RASAMOEL Jean Jacques, Commissaire du Trésor Public,

Le présent Rapport a été arrêté après délibération de la Cour des Comptes, en formation toutes chambres réunies, en son audience du huit novembre deux mil dix-neuf ;

Conformément à l'Ordonnance n°57/19-FJ du 31 Octobre 2019 du Président de la Cour des Comptes portant désignation des membres de la Commission d'examen,

Ont siégé :

▪ **Président**

- Monsieur RAKOTONDRA MIHAMINA Jean de Dieu, Président de la Cour des Comptes, PRESIDENT

▪ **Membres :**

- Madame RAHARIMALALA Lydia Clémence, Président de Chambre, membre,
- Monsieur RASERIJAOA Louis José, Président de Chambre, membre,
- Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre p.i, membre,
- Monsieur ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Président de Chambre p.i, membre
- Madame RAZANAMPARANY Domoina Raymonde Patricia, Conseiller, membre,
- Monsieur RAKOTONDRAIN Y Jean de la Croix, Conseiller, membre
- Monsieur RAKOTONIRINA Tiana Herizo, Conseiller, membre
- Monsieur SAMIMAMY Aina, Conseiller, membre
- Monsieur ANDRIANARIVONY Ravo Alfred Conseiller, membre
- Monsieur RASAMISON Niavo Conseiller, membre

Assistés de Maître RAHARINORO Angelina, Greffier en Chef, Greffier tenant la plume.



LE PRESIDENT

RAKOTONDRA MIHAMINA
Jean de Dieu



P. LES RAPPORTEURS

RASAMIMANANA
Solotiana Malala Patricia



LE GREFFIER EN CHEF

RAHARINORO Angelina

ANNEXE

LISTE DES MAGISTRATS EN ACTIVITE AU SEIN DES JURIDICTIONS FINANCIERES EN 2019

COUR DES COMPTES

NOMS	FONCTION
RAKOTONDRAMIHAMINA Jean de Dieu	PRESIDENT DE LA COUR
RAHARIMALALA Lydia Clémence	PRESIDENT DE CHAMBRE
RASERIJAONA Louis José	PRESIDENT DE CHAMBRE
RADO Milijaona	PRESIDENT DE CHAMBRE
RASAMIMANANA Solotiana Malala Patricia	PRESIDENT DE CHAMBRE
ANDRIANANDRASANA Ratsihosena	PRESIDENT DE CHAMBRE
EMILISOA Lalaniaina Caroline	PRESIDENT DE CHAMBRE
RAZAFITSILEVONANOSY Destin Espoir	CONSEILLER
RALAIMAROLAHY Haja	CONSEILLER
ANDRIANAMAROTSARA Nirina Solohanitriniaina	CONSEILLER
RAZANAMPARANY Domoina Patricia Raymonde	CONSEILLER
RAKOTONDRAZAKA Miora	CONSEILLER
RAKOTONDRAINNY Jean de la Croix	CONSEILLER
RANALISON Domohina Anja Tiana	CONSEILLER
BOTOVOLANJARA Reagan	CONSEILLER
RAKOTONIRINA Tiana Herizo	CONSEILLER
RAHARISOA FARANIAINA Tantely Patricia	CONSEILLER
ANDRIANARIVONY Ravo Alfred	CONSEILLER
SAMIMAMY Aina	CONSEILLER
RAMANANDRAIBE Haja	CONSEILLER
RASAMISON ANDRIAMBELONIRINA Veloharison Niavo	CONSEILLER
RASOLOFONARIVO Rija	CONSEILLER
RANDRIANARISON Harifidy Hasina	CONSEILLER
RAHERIMANANA Romain	AUDITEUR
RAMANALINARIVO Andriantiana Michel	AUDITEUR
NARINDRANANAHARY Dinaharinala	AUDITEUR
RANDRIAMBOLOLONA Andoniaina Julie	AUDITEUR
RAKOTOARISOA Soahary	AUDITEUR
HARIMALALA RALAIMAMOA Henintsoa Sy Fitahiana	AUDITEUR
RAMIANDRISOA Lalaina Domoina	AUDITEUR
RAOTOSON Dinamalala Felana	AUDITEUR
RANAIVOARIVELO BAKO Mavoharilala	AUDITEUR
RAFIDIMANANTSOA Herizo Stephan	AUDITEUR
NOM	FONCTION

ZITANA Kassam	AUDITEUR
RAOELISON Mavo Ramesy	AUDITEUR
RANAIVOARISOA Lalaina Bertille	AUDITEUR
HERISON Olivier Ernest Andriantsoa	COMMISSAIRE GENERAL DU TRESOR PUBLIC
RAJONHSON Adolphe	COMMISSAIRE DU TRESOR PUBLIC
RAOILISON Ida Paule Marie Raberaoka	COMMISSAIRE DU TRESOR PUBLIC
RABEAFARA Gosteur	COMMISSAIRE DU TRESOR PUBLIC
RASAMOEL Jean Jacques	COMMISSAIRE DU TRESOR PUBLIC
KOERA Ravelonarivo Natanaël	SUBSTITUT GENERAL
ANDRIAMADY Pierre Marie Jonhson	SUBSTITUT GENERAL
RAKOTOMALALA Mbolanoronambinina Nathalie	SUBSTITUT GENERAL
RABENANTOANDRO Malalanirina Holisoa	SUBSTITUT GENERAL

TRIBUNAL FINANCIER D'ANTANANARIVO

NOMS	FONCTION
RATSIMANDRAVA Solonirina Richard	PRESIDENT
RAMAROZATOVO Dimbisoa Falinantenaina	CONSEILLER
RAHARISON Ando Harilalaina	CONSEILLER
RANDRIANARIVELO Harintsoa Andrianina	CONSEILLER
RAMBOARISOA Mikaela Albert	CONSEILLER
RANDRIANAMBININY Jacques Gabriel	CONSEILLER
RANDRIANARIVELO Mamy Fetra	COMMISSAIRE FINANCIER
RANDRIANANTENAINA Solofotiana	SUBSTITUT

TRIBUNAL FINANCIER D'ANTSIRANANA

NOMS	FONCTION
RASOAMALALA Sereine	PRESIDENT
ANTONNELLA Louisano	CONSEILLER
RAHAJAHARIVELO Faratiana Liva	CONSEILLER
LAURENT	CONSEILLER
NALINIRINA Andriantsilavo Joharimalala	CONSEILLER
RAHANTARIVONY Solomampionona Sarah	CONSEILLER
SYLVAIN Claude Emile	COMMISSAIRE FINANCIER
RANJAHARIVONY Laingo Nirina Monique	CONSEILLER
RANDRIANOMANANA Clairmond Hubert	SUBSTITUT

TRIBUNAL FINANCIER DE FIANARANTSOA

NOMS	FONCTION
RANDRIANARIVAHINY Dina Herimalala	PRESIDENT
RABEARISOA Rochel	CONSEILLER
RASOLONDRABE Max Félicial	CONSEILLER
RAHANTANIRINA RAZAFINDRAHASA Onjaniaina Marie Stéphanie	CONSEILLER
ANDRIAMIARISOA Ranjarinelina	CONSEILLER
RAZAFINDRABE RATRIMOSON Bodo Riana Miora Miangaly	CONSEILLER
RAFITOHARSON Mandaniaina Michaël	CONSEILLER
RARIVOMANANTSOA Harivelo Tantely	CONSEILLER
RAJAONARIVONY Mamy Tiana Jocelyn	COMMISSAIRE FINANCIER
ANDRIATSIVALIANA Oelinjaka	SUBSTITUT

TRIBUNAL FINANCIER DE MAHAJANGA

NOMS	FONCTION
RAKOTOARIVELO Daudet	PRESIDENT
TSARAHAFANA Hajatiana Jocelyne	CONSEILLER
SIMON Albert	CONSEILLER
VOLATSARA Nirina Deloda	CONSEILLER
ANDRIANARIVELO Tolotra Elie	CONSEILLER
NIHERASON Dina Jerry Thimon	CONSEILLER
RAKOTOSALAMA Narindranjanahary Sandratriniaina	CONSEILLER
RAKOTOALISON SOLOMAMPIONONA Bernardine	COMMISSAIRE FINANCIER
ANDRIANTOMPONIERA Miasa Lazamanantsoa	SUBSTITUT

TRIBUNAL FINANCIER DE TOAMASINA

NOMS	FONCTION
RAZAFINARIMALALA Eddy Diwallon	PRESIDENT
DAMA ANDRIANARISEDO Fabius	CONSEILLER
RASAMISON Faniry Mampionona	CONSEILLER
RAZAFINDRAKOTO Vahatriniaina Ranjalalaina	CONSEILLER
HERITSITONTANARIVO Tsino Lalaina Isaia	CONSEILLER
RIVOHARINJAKA Donah	CONSEILLER
RANAIVOARISOA Florianà Christophère	COMMISSAIRE FINANCIER
RAMANJATOVO Maminirina Eric	SUBSTITUT



TRIBUNAL FINANCIER DE TOLIARA

NOMS	FONCTION
RAMAROSON Heriniaina Veloson	PRESIDENT
RATSIMBAZAFY Jean Narinoely	CONSEILLER
RAFANOMEZANTSOA RAKOTOVAO Miangola Ravaka	CONSEILLER
ANDRIAMADIHARISON Eric Tiana	CONSEILLER
NAMEHANIAINA Mihoby Zo	CONSEILLER
RAMAMIARIJAONA Jacquie Abel	COMMISSAIRE FINANCIER
RAHARIMIHAJA Hagatiana Sariaka	SUBSTITUT

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS.....	I
LISTE DES TABLEAUX	V
LISTE DES GRAPHIQUES	VII
SYNTHESE	VIII
SOMMAIRE	XXVII
INTRODUCTION.....	1
TITRE I. CONTROLE DES ORGANISMES PUBLICS.....	2
CHAPITRE I.CONTROLE DE LA GESTION DU BCMM	3
1. 1.DELIVRANCE DES PERMIS MINIER MALGRE LA DÉCISION DE SUSPENSION.....	3
1. 2.TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE SUR LES FRAIS D’ADMINISTRATION MINIERE	4
CHAPITRE II.CONTROLE DU SERVICE AUTONOME DE MAINTENANCE DE LA VILLE D’ANTANANARIVO	6
2. 1.INCOHERENCE DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	6
2.1.1Incertitude sur le rattachement organique du SAMVA	6
2.1.2Sur le choix de la catégorie d’établissement public.....	10
2.1.3Dilution des responsabilités.....	11
2.1.4Incohérence juridique sur les redevances d’assainissement	16
2.1.5 Caducité de la convention de concession entre la CUA et le SAMVA : une mise à jour nécessaire	17
2. 2.UN PROCESSUS OPÉRATIONNEL LIMITE PAR LES MOYENS	18
2.2.1Insuffisance en nombre des bacs : un problème à dimension foncière	18
2.2.2Insuffisance des camions de collecte	21
2.2.3Non-conformité du système de ravitaillement en carburants aux spécificités techniques des camions	24
2. 3.INSUFFISANCE DES RESSOURCES POUR LA COLLECTE ET LA MISE EN DÉPÔT DES ORDURES MÉNAGÈRES	25
CHAPITRE III.AUDIT DE LA CAISSE D’EPARGNE DE MADAGASCAR	27
3.1.PRESENTATION DE LA CEM SA	27
3.1.1.Historique et principales évolutions institutionnelles	27
3.1.2.Textes législatifs et règlementaires relatifs à l’entité.....	28
3.1.3.Missions et mandat.....	29
3.1.4.Structure organisationnelle	30
3.1.5.Les principaux produits	30
3.1.6.Les principaux revenus et ressources	31
3.1.7.La relation avec la puissance publique	31
3.2.GESTION COMMERCIALE.....	31
3.2.1.Absence de mécanisme permanent de collecte périodique de l’évolution des caractéristiques du marché	32
3.2.2.Non compétitivité des produits de la CEM SA en termes de taux.....	32

3.2.3. Concentration des dépôts sur un seul produit.....	33
3.2.4. Concentration des dépôts collectés seulement en quelques Agences	34
3.2.5. Croissance moins importante des dépôts de la CEM SA par rapport à ceux des autres acteurs du secteur	35
3.2.6. Communication très limitée avec les clients	36
3.3. GESTION DES PLACEMENTS ET DES REVENUS NETS DES OPERATIONS EN MONNAIES ETRANGERES	37
3.3.1. Faible diversification des sources de revenus.....	37
3.3.2. La gestion des placements	37
3.3.3. La gestion des revenus des opérations en monnaies étrangères	39
3.4. GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER	41
3.4.1. Situation incertaine de certains terrains.....	41
3.4.2. Absence de valorisation de certains biens immobiliers	42
3.5. GESTION FINANCIERE.....	43
3.5.1. Présentation des états financiers des exercices sous revue non identique	43
3.5.2. Insuffisance sur le respect d'un principe comptable fondamental au niveau des comptes du bilan	44
3.5.3. Insuffisance sur la note explicative des éléments des comptes de résultat	44
3.5.4. Situation dégradante des résultats	45
CHAPITRE IV CONTROLE DE LA GESTION DU BUREAU INDEPENDANT ANTI-CORRUPTION.....	46
4.1. VIOLATION DU PRINCIPE DE LA SEPARATION DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR ET DE COMPTABLE	46
CHAPITRE V. CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DU SAMIFIN	48
5.1. DEFAUT D'ENCHAINEMENT TEMPOREL DES PIECES JUSTIFICATIVES	48
5.2. ERREUR D'IMPUTATION DE DEPENSES	49
5.3. DEFAUT DE QUALIFICATION JURIDIQUE DU FOURNISSEUR	49
CHAPITRE VI. EXAMEN DE LA GESTION DE LA COMMUNE RURALE DE BELALANDA.....	51
6.1. SUR LA GESTION DE PATRIMOINE	51
6.1.1. Non-respect des procédures d'acquisition	51
6.1.2. Absence de commission de réception de patrimoine	51
6.2. SUR LA GESTION DES RECETTES.....	52
6.2.1. Failles sur la conservation des tickets de marchés.....	52
6.2.2. Violation du principe de séparation de fonctions d'ordonnateur et de comptable	52
6.2.3. Performance insuffisante en matière de recouvrement des recettes	53
6.3. SUR LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE DES INVESTISSEMENTS FINANCES PAR DES RESSOURCES EXTERNES	54
6.3.1. Forte dépendance de la Commune aux subventions et envers les bailleurs en matière d'investissement	54
6.3.2. Problèmes d'archivages des pièces justificatives	54
6.3.3. Non maîtrise de la pratique du budget de programmes	54
6.4. SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	55
6.4.1. Des postes non prévus dans l'organigramme	55
6.4.2. Absence des documents essentiels de gestion des ressources humaines	55
6.4.3. Pratique de salaires au-dessous du salaire minimum d'embauche	55
6.4.4. Gestion non transparente dans l'affiliation des agents à la CNaPS	56



6.4.5	Inexistence de la représentation du personnel	56
TITRE II.	CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES.....	57
CHAPITRE I.	CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES - MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	58
1. 1.	MAUVAISE QUALITE DU SYSTEME D'ARCHIVAGE	58
1. 2.	DEFAUT D'AUTHENTICITE DE CERTAINS DOCUMENTS PRODUITS	59
CHAPITRE II.	CONTROLE DE LA GESTION DES COMMANDES PUBLIQUES -MINISTERE DE LA POPULATION	60
2. 1.	ABSENCE DE SYSTÈME D'ARCHIVAGE FIABLE	60
2. 2.	ABSENCE DE FIABILITÉ DES DOCUMENTS REMIS À LA COUR.....	61
2. 3.	DÉFAUT DE SOUSCRIPTION D'ASSURANCE DES TRAVAUX	61
2. 4.	ABSENCE DE RIGUEUR DE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DES TRAVAUX	62
2. 5.	RÈGLEMENT DU MARCHÉ DES TRAVAUX À DES CONDITIONS DÉFAVORABLES À L'ADMINISTRATION	62
TITRE III.	CONTROLE DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIERES DE L'ETAT.....	64
CHAPITRE I.	AUDIT TECHNOLOGIQUE ET FONCTIONNEL DE L'APPLICATION UNIQUE DE GESTION UNIFORME DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ETAT (AUGURE).....	65
1. 1.	CONTEXTE ET OBJECTIF DE LA MISSION	65
1. 2.	LES RÉSULTATS DE L'AUDIT TECHNOLOGIQUE ET FONCTIONNEL	65
1.2.1	Atteinte partielle des finalités recherchées.....	65
1.2.2.	Aspects technologiques et sécuritaires perfectibles	67
1.2.3.	Faible optimisation des ressources matérielles	68
1. 3.	PROPOSITIONS D' ACTIONS POUR UNE FEUILLE DE ROUTE	69
CHAPITRE II.	AUDIT DES RECETTES DE L'ETAT ISSUS DU SECTEUR EXTRACTIF 2017-2018.....	71
2. 1.	OBJET DE LA MISSION D'AUDIT	71
2. 2.	CONSTATATIONS DE LA COUR	72
2.2.1	Sur les recettes perçues par les Régies d'Administration Financière.....	72
2.2.2	Sur les recettes recouvrées par les structures relevant du Ministère chargé des Mines.....	72
CHAPITRE III.	AUDIT DES FLUX FINANCIERS DU DON DU PROGRAMME D'APPUI A LA COMPETITIVITE ECONOMIQUE : PACE I, PACE II	73
3.1.	CONTEXTE DE LA MISSION	73
3.2.	RESULTATS DES AUDITS DES FLUX FINANCIERS DE PACE I et PACE II.....	73
3.2.1	Traçabilité exhaustive et sincérité des flux financiers dans les comptes spéciaux dans tous leurs aspects significatifs	74
3.2.2.	Absence de dispositifs de contrôle interne sur lesquels l'audit externe doit s'appuyer concernant la gestion et l'utilisation des fonds	74
3.2.3.	Existence de contradictions juridiques dans les dispositions du Protocole et Termes de références par rapport à la réalité du terrain à Madagascar.....	76
3.2.4.	Nécessité de mise en œuvre et de suivi attentif des recommandations	77

TITRE IV. JUGEMENT DES COMPTES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES

TERRITORIALES DECENTRALISEES.....	78
CHAPITRE I LES ACTIVITES JURIDICTIONNELLES	79
1. 1.LA PRODUCTION DES COMPTES	79
1. 2.REALISATION DES JURIDICTIONS FINANCIERES	80
CHAPITRE II LES OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIERES.....	82
2. 1.DEFAUT DE LA VALIDITE DE LA CRENCE.....	82
2.1.1Cas de la Trésorerie Générale d'Antsirabe : absence de visa du Contrôle Financier avant ordre de service	82
2.1.2Cas de la Commune rurale d'Ikalamavony : Discordance entre les montants inscrits dans les balances des opérations en deniers et les pièces justificatives produites	84
2.1.3Cas de la Commune rurale de Beroroha : non production des fiches de présence journalières émargées attestant la réalité des services faits.....	85
2.1.4Cas de la Commune Rurale de Betioky Sud : non production des procès-verbaux de réception et des factures	86
2.1.5Cas de la Commune Urbaine de Befandriana : non production de pièces justifiant le service fait.....	86
2.1.6Cas de la Commune Urbaine d'Antananarivo : non production de la convention relative aux travaux de construction d'un sanitaire.....	87
2.1.7Cas de la Commune urbaine de Toamasina : paiement irrégulier de dépenses de fêtes et cérémonies officielles	87
2. 2.NON APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS	90
2.2.1Cas de la Commune urbaine de Toamasina : non-respect du Code des Marchés Publics.....	90
2.2.2Cas de la Commune Urbaine d'Ambatondrazaka : Paiement de remises aux percepteurs en violation des délibérations municipales.....	91
2.2.3Cas de la Commune Urbaine d'Ambositra : paiement irrégulier d'indemnités des membres du Bureau exécutif.....	92
2.2.4Cas de la Commune Urbaine de Manakara : Trop payé sur indemnités forfaitaires des membres du bureau exécutif et sur indemnités de caisse des comptables publics.....	93
2.2.5Cas de la Commune Urbaine de Mahajanga : paiement irrégulier d'indemnités des membres de la Délégation Spéciale.....	95
2.2.6 Cas de la Commune Urbaine d'Arivonimamo : paiement irrégulier d'indemnités de responsabilité du régisseur-percepteur de recettes	95
2. 3.NON RESPECT DE LA SPECIALITE DES CREDITS	97
2.3.1.Cas de la Trésorerie Générale d'Antsirabe : achats de papiers A4 imputés au compte de consommables informatiques	97
2. 4.NON REPRISE DE RELIQUATS.....	99
2.4.1Cas de la Commune urbaine de Vangaindrano : gestion 2008 à 2009	99
2. 5.AMENDES POUR NON REPONSE AUX INJONCTIONS	99
2.5.1.Cas de la Commune Urbaine de Farafangana.....	99
2. 6.AMENDES POUR RETARD DE PRODUCTION DE COMPTES	100
2.6.1Cas de la Commune Rurale d'Ikalamavony	100

TITRE V. MISSIONS D'ASSISTANCE ET AUTRES ACTIVITES.....102

CHAPITRE I. CONTROLE DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES AU TITRE DE L'EXERCICE BUDGETAIRE 2017	103
1. 1. INSUFFISANCE SUR LA PRESENTATION DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT	103
1.1.1 Des discordances intra-documents remettant en cause la fiabilité des informations	103
1.1.2 Erreurs répétitives d'enregistrement de recettes affectant la crédibilité des informations contenues du PLR et dans le Compte Général de l'Administration des Finances. (CGAF)	103
1.1.3 Compte à double intitulé dans le CGAF.....	104
1.1.4 Erreur d'imputabilité de recettes pour un Service Opérationnel d'activités (S OA) non assigné entravant la traçabilité des opérations et portant atteinte à la transparence budgétaire	104
1. 2. SUR LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES.....	104
1.2.1 Hausse du nombre de modifications de crédits	104
1.2.2 Augmentation des dépassements de crédits.....	105
1. 3. SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS DU BUDGET GENERAL (CADRE I)	106
1.3.1. Operations de recettes du Budget Général.....	106
1.3.2. Les opérations des dépenses du Budget Général.....	109
1.3.3. Intérêts de la dette : dépenses bien programmées.....	122
1. 4. LES OPERATIONS DES BUDGETS ANNEXES (CADRE II).....	124
1.4.1. Absence de sincérité des prévisions de recettes du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale (IN)	124
1.4.2 Evolution croissante des restes à recouvrer du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale	124
1.4.3. Aucune dépense d'investissement du Budget Annexe de l'Imprimerie Nationale... ..	125
1.4.4. Des recettes alimentées par des versements émanant d'un établissement public sous tutelle du Ministère chargé des Télécommunications et des Technologies de l'Information et de la Communication.....	125
1.4.5. Baisse tendancielle des recettes du BA des PTT de 2014 à 2017.....	127
1. 5. LES OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR (CADRE III)... ..	127
1.5.1 Compte de prêt axé sur la JIRAMA	128
1.5.2 Compte de participation orienté vers AIR MADAGASCAR.....	129
1. 6. SUR L'EXECUTION DES OPERATIONS SUR FONDS DE CONTRE VALEUR (FCV) (CADRE IV).....	133
1.6.1 Insuffisance de comptabilisation	133
CHAPITRE II. ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES (CTD).....	134
2. 1. CONTROLE DES ACTES BUDGETAIRES.....	134
2.1.1 Défaut d'inscription ou de mandatement d'une dépense obligatoire.....	134
2.1.2 Défaut d'adoption du budget dans les délais légaux	136
2. 2. DEMANDE D'AVIS	137
2.2.1 Avis sur des dispositions réglementaires relatives à l'organisation et aux indemnités des responsables des organes exécutifs	137
2.2.2 Avis sur la sincérité et l'équilibre réel du projet de budget primitif des régions.....	140
CHAPITRE III. AUTRES ACTIVITES.....	142
3.1. COMMISSION DE CONTROLE DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE (CCFVP)	142
3.1.1. Des textes lacunaires	142
3.1.2. Difficultés rencontrées dans l'ouverture des comptes de campagne	143



3.1.3. Absence de mesures répressives malgré les manquements aux « obligations » énumérées par le texte	143
3.1.4. Défaut de comptabilisation et preuves des dépenses et concours en nature	144
3.2.SUPERVISION DES TRAVAUX DE VERIFICATION DU PROJET D'APPUI A LA PERFORMANCE DU SECTEUR PUBLIC (PAPSP).....	144
3.2.1.Présentation du PAPSP	144
3.2.2.Résultats de la troisième mission de vérification (juin-juillet 2018)	147
3.2.3.Résultats de la quatrième mission de vérification (mars- avril 2019)	152
3.2.4.Situation des décaissements	154
3.3.RENFORCEMENT DES CAPACITES	156
3.4.RELATIONS INTERNATIONALES	157
3.4.1.. Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe ou Common Market For Eastern And Southern Africa (COMESA)	157
3.4.2.UNION AFRICAINE (UA)	158
3.5.CONFERENCES INTERNATIONALES	159
3.6.PROJET « AMELIORATION DE LA SURVEILLANCE DE L'INDUSTRIE EXTRACTIVE EN AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE » [PASIE]	160
3.7.PLAN STRATEGIQUE ET RAPPORT FINANCIER.....	161
3.7.1.Elaboration du Plan Stratégique de l'ISC de Madagascar pour 2020 à 2024	161
3.7.2.Rapport Financier de la Cour des Comptes	163

ANNEXE- LISTE DES MAGISTRATS EN ACTIVITE AU SEIN DES JURIDICTIONS FINANCIERES