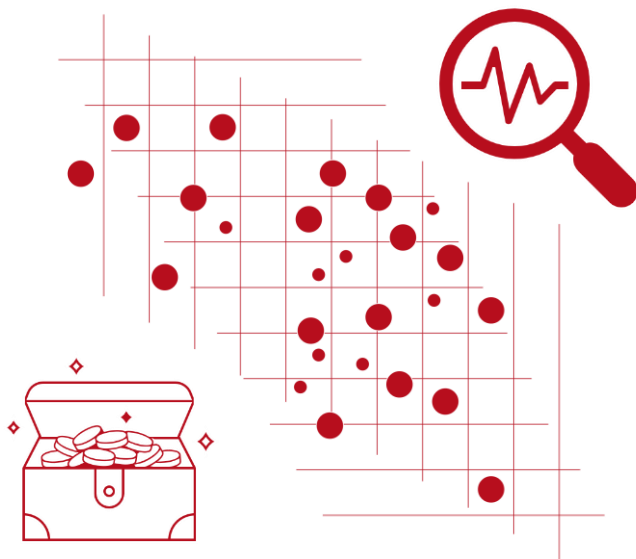


ISC de Madagascar

CUR DES MPTES

Professionnalisme
Intégrité

Performance
Transparence



RAPPORT PUBLIC 2022

Version simplifiée

La version intégrale du rapport est disponible sur
www.ccomptes.mg



SOMMAIRE

LA COUR DES COMPTES	2
AUDIT DU SECTEUR EXTRACTIF.....	3
ASSISTANCE AU GOUVERNEMENT	8
ASSISTANCE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES	13
REDEVABILITE LOCALE : CONTROLE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX	13
ACTIVITES JURIDICTIONNELLES	17
AUTRES ACTIVITES	18





La Cour des Comptes

Article 93 de la Constitution

La Cour des comptes (...) par ses rapports publics, contribue à l'information des citoyens.

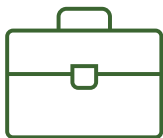
Vision



Être une Institution Supérieure de Contrôle indépendante, visible, crédible, pour apporter une valeur ajoutée dans la vie des citoyens.

Telle est la vision que s'est donnée la Cour des Comptes de Madagascar dans son plan stratégique 2020-2024.

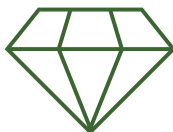
Mission



Assurer le contrôle efficace des finances publiques et assister les pouvoirs publics afin de contribuer à la bonne gouvernance.

C'est à travers son **RAPPORT PUBLIC** annuel que la Cour partage les résultats de ses travaux de contrôle aux citoyens et aux autorités.

Valeurs



Professionalisme – Performance – Intégrité – Transparence

Ce sont les valeurs véhiculées par la Cour dans l'accomplissement de sa mission.





Audit du secteur extractif



Activités d'orpaillage : un suivi insuffisant de la production et de la commercialisation

Cas de 6 communes de la Région de Betsiboka (Gestions 2018 à 2021)

Les activités de production de l'or ne sont pas suffisamment encadrées par les autorités communales et l'Agence Nationale de la filière OR (ANOR) qui de par les textes sont chargées d'en faire le suivi.

Les acteurs ne respectent pas la réglementation, ce qui favorise l'existence d'orpailleurs informels et des manques à gagner dans les caisses des communes :

- Des autorisations d'orpaillage sont délivrées, bien que les dossiers administratifs soient incomplets.
- Seulement 2 communes sur les 6 revues utilisent des registres spéciaux des orpailleurs, bien qu'incomplets. Deux autres communes ont toutefois pu produire une liste d'orpailleurs.
- Aucune des six communes auditées n'a délimité ses zones d'exploitation (couloirs d'orpaillage).
- Un système d'exploitation, non encadré par les textes, prend forme actuellement : des titulaires de permis, au lieu d'exploiter directement leurs périmètres, les louent à des orpailleurs et avancent les frais des travaux. En contrepartie, ils retiennent un pourcentage non négligeable de la production. Il s'ensuit un manque à gagner pour les communes : ces « sponsors » n'étant ni orpailleurs ni collecteurs, ne paient





pas de droits de cartes. De plus, les orpailleurs sont exploités et lésés dans leurs droits.

- Une seule commune tient un registre pour suivre la production des orpailleurs, mais les quantités indiquées ne sont pas fiables, étant identiques pour tous les orpailleurs et tout au long de l'année.

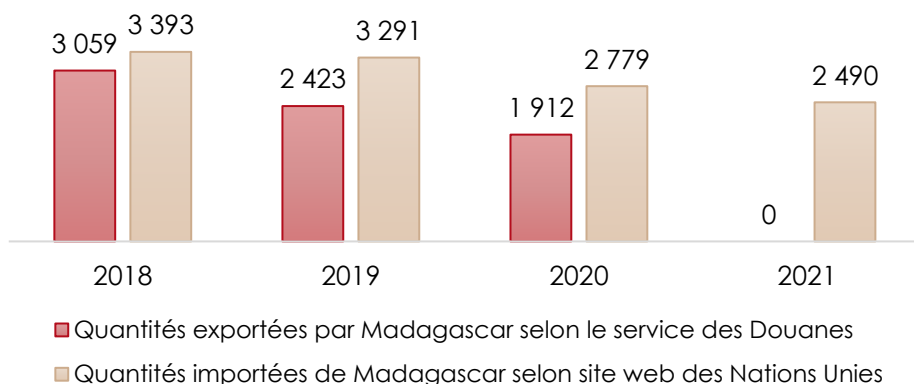
Le circuit de commercialisation de l'or est mal maîtrisé, laissant place au risque d'activités illicites

L'ANOR et les Communes, qui sont pourtant les deux principaux acteurs, ne maîtrisent pas les données sur les quantités d'or collectées :

- Ni l'ANOR ni les Communes ne disposent d'une liste exhaustive des collecteurs d'or, d'un rapport de leurs activités et de leur production
- Même si 95% des **Impôts Synthétiques** doivent profiter aux Collectivités Territoriales Décentralisées, **les montants perçus par les Communes sont minimes** par méconnaissance des textes, et parce que les collecteurs sont mal recensés et réticents à se formaliser.
- La plupart des communes aurifères **ne bénéficient pas** chaque année des transferts des ristournes sur produits miniers et si elles en bénéficient c'est avec des montants faibles, lesdites ristournes étant mal réparties.
- Les statistiques sur l'exportation d'or diffèrent d'une source à l'autre.



Plus de 4 560 kg de différences





Plus de 4,5 tonnes d'or exporté illicitement

Plus de 779 milliards d'Ariary de manques à gagner en termes de devises

Plus de 15 milliards d'Ariary de perte en termes de redevances et ristournes pour l'Etat et les Collectivités Territoriales Décentralisées

Les ambiguïtés et incohérences dans les textes et les procédures qui régissent le secteur de l'Or font hésiter les acteurs et les poussent à des pratiques irrégulières

- Deux décrets dont l'un non conforme au Code minier modifient différemment le taux de répartition des ristournes
- La catégorie de collecteurs redevables des ristournes n'est pas précise
- Les textes ne rendent pas obligatoire la vente d'or auprès des comptoirs

La Cour des Comptes recommande, entre autres, de :

- Veiller à la cohérence et à la mise à jour des textes ;
- Prévoir des mesures adéquates face aux orpailleurs et collecteurs informels ;
- Mettre en place une procédure pérenne de suivi de la production et de la commercialisation ;
- Prendre des mesures idoines pour endiguer les exportations illicites d'or.





Utilisation des redevances minières d'Ambatovy : une performance insuffisante (Gestions 2018-2020)

Seulement 28 milliards d'Ariary, soit 43% des ristournes minières versées par le projet Ambatovy ont été utilisés par les Collectivités Territoriales Décentralisées bénéficiaires. Cependant des irrégularités ont été notées dans l'utilisation de ces ristournes.

Absence de planification à jour au niveau des collectivités

- Les plans locaux de développement de certaines collectivités ne sont **pas à jour** : par manque de moyens financiers ou parce que les citoyens ne sont pas consultés
- Certaines collectivités élaborent leur **budget** sans le lier à leurs plans locaux de développement.



Projets financés par les redevances sélectionnés et réalisés dans des conditions inadaptées

- Faute d'outil, la priorisation des projets relève du **choix personnel** des autorités locales. Ces dernières **négligent** l'exécution des marchés publics et le suivi des délais de réalisation.
- Pour certains projets communs aux Régions et Communes, **des ressources sont gaspillées** par manque de coordination des actions entre collectivités.
- Même si de grandes réalisations telles que des écoles, centres de santé, routes, ponts, marchés et équipements peuvent être observées, **plusieurs travaux sont restés inachevés** car la collectivité a résilié le contrat.

Insuffisance de suivi des projets réalisés par les autorités locales

Il n'y a **pas suffisamment de techniciens de suivi** des travaux déployés. Pourtant, certaines infrastructures ne répondent pas aux besoins de la population :





- Des écoles primaires publiques, bureaux de fokontany, et dortoir des conseillers communaux sont **inutilisés** faute d'équipement matériel
- Certaines réalisations sont **laissées à l'abandon** faute de mesures d'accompagnement par les autorités locales, par exemple le bassin à Andasibe, le marché, le bureau de fokontany à Ambalamanasy et Vohibolo.
- Les acquisitions telles que le bac flottant d'Amboditandroho et le camion benne de Toamasina suburbaine sont **sous-exploitées** : elles sont rarement utilisées malgré leurs vocations ambitieuses
- Les infrastructures **ne profitent pas aux populations** : par exemple, les autorités locales ont loué le Tranompokonolona de la Commune rurale d'Andasibe, pourtant destiné aux événements et réunions de la communauté, à une entreprise de construction.
- Les infrastructures telles que des ponts, ponts flottants ou écoles primaires publiques et préscolaires ne sont **pas construites de façon durable ou conformément aux besoins des populations**.

*Des améliorations doivent être apportées lorsque le versement des ristournes aux collectivités, **suspendu depuis 2020**, reprendra.*

Au-delà des mesures à prendre pour les collectivités, l'Etat doit :

- Rendre opérationnel le **Contrôle Financier** au niveau des Collectivités
- Rétablir le versement des ristournes afin de finaliser les projets déjà entrepris.





Assistance au gouvernement

La Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement (PSNA) vouée à l'échec

(Période : 2008 – 2015)

Toutes les grandes villes de Madagascar ont constaté **une gestion défaillante de l'assainissement** tant en zones urbaines qu'en zones rurales : insalubrité, dégradation de l'environnement, propagation des maladies et diverses nuisances impactant le développement socio-économique du pays.

C'est dans ce cadre que sur saisine de l'Assemblée Nationale, la Cour des Comptes a entamé cette **première évaluation de politique publique**.

Une politique pertinente malgré quelques défaillances

La PSNA prend en compte les besoins de la population et les enjeux du pays en matière d'assainissement. Toutefois :

- La politique, conçue en 2008, s'est appuyée sur **un diagnostic du secteur en 1991**.
- Seul l'assainissement de base est traité dans le Madagascar Action Plan (MAP) élaboré par le gouvernement, alors que la PSNA couvre aussi l'assainissement collectif
- En cohérence avec d'autres politiques sectorielles transversales comme la politique de l'environnement ou celle portant code de la santé, la PSNA est toutefois en **contradiction avec la politique de décentralisation**, la commune étant le maître d'ouvrage des services d'assainissement.





Une politique difficile à mettre en œuvre

La PSNA ne comporte **pas de plan d'actions explicite** pour chaque orientation stratégique, et ne présente pas la situation de départ et les cibles à atteindre. Ainsi, les activités permettant d'atteindre les objectifs ne sont **pas organisées, pas cohérentes** et **pas claires** dans la politique.

De plus, la **véritable entité responsable de l'élaboration de la PSNA** n'est pas clairement identifiée compte tenu de la multiplicité des acteurs : ANDEA (2003), la Direction de l'eau potable et de l'assainissement au sein du Ministère de l'Energie et des Mines (2007) et la plateforme de concertation DIORANO WASH en 2008.

Par ailleurs, la dilution des responsabilités entre les services collectifs d'assainissement et le maître d'ouvrage des services d'assainissement a écarté les structures de proximité.

Une politique non-effective

Une politique non-effective due à :

- **Absence de pilotage.**
- **Non mise en place** d'un **comité interministériel** de concertation, chargé de la coordination et de la mise en œuvre de la politique.
- **Absence de dispositif** (organe et outil) de mise en œuvre malgré l'existence d'une plateforme de concertation.
- **Disparités d'actions** entre les acteurs-clés du secteur, rendant non-opérationnelle la vision commune incarnée par la politique
- **Sous-estimation** des volets technique et financier
- **Instabilité institutionnelle**

La Cour des Comptes recommande, entre autres, de :

- Tenir compte dans la politique d'assainissement des problèmes et besoins identifiés durant la période, ainsi que de l'évolution du contexte socio-économique, technologique et institutionnel
- Concevoir l'aspect technique et financier de toute politique
- Constituer des outils de suivi des réalisations afin d'assurer une évaluation





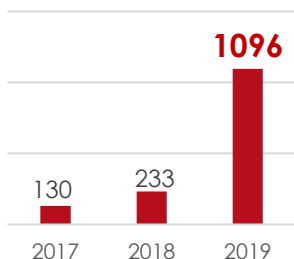
Exécution des lois de finances 2019 : un retard chronique de la production du PLR

La production du projet de Loi de Règlement 2019 a accusé un **retard de 9 mois**, alors que celui de 2018 a été transmis avec un retard de 4 mois.

Opérations du budget général de l'État



6 décrets de virement et 16 décrets de transfert ont été opérés **au-delà du délai fixé** par la circulaire d'exécution budgétaire 2019.

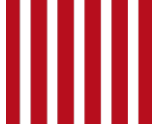


1 096 milliards d'Ariary de crédits modifiés, soit 12% des crédits autorisés par la Loi de Finances rectificative, un montant **largement au-dessus** des années précédentes.

La performance de certains programmes doit être améliorée :

Développement des infrastructures électriques et des ressources d'énergie locales	Très insuffisante , Programme à 99% sur financement extérieur avec des risques budgétaires élevés
Développement des infrastructures routières	Insuffisante malgré la faible densité du réseau routier
Agriculture	Modérée mais avec des indicateurs peu pertinents
Education fondamentale de 9 ans	Insuffisante avec des indicateurs redondants





Quelques chiffres-clés du PLR :

Recettes budgétaires

▲ 5 890 mds +8% depuis 2018

Principalement des recettes fiscales

Dépenses budgétaires

▲ 6 967 mds +19% depuis 2018

Dont les dépenses liées aux programmes :

▲ Administration et Coordination

▲ Secteur croissance

▲ Infrastructure

▼ Services sociaux (Santé & Education)

Dépenses de soldes

▲ 2 293 mds +27% depuis 2017

195 Milliards d'Ariary sont des **dépenses de solde enregistrées dans la catégorie 3 « Dépenses courantes hors solde »** en violation des articles 14-15 de la loi organique n° 2004-997 du 26/07/2004 sur les lois de Finances.

61 % des dépenses hors soldes sont des « transferts et subventions » dont le plus important est fait au profit de la JIRAMA pour le carburant et la location de groupes

Comptes particuliers du trésor : une nette amélioration

111 milliards d'Ariary d'excédents, après des déficits chroniques depuis 2016

- Déficit pour les comptes de prêts et les comptes de commerce
- Excédents pour les comptes de participation et d'affectation spéciale

Opérations en capital de la dette publique

1 084 milliards d'Ariary d'excédents

Environ 30% de taux d'endettement public (encours de la dette rapporté au PIB) au 31/12/2019, en ligne avec la valeur cible de 35% fixée dans la Stratégie Nationale de la Dette (2018-2020).

11 327 milliards d'Ariary d'encours de la dette en fin 2019, contre 9 006 milliards en fin 2017.





La Cour des Comptes recommande, entre autres, de :

- Respecter le délai légal de production du PLR
- Améliorer les indicateurs et la qualité des informations sur la performance
- Enregistrer tout ce qui est dépenses de solde, chapitre 60, dans la catégorie 2 « Dépenses courantes de solde » conformément à l'article 14 de la LOLF.

Avis

➤ **Avis sur la mise en place des fonds de concours, à la demande du Ministre de l'Industrialisation, du Commerce et de la Consommation, en date du 28 février 2022**

La procédure et l'utilisation des fonds de concours doivent être conformes à la loi (LOLF) et à l'intention de la partie versante. Le fonds de concours doit être accepté par décret pris en Conseil des Ministres ou de Gouvernement.

➤ **Avis sur le plan des comptes de l'Agence Nationale d'Appui au Logement et à l'Habitat (ANALOGH), à la demande du Directeur Général, en date du 08 février 2022**

Les comptes de l'ANALOGH sont conformes au PCG 2005

➤ **Avis sur le paiement relatif aux travaux de peinture et de finition de l'Hôpital « Manara-penitra » de Morondava, à la demande du Ministre de la Santé Publique, en date du 06 mai 2022**

La Cour a conclu que le paiement de ces dépenses est à imputer au compte 6211.

➤ **Avis sur l'application d'une délibération du Conseil d'Administration de l'Autorité Sanitaire Halieutique concernant les indemnités de missions de leurs Agents, à la demande du Ministre de la Pêche et de l'Economie Bleue, en date du 06 mai 2022**

La Cour a conclu que l'ASH, en tant qu'Etablissement public ne doit pas se soustraire aux dispositions du décret portant régime de déplacement des fonctionnaires et agents employés par l'Etat.

➤ **Avis sur le projet de décret portant réglementation des subventions allouées aux établissements scolaires publics d'enseignement général et le projet de décret portant réorganisation de la farimbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony (FEFFI), à la demande du Ministre de l'Education Nationale, en date du 03 octobre 2022**

La Cour a émis des observations sur la cohérence des deux projets de décrets et a recommandé leur harmonisation pour éviter des différentes interprétations.





Assistance aux collectivités territoriales décentralisées

Contrôle des actes budgétaires

Les budgets suivants n'ont pas été adoptés dans les délais légaux :

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

Lettres du Président

Par lettres du Président, les Tribunaux Financiers ont émis leurs avis sur :

- La situation des subventions de l'état civil, de CSBII et de l'EPP octroyées par l'Etat à la Commune urbaine de Miandrivazo
- L'encaissement du prix de vente de terrain du Faritany Toamasina dans le compte de dépôt et consignation
- Le paiement du solde d'un agent de la Commune qui est à la fois Directeur d'un département ministériel.

Redevabilité locale : contrôle des services publics locaux

TOLIARA : Le bac Fiavota, des intérêts capitaux mais une gestion défaillante

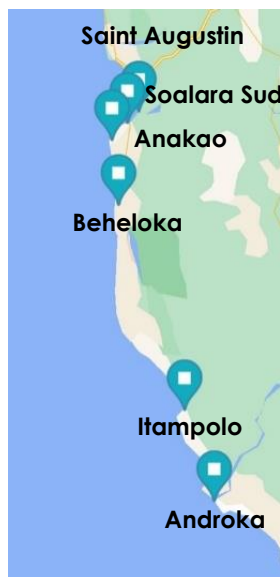
2005 : Six communes rurales ont conjointement demandé le financement d'un bac maritime pour désenclaver la zone du littoral Sud-Ouest.

2011 : Le bac maritime FIAVOTA a été remis officiellement par l'Union Européenne à l'Organisme Public de Coopération Intercommunale Litoral Henane Mitambatse HAndroso (OPCI LIHEMIHA).





2018 : Le bac FIAVOTA n'est plus fonctionnel.



Du point de vue de la **conformité** aux dispositions légales :

- Les **procédures** de création de l'OPCI LIHEMIHA et d'admission de nouvelles communes membres ne sont pas traçables
- L'OPCI LIHEMIHA n'a pas produit de **documents budgétaires**
- Les **règles de gestion financière et d'organisation comptable** en matière de comptabilité publique n'ont pas été respectées
- Il y a confusion entre **les droits et obligations** des parties impliquées
- Les **entretiens obligatoires** n'ont pas été réalisés par les concessionnaires durant les années 2014 à Octobre 2017
- Le **carénage** du Bac n'a pas été réalisé avant son exploitation, réduisant la durée de vie de la coque et l'exposant à des corrosions accélérées.
- Les **éventuels paiements** par les exploitants du bac ne sont pas traçables.

En termes de **performance organisationnelle** de la gestion du bac :

- **Mauvaise performance** de l'OPCI et la Commission du Bac dans sa gestion
- **Déficits prévisionnels chroniques** pour l'exploitation du Bac pour 2022-2024

Le Tribunal Financier recommande à l'OPCI, entre autres, de :

- Prendre des mesures pour se mettre en conformité avec les textes
- Mettre en place une structure administrative et technique permanente pour suivre la gestion et l'exploitation du bac
- Clarifier les droits et obligations des parties prenantes





TOLIARA : Les subventions reçues par la commune Urbaine de Mahabo (Gestions 2019 à 2020)

- Les subventions ne sont pas affectées selon les règles établies par les textes : **des reliquats de subvention EPP, CSB et état civil ont servi au paiement de salaires de personnel** de la Commune.
- Les subventions ont été reçues **en retard**. Ainsi, la Commune n'a pas pu les utiliser à temps et de façon convenable.

ANTANANARIVO : Contrôle des commandes publiques et de la comptabilité des matières de la commune urbaine d'Imerintsiatosika

Concernant les commandes publiques :

- Certaines **procédures d'achat** utilisées par la Commune sont inappropriées.
- Certains **fournisseurs** n'ont pas été choisis dans le respect des lois et règlements sur les marchés publics
- Les procédures de commandes et de réceptions n'ont pas été formalisées

Concernant la gestion du patrimoine :

Sur la comptabilité administrative :

- La gestion des **fournitures et consommables** est défaillante
- Les **matériels enregistrés** ne reflètent pas la situation réelle
- L'**allocation des fournitures** aux utilisateurs n'est pas suivie en termes d'efficience

Sur la comptabilité des matières :

- Les différents **acteurs** de la comptabilité des matières n'ont pas été nommés
- Les **documents comptables** utilisés ne sont pas adéquats
- Les procédures de condamnation des **matériels hors d'usage** n'ont pas été appliquées

Le Maire et le Trésorier Municipal affirment prendre acte des observations du Tribunal et s'engagent à mettre en œuvre les recommandations y afférentes.





ANTANANARIVO : Contrôle des commandes publiques et de la comptabilité des matières de la commune rurale d'Arivonimamo II

Concernant les commandes publiques :

- Le Trésorier Communal cumule des **fonctions incompatibles**
- Des **procédures d'achats inadéquates** ont été utilisées

Concernant la comptabilité des matières :

- Le **suivi des matériels** en service n'est pas adapté
- La comptabilité administrative n'est pas **mise à jour** de façon régulière
- Il n'existe pas de **local de stockage sécurisé**

ANTANANARIVO : Contrôle des achats publics et de la gestion du patrimoine de la commune rurale d'Ambatomirahavavy (Gestions 2017 et 2018)

Concernant les commandes publiques :

Achats directs

- Les seuils prévus par les textes pour les marchés publics n'ont pas été respectés
- Les inscriptions budgétaires ne sont pas sincères
- Certains achats ont été réalisés sans bon de commande réglementaire
- Certains achats pourraient avoir été réalisés auprès de fournisseurs en situation irrégulières vis-à-vis des impôts

Marchés publics

- Les organes prévus pour la commande publique n'ont pas été constitués
- Il n'est pas garanti que les travaux convenus aient été accomplis dans les règles de l'art

Concernant la gestion du patrimoine :

Comptabilité administrative

- Le responsable pour gérer les fournitures et consommables n'a pas été nommé
- Les matériels enregistrés ne reflètent pas la situation réelle

Comptabilité des matières

- Les différents acteurs de la comptabilité des matières n'ont pas été nommés
- Les modèles de documents comptables prévus n'ont pas été utilisés

Comptabilité des Travaux

- Le préposé n'a pas été nommé





Activités juridictionnelles

Plus de 8,7 millions Ariary de débet pour non-respect des lois et règlements

CONSTATATION	ENTITES	DEBET
Des intervenants au marché des bovidés ont perçu un paiement irrégulier d'indemnités	Commune Rurale Antsalova	6 002 600 Ar
Le régisseur de recettes et le régisseur de dépenses ont perçu un paiement irrégulier des remises forfaitaires	Commune Rurale Antsalova	1 800 000 Ar
Le régisseur de recettes a perçu un excès d'indemnité de responsabilité	Région Bongolava	527 932 Ar
La procédure de passation de marché public n'a pas été respectée	Commune Urbaine de Toamasina	226 221 Ar
Une indemnité de caisse a été payée à une autre personne que le percepteur principal	Commune Rurale Nosifeno	150 000 Ar

Plus de 102 millions Ariary de débet pour non-validité de la créance

CONSTATATION	ENTITES	DEBET
Une location d'engins a été payée en absence de la carte grise et de patente professionnelle	Commune Urbaine de Toamasina	96 700 000 Ar
Des salaires, indemnités, achats, services et transferts aux organismes publics ont été payés sans pièces justificatives à l'appui	Commune Urbaine de Ifanadiana	5 426 102 Ar
Des droits de vacation et des heures supplémentaires ont été payés au personnel non-permanent sans pièces justificatives attestant le service fait.	Commune Urbaine de Morondava	651 000 Ar

Une amende pour gestion de fait pour un montant de 155 567,78 Ariary a été prononcée à la Commune Rurale de Tanjombato.





Autres activités

Une Cour des Comptes plus visible à travers l'audit de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC)

Membre du collège des auditeurs de la SADC depuis 2021, la Cour des Comptes de Madagascar a participé aux travaux d'audit de la SADC en 2022, dont :

- L'audit des états financiers de la SADC
- L'efficacité des stratégies mises en place par le secrétariat pour affronter la Covid-19

Les Tribunaux Financiers actifs dans la formation et la sensibilisation pour la bonne gouvernance locale

Les Tribunaux Financiers de Fianarantsoa, Toamasina, Toliara et Mahajanga ont dispensé des activités de formation et de sensibilisation aux responsables des collectivités et autres parties prenantes, notamment sur les sujets de bonne gestion des fonds publics.





Ce rapport simplifié est destiné à rendre les travaux de la Cour des Comptes de Madagascar plus accessibles pour le grand public et les parties prenantes. La version intégrale et détaillée du rapport peut être téléchargée sur

www.ccomptes.mg

Pour toute information, veuillez nous écrire à l'adresse suivante :

contact@ccomptes.mg

